

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs

A. Problem und Ziel

Durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz wurde für Geburten ab 1. Januar 2007 das Bundeserziehungsgeld durch das Elterngeld abgelöst. Kernelement der neuen Leistung ist die dynamische Leistung in Anknüpfung an das Erwerbseinkommen. Das Elterngeld ersetzt 67 Prozent des nach der Geburt wegfallenden Erwerbseinkommens bis maximal 1 800 Euro. Der Vollzug des Elterngeldes erfolgt durch die Länder im Auftrag des Bundes gemäß Artikel 104a Abs. 3 und Artikel 85 des Grundgesetzes.

Die Komplexität der neuen Leistung, insbesondere die aufwändige Einkommensermittlung, belastet die Verwaltungen der Länder in unverträglich hohem Maße. Ohne zusätzliche Bereitstellung erheblicher personeller Kapazitäten führt sie zu Wartezeiten, die so lang sind, dass sie die Zielsetzung der Leistung in Frage stellen, das weggefallene Erwerbseinkommen zu ersetzen.

Die Familie soll in der Zeit nach der Geburt vom Elterngeld ihren Lebensunterhalt bestreiten. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Leistung zeitnah zur Geburt ausgereicht wird.

Ohne eine grundlegende Vereinfachung können die durchschnittlichen Laufzeiten nicht unter einem Monat gehalten werden. Der Verwaltungsaufwand ist im Vergleich zum Vollzug des Bundeserziehungsgeldes enorm gestiegen.

Auch der Bundesrechnungshof hat bereits bei seiner ersten Überprüfung eine Vereinfachung der Einkommensermittlung eingefordert.

B. Lösung

Das Gesetz zielt auf eine erhebliche Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes, bei der der Charakter der Leistung gewahrt und Mehrausgaben vermieden werden.

Der Hauptansatzpunkt ist die Vereinfachung der Einkommensermittlung. Daneben werden Bürger und Verwaltung durch die Beseitigung einiger streitträchtiger Regelungen entlastet.

Die Änderungen beinhalten unter anderem

- Umstellung der Einkommensermittlung bei nichtselbstständiger Tätigkeit;
- weitgehende Umstellung der Gewinnermittlung bei Gewinneinkünften auf Unterlagen, die auf Grund von Besteuerungsverfahren bereits vorliegen;
- Pauschalierung von Steuern und Abgaben bei Gewinneinkünften;

- Beseitigung der streitträchtigen Anrechenbarkeit des Mindestgeschwisterbonus auf andere Leistungen und
- Lockerung der Verbindlichkeit der Festlegung auf Bezugszeiträume.

Die Umstellung auf eine Berechnung des Nettoeinkommens mittels pauschaler Abgabensätze und fiktiver Steuern (fiktive Nettoberechnung) bewirkt eine Vereinfachung des Vollzugs durch die deutliche Verringerung der aus den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen zu bewertenden und zu übernehmenden Positionen. Die im Gesetzestext genau – und daher textintensiv – zu definierenden Abzugspositionen verursachen in der Praxis keinen Aufwand, sondern werden von der elektronischen Datenverarbeitung berechnet.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Mehrausgaben sind per Saldo nicht zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

Keine

F. Bürokratiekosten

a) Unternehmen

Durch die vereinfachte Einkommensermittlung bei nichtselbstständiger Arbeit werden die Unternehmen entlastet, da weniger Nachfragen der Elterngeldstellen zu den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen anfallen werden.

b) Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger werden entlastet, da weniger Nachfragen zur Einkommensermittlung erforderlich sind und insbesondere Selbstständige nicht mehr unbedingt gesonderte Gewinn- und Verlustrechnungen vorgelegen müssen.

c) Verwaltung

Die Verwaltung wird entlastet.

Berlin, 2 Juli 2008

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 844. Sitzung am 23. Mai 2008 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs

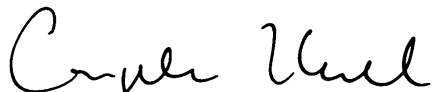
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Gesetzes zum Elterngeld
und zur Elternzeit**

Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Einkommen aus Erwerbstätigkeit ist die Summe der in den einzelnen Monaten nach Maßgabe der Absätze 7 bis 9 ermittelten Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbstständiger Arbeit und nichtselbstständiger Arbeit. Bei der Abgrenzung der Einkunftsarten sind die Vorschriften des Einkommensteuergesetzes entsprechend anzuwenden.“

b) In Absatz 7 werden die Sätze 1 bis 3 durch folgende Sätze ersetzt:

„(7) Als Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit sind die laufenden lohnsteuerpflichtigen Bruttobezüge anzusetzen, die im maßgebenden Zeitraum in den einzelnen Monaten erzielt worden sind (Monatseinkommen), zuzüglich der pauschal besteuerten Bezüge. Das Monatseinkommen ist zu kürzen um

1. ein Zwölftel des Arbeitnehmer-Pauschbetrages (§ 9a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a des Einkommensteuergesetzes) in der im Jahr der Geburt geltenden Fassung,
2. eine Kranken- und Pflegeversicherungspauschale von 8 Prozent des Monatseinkommens, soweit dieses ein Zwölftel der im Jahr der Geburt geltenden Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung nicht überschreitet, falls die berechnete Person Pflichtmitglied der gesetzlichen Krankenversicherung ist,
3. eine Renten- und Arbeitslosenversicherungspauschale von 13 Prozent des Monatseinkommens, soweit dieses ein Zwölftel der im Jahr der Geburt geltenden Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rentenversicherung nicht überschreitet, falls die berechnete Person Pflichtmitglied der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer vergleichbaren Einrichtung ist,
4. die Lohnsteuer auf der Basis der Monatslohnsteuertabelle,
5. den Solidaritätszuschlag, der auf die nach Nummer 4 errechnete Lohnsteuer entfallen würde, und

6. die Kirchensteuer, die auf die nach Nummer 4 errechnete Lohnsteuer entfallen würde, falls die berechnete Person kirchensteuerpflichtig ist.

Bei Einkommen innerhalb der Gleitzone gemäß § 20 Abs. 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch betragen die Renten- und Arbeitslosenversicherungspauschale 8 Prozent und die Kranken- und Pflegeversicherungspauschale 5 Prozent. Bei ausländischen Einnahmen sind statt der Abzüge nach den Sätzen 2 und 3 die tatsächlich auf dieses Einkommen bezahlten Steuern und Sozialabgaben abzusetzen.

c) Absatz 8 wird wie folgt gefasst:

„(8) Als Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit ist der Gewinn anzusetzen, der im maßgebenden Zeitraum in den einzelnen Monaten durchschnittlich erzielt worden ist (Monatsgewinn). Der Gewinn ist nach der Methode zu ermitteln, die die berechnete Person auch für steuerliche Zwecke anwendet. Wird keine Gewinnermittlung vorgelegt, kann der Monatsgewinn geschätzt werden.

Der Monatsgewinn ist zu kürzen um

1. eine Kranken- und Pflegeversicherungspauschale von 8 Prozent des Monatsgewinns, soweit dieser ein Zwölftel der im Jahr der Geburt geltenden Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung nicht überschreitet, falls die berechnete Person Pflichtmitglied der gesetzlichen Krankenversicherung ist,
2. eine Rentenversicherungspauschale von 10 Prozent des Monatsgewinns, soweit dieser ein Zwölftel der im Jahr der Geburt geltenden Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rentenversicherung nicht überschreitet, falls die berechnete Person Pflichtmitglied der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer vergleichbaren Einrichtung ist,
3. eine fiktive Einkommensteuer, berechnet nach der Lohnsteuerklasse I, bei zusammen veranlagten Ehegatten nach der Lohnsteuerklasse III für den im maßgeblichen Zeitraum durchschnittlich erzielten Monatsgewinn auf der Basis der Monatslohnsteuertabelle,
4. den Solidaritätszuschlag, der auf die nach Nummer 3 errechnete fiktive Einkommensteuer entfallen würde, und
5. die Kirchensteuer, die auf die nach Nummer 3 errechnete fiktive Einkommensteuer entfallen würde, falls die berechnete Person kirchensteuerpflichtig ist.

Auf Antrag der berechneten Person ist Absatz 7 Satz 6 und 7 entsprechend anzuwenden.“

- d) In Absatz 9 Satz 2 wird die Angabe „Satz 5 und 6“ durch die Angabe „Satz 6 und 7“ ersetzt.
2. In § 3 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz wird der abschließende Punkt gestrichen und es werden die Wörter „sowie in Fällen des § 2 Abs. 4 um 75 Euro.“ eingefügt.
3. § 5 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift ist wie folgt zu fassen:
- „§ 5
Zusammentreffen von Ansprüchen;
Verbindlichkeit des Antrags“.
- b) In Absatz 1 wird Satz 2 gestrichen.
- c) Folgender Absatz wird angefügt:
- „(4) Die im Antrag getroffene Entscheidung ist verbindlich. Eine einmalige Änderung der gewählten Monate und der Aufteilung zwischen den Elternteilen ist bis zum Ende des Bezugszeitraums möglich. § 7 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Darüber hinaus ist eine weitere einmalige Änderung bis zum Ende des Bezugszeitraums möglich in Fällen besonderer Härte, insbesondere bei Eintritt einer schweren Krankheit, Schwerbehinderung oder Tod eines Elternteils oder eines Kindes oder bei erheblich gefährdeter wirtschaftlicher Existenz der Eltern nach Antragstellung.“
4. § 10 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
- „In Fällen des § 2 Abs. 4 erhöht sich der nicht zu berücksichtigende Betrag im jeweiligen Monat um 75 Euro.“
- b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
- „In Fällen des § 2 Abs. 4 erhöht sich der nicht heranzuziehende Betrag im jeweiligen Monat um 75 Euro.“
- c) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
- „In Fällen des § 2 Abs. 4 erhöht sich der nicht zu berücksichtigende beziehungsweise nicht heranzuziehende Betrag im jeweiligen Monat um 37,50 Euro.“
5. In § 22 Abs. 2 Satz 1 wird das Wort „vierteljährlich“ durch das Wort „halbjährlich“ ersetzt.
6. Nach § 27 Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
- „(1a) Für die vor dem 1. Januar 2009 geborenen oder mit dem Ziel der Adoption aufgenommenen Kinder sind die Vorschriften des Ersten und Dritten Abschnitts in der bis zum ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens] geltenden Fassung anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Gesetz zielt auf eine erhebliche Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes, bei der der Charakter der Leistung gewahrt und Mehrausgaben vermieden werden.

Hauptansatzpunkte sind die Vereinfachung der Einkommensermittlung bei nichtselbstständiger Tätigkeit und bei Gewinneinkünften. Daneben sollen einige streitträchtige Regelungen bereinigt werden, was sowohl der Akzeptanz des Gesetzes als auch der Verwaltungsvereinfachung dient.

1. Vereinfachte Einkommensermittlung bei nichtselbstständiger Tätigkeit

Nach dem bisherigen Recht sind für die Ermittlung des Einkommens bei nichtselbstständiger Tätigkeit aus zwölf teilweise sehr kompliziert aufgebauten Lohn- oder Gehaltsbescheinigungen je etwa zehn Einzelwerte zu ermitteln, rechtlich zu bewerten und zu erfassen. In fast allen Fällen sind zusätzlich beim Abzug von Einmalzahlungen anteilige Steuer- und Sozialversicherungsbeträge herauszurechnen. Schließlich ist dies alles nach dem Vieraugenprinzip nochmals zu überprüfen.

Die Neuregelung sieht im Kern vor, aus jeder Lohn- oder Gehaltsbescheinigung als einzigen Wert das laufende lohnsteuerpflichtige Bruttoeinkommen zu entnehmen, aus dem EDV-gesteuert ein fiktives Nettoeinkommen berechnet wird.

Neben dieser wesentlichen Vereinfachung für den Großteil der Anträge (ca. 90 Prozent der Anträge, bei denen eine Einkommensermittlung erforderlich ist) beseitigt die Neuregelung zwei wichtige Schwachstellen der bisherigen Regelung:

Zum einen kann ein Elternteil sein Elterngeld bisher dadurch beeinflussen, dass er rechtzeitig einen Freibetrag (z. B. wegen Werbungskosten oder Verlustvorträgen) in die Lohnsteuerkarte eintragen lässt. Wer hingegen weniger gut informiert ist und keinen Freibetrag eintragen lässt, erhält weniger Elterngeld. Durch die fiktive Nettoberechnung wirkt sich die Eintragung von Freibeträgen nicht mehr auf das Elterngeld aus. Diese Gerechtigkeitslücke wird geschlossen.

Zum anderen wird ein Widerspruch hinsichtlich der Behandlung der Werbungskosten beseitigt, nämlich Werbungskosten werden bei der Einkommensermittlung im Rahmen des Elterngeldvollzugs schon nach der bisherigen Regelung pauschal mit dem steuerlichen Pauschbetrag angesetzt. Dies wirkt zu Gunsten der berechtigten Personen, da sich das Elterngeld erhöht. Diese schon nach bisherigem Recht vorgesehene Pauschalierung ist auf Grund der erheblichen damit verbundenen Vereinfachung richtig. Sie steht jedoch nicht damit im Einklang, dass die Werbungskosten nach der bisherigen Regelung durch die ohne eine Beschränkung auf den Pauschbetrag mögliche Eintragung in die Lohnsteuerkarte das Einkommen nochmals erhöhen. Dieser Widerspruch wird durch die Neuregelung beseitigt.

Die fiktive Nettoberechnung stützt sich auf die konkrete Steuerformel und auf Pauschalen bei der Sozialversicherung.

Das Ergebnis der Einkommensermittlung wird sich sowohl insgesamt als auch in der weit überwiegenden Zahl der Einzelfälle nicht nennenswert verändern. Für den Bundeshaushalt führt der Vorschlag damit nicht zu höheren Kosten.

Vorbild für die fiktive Nettoberechnung ist das Arbeitslosengeld I. Die Leistung behält damit ihren Charakter als Einkommensersatzleistung.

2. Vereinfachung der Gewinnermittlung bei Gewinneinkünften

Die bisherige Gesetzeslage stützt gemäß § 2 Abs. 9 BEEG die Gewinnermittlung bei Gewinneinkünften in der Mehrzahl der Fälle auf den Steuerbescheid für den letzten abgeschlossenen steuerlichen Veranlagungszeitraum. An dieser Regelung wird festgehalten.

Für die Einkommensermittlung im Bezugszeitraum und für Fallgestaltungen, in denen die selbstständige Tätigkeit erst während des steuerlichen Veranlagungszeitraums vor der Geburt aufgenommen wurde oder in denen neben der selbstständigen Tätigkeit auch eine nichtselbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde, basiert die Einkommensermittlung hingegen auf eigens von der berechtigten Person zu erstellenden und von der Elterngeldstelle zu prüfenden Gewinn- und Verlustrechnungen. Dies bedeutet für die berechnete Person und die Elterngeldstelle einen erheblichen Aufwand. Insbesondere bei Inanspruchnahme von nur zwei Partnermonaten besteht die Gefahr, dass die Leistung durch die von der berechtigten Person aufzuwendenden Kosten für die Erstellung der gesonderten Gewinn- und Verlustrechnung zu einem wesentlichen Teil verbraucht wird.

Die Neuregelung stellt es der berechtigten Person frei, nach der auch für steuerliche Zwecke verwandten Methode eine gesonderte Gewinn- und Verlustrechnung vorzulegen. Wird eine solche – etwa aus Kostengründen – nicht vorgelegt, kann der Gewinn von der Elterngeldstelle geschätzt werden.

Als Ausgangspunkt der Schätzung bieten sich insbesondere die Umsätze an, die sich in der Regel aus den von der berechtigten Person ohnehin abzugebenden Umsatzsteuervoranmeldungen ergeben oder vergleichsweise einfach aus Kontobelegen und Kassenbüchern ermittelbar sind. Eine Multiplikation der Umsätze mit aus vergangenen Steuerfestsetzungen bekannten Gewinnquoten oder mit den Richtsätzen der Finanzverwaltung ermöglicht einfach eine qualifizierte Schätzung des Gewinns.

Der nach der bisherigen Regelung notfalls vorzunehmende Abzug einer Betriebsausgabenpauschale von einheitlich 20 Prozent, der sich ebenfalls an den Umsätzen orientierte, aber wesentlich realitätsfernere Ergebnisse erbrachte, kann entfallen.

Die durch die Neuregelung bezweckte Vereinfachung beschränkt sich zwar nur auf einen geringen Anteil der Elterngeldfälle; gerade diese Fälle bereiten den Elterngeldstellen aber besondere Schwierigkeiten.

3. Pauschalierung von Steuern und Abgaben bei Gewinneinkünften

Die Neuregelung sieht wie bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit auch bei Gewinneinkünften (selbstständige Tätigkeit, Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft) eine Berechnung des Nettoeinkommens mittels pauschaler Abgabensätze sowie – im Anwendungsbereich von § 2 Abs. 8 Satz 1 bis 3 BEEG – fiktiver Steuern vor.

Bei den Sozialversicherungen sind wie bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit Pauschalen vorgesehen, die anzuwenden sind, wenn die berechtigte Person Pflichtmitglied im entsprechenden Zweig der Sozialversicherung ist. Die Pauschalen bilden die tatsächliche Belastung im Regelfall hinreichend genau ab.

Soweit nicht auf Steuerbescheide zurückgegriffen werden kann, wird auch die Einkommensteuer fiktiv berechnet, indem auf den durchschnittlichen monatlichen Gewinn die Lohnsteuertabelle angewendet wird. Die berechtigte Person wird damit im Ergebnis so behandelt, wie wenn der gesamte im maßgeblichen Zeitraum erzielte Gewinn in gleich hohen monatlichen Teilbeträgen erzielt und auch gleichmäßig besteuert worden wäre. Diese Behandlung ist vom Zweck des Elterngeldes her folgerichtig: wenn bei selbstständiger Tätigkeit überhaupt an eine Einkommensersatzleistung gedacht werden kann, muss das Einkommen in dieser Weise gemittelt und verstetigt werden, wie dies auch dem Grundansatz des § 2 Abs. 1 Satz 1 BEEG entspricht.

Die Anwendung der Steuertabelle für die Lohnsteuerklasse I führt auch zu plausiblen Ergebnissen, da sie die durchschnittliche Steuerlast im Regelfall vergleichsweise genau abbildet, besser jedenfalls als die derzeit geltende Regelung, die auf die geleisteten Steuervorauszahlungen abstellt. Zusammen veranlagten Ehegatten wird der Splittingvorteil durch die Anwendung der Lohnsteuerklasse III erhalten.

Gegenüber der bisherigen Gesetzeslage ist die Lösung einfacher und verringert die mit dem Abstellen auf die Steuervorauszahlungen verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten.

Insgesamt wird durch die Neuregelung die Einheitlichkeit des Elterngeldes gewahrt.

Bereits nach bisheriger Rechtslage unterscheidet sich die Einkommensermittlung bei Gewinneinkünften von der bei nichtselbstständiger Tätigkeit. Eine isolierte Einführung der fiktiven Nettoberechnung bei nichtselbstständiger Arbeit würde diese Kluft vergrößern. Die in der Neuregelung vorgesehene Anwendung der Lohnsteuerformel auf die durchschnittlichen monatlichen Gewinne sowie einheitlicher Sozialversicherungspauschalen führt demgegenüber den Grundansatz einer Entgeltersatzleistung auch für Gewinneinkünfte konsequent zu Ende. Im Ergebnis entspricht die Neuregelung dem Charakter der Entgeltersatzleistung deutlich besser als die bisherige Regelung.

4. Lockerung der Verbindlichkeit der Festlegung auf Bezugszeiträume

Nach bisheriger Rechtslage ist die von den Eltern im Antrag getroffene Festlegung der Bezugszeiträume verbindlich und kann nur einmal und nur in Fällen besonderer Härte geändert werden. Die bisherige Härtefallregelung ist sehr streng und führt zu vielen Streitfällen (z. B. ein arbeitsloser Elternteil nimmt für zwölf Monate Elterngeld in Anspruch, findet dann

aber überraschend einen Vollzeitarbeitsplatz; nimmt er ihn an, verliert er den Elterngeldanspruch; nach dem Wortlaut der Härtefallregelung ist eine Übertragung der frei gewordenen Monate auf den anderen Elternteil nicht möglich). Die Neuregelung sieht als Abhilfe die Zulassung einer einmaligen Änderung ohne weitere Voraussetzungen vor.

Die Neuregelung wird zu einer marginalen Erhöhung der Kosten für den Bundeshaushalt führen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit)

Zu Nummer 1

Zu § 2

Zu Buchstabe a

Zu Absatz 1

Folgeänderung zur Änderung des Absatzes 7 und terminologische Klarstellung.

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 7

Die Neufassung regelt die neue Einkommensermittlung bei nichtselbstständiger Tätigkeit. Durch die Übernahme der laufenden Bruttobezüge mit fiktiver Nettoberechnung wird die Verwaltung entscheidend entlastet.

Im Ergebnis bleiben die wichtigsten Vorgaben der bisherigen Rechtslage jedoch unverändert:

- Behandlung steuerfreier und pauschal besteufter Einnahmen,
- Ansatz des Arbeitnehmer-Pauschbetrages,
- Abzug von Beträgen für die Sozialversicherung bei im entsprechenden Zweig der Sozialversicherung Pflichtversicherten sowie der Kirchensteuer bei Kirchensteuerpflichtigen,
- grundsätzliche Maßgeblichkeit der in der Lohnsteuerkarte eingetragenen Steuerklasse,
- Maßgeblichkeit der Lohn- und Gehaltsbescheinigungen,
- Bestimmung der maßgeblichen Monate.

Durch die fiktive Lohnsteuerberechnung wird die Möglichkeit beseitigt, durch Eintragung von Freibeträgen auf der Lohnsteuerkarte die Höhe des Elterngeldes zu beeinflussen. Dadurch ergibt sich eine Einsparung für den Bundeshaushalt. Abgesehen davon wird durch die Anwendung der Steuerformel exakt der zutreffende Lohnsteuerbetrag abgezogen.

Bei der Sozialversicherung können sich durch die Pauschalen je nach den individuellen Beitragssätzen der berechtigten Person geringe Unterschiede ergeben. Anders als beim Arbeitslosengeld I sind zwei Pauschalen für Kranken- und Pflegeversicherung einerseits und Renten- und Arbeitslosenversicherung andererseits erforderlich, da der Abzug der Pauschale nur dann gerechtfertigt ist, wenn die berechtigte Person gesetzliches Mitglied im betreffenden Zweig der Sozialversicherung ist (bzw. im Fall der Rentenversicherung

Mitglied einer vergleichbaren Einrichtung ist, dies betrifft insbesondere Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke).

Bei Beschäftigungen innerhalb der Gleitzone (401 Euro bis 800 Euro monatlich) gelten niedrigere Sozialversicherungspauschalen, da auch die tatsächliche Belastung niedriger ist. Die Pauschalen von 8 bzw. 5 Prozent entsprechen einer Abgabenbelastung im unteren Bereich der Gleitzone.

Da ausländische Einnahmen häufig völlig anderen Abgabenbelastungen unterliegen, sind insofern die tatsächlichen Abzüge anzusetzen, wobei an die Stelle der Lohnsteuer gegebenenfalls Steuervorauszahlungen treten.

Zu Buchstabe c

Zu Absatz 8

Zu den Sätzen 1 bis 3

Absatz 8 Satz 1 bis 3 vereinfacht für den gesetzlichen Regelfall bei Gewinneinkünften die Gewinnermittlung, indem bei Nichtvorlage einer gesonderten Gewinn- und Verlustrechnung eine Gewinnschätzung durch die Elterngeldstelle zugelassen wird. Nicht geändert wird indes Absatz 9 Satz 1, der eine abweichende Regelung vorsieht, die entgegen dem gesetzlichen Regel-Ausnahmeverhältnis in der Praxis die Mehrzahl der Fälle betrifft. Bedeutung hat die Neuregelung nur dann, wenn nicht auf den Steuerbescheid im Veranlagungszeitraum vor der Geburt abgestellt werden kann, also insbesondere bei Erwerbstätigkeit im Bezugszeitraum.

Zu Satz 4

Die Neufassung führt auch bei Gewinneinkünften eine Berechnung des Nettoeinkommens mittels pauschaler Abga-

bensätze sowie – im Anwendungsbereich von § 2 Abs. 8 Satz 1 bis 3 – fiktiver Steuern ein.

Zu Satz 5

Folgeänderung zur Änderung des § 2 Abs. 7.

Zu Buchstabe d

Zu Absatz 9 Satz 2

Folgeänderung zur Änderung des § 2 Abs. 7.

Zu Nummer 3

Zu § 5

Die Neufassung regelt die Lockerung der Verbindlichkeit der Festlegung auf Bezugszeiträume.

Zu Nummer 5

Zu § 22

Die Abgleichung der Statistik verursacht bei einigen Ländern erheblichen Aufwand, der durch die Umstellung von der quartalsweisen auf die halbjährliche Statistikmeldung halbiert wird. Nach Ablauf des in § 25 bestimmten Zeitpunkts für einen Bericht ist der Übergang auf ein längeres Intervall für die Statistikmeldung vertretbar.

Zu Nummer 6

Zu § 27

Übergangsregelung

Zu Artikel 2

Inkrafttretensregelung

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf zielt nach seiner Begründung auf eine erhebliche Vereinfachung des Vollzugs des Elterngeldes, bei der der Charakter der Leistung gewahrt und Mehrausgaben vermieden werden. Diese Zielsetzung wird von der Bundesregierung begrüßt; sie hat aber Zweifel, ob diese Ziele mit dem vorgelegten Gesetzentwurf tatsächlich erreicht werden können. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs ist eine Änderung der Art und Weise der Einkommensermittlung. Diese berührt zwangsläufig nicht nur den Verwaltungsaufwand, sondern zugleich den Charakter der Leistung. Dabei gilt, dass Pauschalierungen, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, den Verwaltungsaufwand verringern, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer Verhältnisse des Einzelfalles einschränken. Ob der Gesetzentwurf – ggf. nach einer Veränderung – eine so wesentliche Vereinfachung des Vollzugs bewirkt, dass die gleichzeitig verminderte Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Einzelfalles hinzunehmen ist, bedarf näherer Prüfung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.

Das geltende Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) nimmt die individuelle wirtschaftliche Situation der Eltern in den Blick und will für Arbeitnehmer wie für Selbstständige den tatsächlichen Wegfall von Erwerbseinkommen ausgleichen. Es regelt, dass sich der Anspruch auf das einkommensabhängige Elterngeld nach dem bereinigten Nettoeinkommen der Antragstellerin oder des Antragstellers berechnet. Zur Berechnung des bereinigten Nettoeinkommens werden bei nichtselbstständig Beschäftigten von dem zu berücksichtigenden Bruttoeinkommen Lohnsteuer und Sozialabgaben gemäß der monatlichen Lohn- oder Gehaltsbescheinigung abgezogen. Werbungskosten werden mit einem Zwölftel des steuerlichen Arbeitnehmer-Pauschbetrages abgezogen. Bei Selbstständigen wird der wegfallende Gewinn nach Abzug der darauf entfallenden Steuern berücksichtigt. Sofern ausnahmsweise Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung zu erbringen sind, werden diese wie bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abgezogen. Der Gewinn wird nach steuerlichen Grundsätzen ermittelt. Für den Zeitraum vor der Geburt des Kindes kann an den letzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraum und den dazu ergangenen Steuerbescheid angeknüpft werden, wenn die zugrunde liegende Erwerbstätigkeit durchgängig sowohl während des Veranlagungszeitraums als auch während der zwölf Monate vor der Geburt des Kindes ausgeübt worden ist. Liegt der Steuerbescheid für den Veranlagungszeitraum zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht vor, kann das Einkommen durch andere Unterlagen, wie beispielsweise den Steuerbescheid des vorletzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraums, den Steuervorauszahlungsbescheid des letzten Veranlagungszeitraums, eine vorhandene Einnahmenüberschussrechnung oder durch eine Bilanz glaubhaft gemacht werden. Das Elterngeld wird dann auf dieser Grundlage vorläufig bis zum Nachreichen des Steuerbescheids für das Jahr vor der Geburt

gezahlt. Kann nicht an den letzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraum angeknüpft werden, erfolgt die Gewinnermittlung nach einer mindestens den Anforderungen einer steuerlichen Einnahmenüberschussrechnung entsprechenden Aufstellung. Dies gilt auch für die Zeit nach der Geburt des Kindes, wenn im Bezugszeitraum des Elterngelds Einkünfte aus selbstständiger Arbeit anfallen.

Nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates soll für Arbeitnehmer das Bruttoeinkommen wie bisher aus den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen der Arbeitgeber abgelesen werden. Die Steuern und Sozialabgaben sollen jedoch durch die Elterngeldstellen per EDV pauschal ohne Berücksichtigung der Verhältnisse des Einzelfalles, wie etwa eingetragener Freibeträge beim Steuerabzug oder unterschiedlicher Versicherungsbeiträge, berechnet werden. Das Einkommen von Selbstständigen soll wie bisher in der Mehrzahl der Fälle auf den Steuerbescheid für den letzten abgeschlossenen steuerlichen Veranlagungszeitraum gestützt werden. Soweit dies nicht möglich ist, soll er zukünftig nach der Methode ermittelt werden, die die berechnete Person auch für steuerliche Zwecke anwendet. Die Berechneten können entweder eine Gewinnermittlung vorlegen oder der Monatsgewinn kann geschätzt werden. Nach der Gesetzesbegründung kann die Schätzung insbesondere auf Grundlage einer auf die Umsätze bezogenen neuartigen „Gewinnquote“ berechnet werden. Die auf den ermittelten Gewinn entfallenden Abzüge sollen fiktiv nach den für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen festgesetzt werden, also etwa durch einen fiktiven Lohnsteuerabzug nach der Lohnsteuertabelle, für zusammen veranlagte Eheleute jeweils nach Lohnsteuerklasse III.

Die Bundesregierung sieht eine Änderung der Regelungen zur Einkommensermittlung bereits während des zweiten Jahres des Elterngeldvollzugs kritisch. Der geltende Einkommensbegriff des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes ist in Abänderung des Regierungsentwurfs erst im Herbst 2006 im Gesetzgebungsverfahren auf Wunsch und in Abstimmung mit den Ländern eingeführt worden. Mehrfache Änderungen sollten dringend vermieden werden. Deshalb hatte die Bundesregierung angeregt, eine Änderung nicht vor der Erstellung des Berichts der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschriften nach § 25 BEEG vorzunehmen. Zwar sind aus der Evaluation des Gesetzes und dem Bericht der Bundesregierung keine Ergebnisse zum Verwaltungsvollzug zu erwarten, die den Bundesländern nicht bereits bekannt sind. Der Einkommensbegriff hat aber nicht nur Bedeutung für den Verwaltungsvollzug, sondern er beeinflusst auch wesentlich die Auswirkungen des Gesetzes. Er ist mitentscheidend dafür, wer wie viel Elterngeld bekommt und ob das Ziel des Elterngelds, möglichst einheitlich den realen Einkommenswegfall nach der Geburt aufzufangen, erreicht wird. Deshalb wird der Einkommensbegriff im Bericht der Bundesregierung und der

gegebenenfalls daran anknüpfenden Entscheidung des Gesetzgebers voraussichtlich eine Rolle spielen.

Nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen warten Eltern bis zu vier Wochen mit der Antragstellung. Der amtliche Bescheid folgt in der Regel binnen weiterer vier bis sechs Wochen. Die Anzahl der Beschwerden über das Verwaltungsverfahren scheint überschaubar zu sein. Anzeichen für einen allgemeinen Antragsrückstau gibt es derzeit nicht. Hieraus folgt aus Sicht der Bundesregierung, dass der Reformbedarf jedenfalls einen gewissen Aufschub erlaubt.

Die vorgesehenen Änderungen des Bundesrates zur Ermittlung des Einkommens aus selbstständiger Arbeit lehnt die Bundesregierung ab. Der für die Einkommensschätzung bei Selbstständigen vorgesehene Weg wirft verschiedene Fragen auf. Die Möglichkeit zu einer gesetzlich in keiner Weise konkretisierten Schätzung des Einkommens wäre im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot zu prüfen. Sie wäre in jedem Fall streitanfällig. Die nach der Gesetzesbegründung zugrunde zu legende neuartige „Gewinnquote“ dürfte auch praktisch in vielen Fällen mangels Umsatzsteuerpflicht nicht greifen. Die fiktive Festsetzung der auf den Gewinn entfallenden Abzüge nach den für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Grundsätzen trägt den Besonderheiten der Selbstständigen nicht Rechnung. So wird für pflichtversicherte Selbstständige u. a. eine Rentenversicherungspauschale bis zur Beitragsbemessungsgrenze mit 10 Prozent vom Gewinn angesetzt, obwohl sozialversicherungsrechtlich die Berechnung nach der Bezugsgröße den Grundfall darstellt und die Selbstständigen ihre Beiträge in voller Höhe allein tragen. Auch den anderen Absetzmöglichkeiten für Vorsorgeaufwendungen von Selbstständigen wird nicht Rechnung getragen. Vor allem die Regelung, dass für zusammen veranlagte Eheleute der Steuerabzug jeweils nach Lohnsteuerklasse III erfolgt, ist als Typisierung kaum nachvollziehbar und selbst für die Betroffenen wohl eher überraschend.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Alternative für Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit hat die Bundesregierung Zweifel, ob die vom Bundesrat verfolgten und unterstützenswerten Ziele erreicht werden können. Unsicher ist, ob die Verwaltung durch die vorgesehenen Änderungen in dem erhofften Umfang entlastet wird und ob die Regelung in ihren Auswirkungen akzeptabel ist.

Der Entlastungseffekt für die Verwaltung soll daraus folgen, dass die Abzüge vom Bruttoeinkommen per EDV berechnet werden sollen. Diese Werte müssen – und können – dann nicht mehr aus den vorgelegten Lohn- und Gehaltsbescheinigungen abgelesen werden. Für die Berechnung kann in den komplizierten Fällen – und diese sind der Anlass für die Initiative zur Änderung des Einkommensbegriffs – nicht auf einen einzigen Bruttowert zurückgegriffen werden. Vielmehr muss unterschieden werden, welche Einnahmen wann zugeflossen, lohnsteuerpflichtig, vom Arbeitgeber pauschal versteuert oder als sonstige Bezüge herauszurechnen sind. Weitere Eingaben etwa zur Lohnsteuerklasse und den Kinderfreibeträgen sind erforderlich. Eine eindeutige Entlastung dürfte indes in den Standardfällen insoweit erfolgen, als die monatlichen Abzugspositionen nicht mehr von den Lohn- und Gehaltsbescheinigungen übertragen werden müssen. Ob die Bearbeitungszeiten in den Ländern allein da-

durch tatsächlich deutlich zurückgehen, kann die Bundesregierung nicht einschätzen.

Der Gesetzentwurf führt vermutlich kaum zu einer Reduzierung der Mitwirkungspflichten der Eltern und der Arbeitgeber. Grundlage für die Berechnung des einkommensabhängigen Elterngelds sind für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unverändert die Lohn- und Gehaltsbescheinigungen aus den zwölf Kalendermonaten vor der Geburt bzw. dem Bezugszeitraum. Für Selbstständige bleibt es grundsätzlich für den Bemessungszeitraum beim Steuerbescheid des letzten abgeschlossenen Veranlagungszeitraums. Eine Entlastung für Eltern und Arbeitgeber ist nur insoweit zu erwarten, als Nachfragen zu den Abzügen nicht mehr erfolgen werden.

Entscheidend ist aber, ob die grobe Pauschalierung der Abzugsbeträge für die Ermittlung des Nettoeinkommens zu akzeptablen und akzeptierten Ergebnissen führt. Mit der Anknüpfung an einen steuerlichen Einkommensbegriff wird durch die geltende Regelung eine möglichst einheitliche Einkommensermittlung für Einkommen aus nichtselbstständiger und aus selbstständiger Arbeit gewährleistet. Um das (Netto-)Einkommen aus den zwölf Kalendermonaten vor der Geburt zu berücksichtigen, wird grundsätzlich auf das monatlich konkret zur Verfügung stehende Einkommen abgestellt. Viele Auswirkungen können zurzeit mit Hinweisen auf das Steuerrecht und die konkret erfolgten Abzüge erklärt werden. Die vorgeschlagene insgesamt kostenneutrale Regelung kann im konkreten Fall zu einem deutlich höheren oder niedrigeren Elterngeld führen. Deutlich schlechter wird sich z. B. die Gruppe der Elterngeldbezieher mit auf der Lohnsteuerkarte eingetragenen Freibeträgen (u. a. wegen Unterhaltspflichten, Kinderbetreuungskosten oder Behinderung) stehen. Die fiktive Nettoberechnung führt hier zu einem höheren als dem tatsächlichen Steuerabzug und damit zu einem geringeren Elterngeldanspruch. Verdient etwa ein Mann vor der Geburt des Kindes 4 000 Euro brutto und hat wegen Unterhaltspflichten gegenüber seiner geschiedenen Ehefrau einen Freibetrag von 6 000 Euro für das Kalenderjahr auf seiner Lohnsteuerkarte eingetragen, verringert sich das ihm zustehende Elterngeld um 130 Euro im Monat. Als Begründung für die Pauschalierung wird auf das Arbeitslosengeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (SGB III) verwiesen; dies trägt aber nur begrenzt. Im SGB III werden auch die Beiträge ohne Berücksichtigung individueller Besonderheiten erhoben. Für das Elterngeld gilt das nicht. Als steuerfinanzierte Leistung mit einem einkommensteuerlichen Einkommensbegriff für Einkommen sowohl aus selbstständiger wie aus nichtselbstständiger Arbeit erscheint eine einheitliche – konkrete oder pauschale – Regelung angemessen. Aufgrund der Schwierigkeit einer Pauschalierung bei Selbstständigen sieht die geltende Regelung generell die Berücksichtigung der konkreten Abzüge vor. Ein Auseinanderfallen der Regelungen mit der Folge, dass zum Beispiel bei Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit steuerliche Freibeträge wegen Unterhaltspflichten, Kinderbetreuungskosten oder Behinderung anders als im Regelfall bei Einkommen aus selbstständiger Arbeit durch Zugrundelegung des Steuerbescheids generell nicht berücksichtigt werden, ist nicht unproblematisch.

Im Übrigen ist nach dem Gesetzesantrag für ausländische Einkommen keine Pauschalierung vorgesehen. Hier soll an der bisher für alle Eltern geltenden Lösung festgehalten wer-

den, nach der das konkrete Nettoeinkommen maßgeblich ist. Die Abweichungen durch eine Pauschalierung werden als zu groß angesehen. Richtig ist, dass die Abweichungen in diesen Fällen noch größer als bei deutschen Einkommen sein können. Auch bei deutschen Einkommen sind jedoch deutliche Abweichungen möglich, so dass Schlechterstellungen von inländischem Einkommen nicht ausgeschlossen sind.

Soweit der Bundesrat eine Gerechtigkeitslücke darin sieht, dass nach geltender Rechtslage ein Elternteil ein höheres Elterngeld bezieht, wenn er einen Freibetrag auf der Lohnsteuerkarte eintragen lässt, als ein Elternteil, der die entsprechenden Abzugsbeträge erst bei der Einkommensteuererklärung geltend macht, wird diese Auffassung nicht geteilt. Im Hinblick auf die Konzeption, das monatlich tatsächlich wegfallende Einkommen zu erfassen, ist die Regelung folgerichtig.

Im Ergebnis haben beide Lösungen, der geltende wie der vorgeschlagene Einkommensbegriff, unterschiedliche Vor- oder auch Nachteile. Aus Sicht der Bundesregierung sollte eine Änderung des wohl erwogenen geltenden Einkommensbegriffs nur erfolgen, wenn eine gewisse Sicherheit besteht, dass die Änderung auch die erwarteten positiven Effekte hat, denn eine mehrfache Änderung am Einkommensbegriff sollte dringend vermieden werden. Ziel ist eine Lösung, die sowohl einfacher im Verwaltungsvollzug ist als auch die Einkommenssituation bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie bei Selbstständigen überzeugend und in ver-

gleichbarer Weise abbildet. Weitere Erkenntnisse zum Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz in der Praxis werden die Ergebnisse der laufenden Evaluation des Elterngelds liefern. Diese werden dem Deutschen Bundestag zum 1. Oktober 2008 vorgelegt. Die Bundesregierung prüft, wie darüber hinaus insbesondere Erleichterungen für den vom Bundesrat bemängelten Verwaltungsaufwand für das Elterngeld erfolgen können. In diesem Zusammenhang wird auf die geplante Vereinheitlichung der Entgeltbescheinigungen und die von der Bundesregierung vorgesehene Einbeziehung des Elterngeldes in das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises hingewiesen.

Die Bundesregierung wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, bei Anwendung des Geschwisterbonus insgesamt 375 Euro sowohl auf Einkommensersatz- als auch auf andere Sozialleistungen anrechnungsfrei zu belassen, vor dem Hintergrund der Ergebnisse der in Kürze vorliegenden Evaluation prüfen.

Die Bundesregierung hält ebenso wie der Bundesrat eine Flexibilisierung der Antragstellung für erforderlich. Sie sieht hierzu in ihrem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (Bundesratsdrucksache 341/08) eine entsprechende Regelung vor.

Die Verlängerung des Zeitraums der Datenlieferungen zur Elterngeldstatistik ist aus Sicht der Bundesregierung mit der Notwendigkeit einer zeitnahen Information über die Entwicklung des Elterngelds nicht zu vereinbaren.