

Stellungnahme

in der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs am Montag dem 7. Mai 2012 in Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

1. Welches sind die wesentlichen Regelungsbestandteile, die eine Vereinfachung des Elterngeldvollzugs bewirken?

Gegenüber der geltenden Rechtslage verändert der Gesetzentwurf die Methode zur Ermittlung des Einkommens, das der Elterngeldberechnung zugrunde liegt (Bemessungseinkommen).

Nach dem Gesetzentwurf wie auch nach dem Konzept des Änderungsantrags der Regierungsfractionen (im Folgenden: Änderungsantrag CDU/CSU/FDP) soll künftig das Bemessungseinkommen nicht mehr auf der Basis von Lohn- und Gehaltsbescheinigungen, sondern auf der Basis eines „fiktiven“ Nettoeinkommens berechnet werden. Ausdrücklich zielt das Gesetzgebungsvorhaben auf eine Senkung des mit der Einkommensberechnung verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes und der damit verbundenen Wartezeiten für die bezugsberechtigten Eltern. Diesem sehr begrüßenswerten Ziel soll u.a. eine Pauschalierung der Abzüge für Steuern, Solidarbeitrag und Sozialabgaben bzw. Vorsorgeaufwendungen Rechnung tragen. Diese Änderung gilt sowohl für Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit (§ 2 Abs. 7 BEEG-E bzw. § 2 c Änderungsantrag CDU/CSU/FDP) als auch für Einkommen aus selbständiger Tätigkeit (§ 2 Abs. 8 BEEG-E bzw. § 2d Änderungsantrag CDU/CSU/FDP). Auch die künftige Berechnung von Einkommen aus beiden Einkommensarten würde durch diesen Methodenwechsel beeinflusst (§ 2 Abs. 8 S. 9 BEEG-E).

Die Berechnung des Einkommens, das auf das Elterngeld angerechnet wird (Bezugseinkommen) reformiert der Gesetzentwurf nicht; im Änderungsantrag CDU/CSU/FDP wird hingegen die Berechnung von Bemessungs- und Bezugseinkommen vereinheitlicht (vgl. Begründungen zu § 2e und 2 f, S. 30 und 36). Die Präzisierung der Berechnungsgrundlagen und Methoden für das Bezugseinkommen und die Angleichung der Berechnung sind zu begrüßen.

a) Bemessungsgrundlage

Grundlage der Einkommensberechnung bleibt das laufende Bruttoeinkommen aus der Erwerbstätigkeit (im Regelfall) während der vor der Geburt liegenden 12 Monate, vermindert um Abzüge für Lohn- bzw. Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer sowie um Abzüge für Sozialabgaben.

b) Grundlagen der Ermittlung des Bemessungseinkommens

Die Ermittlung der Bezüge aus nichtselbständiger Tätigkeit, der Lohnsteuerklasse, des Faktors nach § 39f EStG bleibt mit der Anknüpfung an die Lohn- und Gehaltsbescheinigung der Arbeitgeber unverändert (§ 2 Abs. 7 Satz 8 BEEG-E; ähnlich § 2c Abs. 2 Änderungsantrag CDU/CSU/FDP). Neu hinzu kommt die Einbeziehung der Kinderfreibeträge aus § 32 Abs. 6 EStG in die Ermittlung (dazu unten 4.d).

Für die Ermittlung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit in Form der Differenz von Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben (Gewinn) stehen bisher drei Verfahren zur Verfügung: Wurde die Tätigkeit schon während einer Zeit ausgeübt, die dem für die Elterngeldberechnung maßgeblichen Zeitraum vorausliegt,

und liegt ein Steuerbescheid vor, aus dem sich der Gewinn für diesen vorausliegenden Zeitraum ergibt, so ist im Regelfall der Steuerbescheid für die Einkommensberechnung zugrunde zu legen. Liegt ein solcher Steuerbescheid nicht vor, ist der Gewinn im Verfahren einer sog. Einnahme-Überschussrechnung nach dem Prinzip des § 4 Abs. 3 EStG zu ermitteln. Ist dies nicht möglich, ist von den Einnahmen eine Betriebsausgabenpauschale in Höhe von 20 % abzuziehen (§ 2 Abs. 8, 9 BEEG). Wann eine Einnahme-Überschussrechnung „nicht möglich“ ist, präzisiert die geltende Gesetzesfassung nicht.

Dieses komplizierte Gewinnermittlungsverfahren behält der Gesetzentwurf im Grunde bei (§ 2 Abs. 8 und 9 BEEG-E).

Der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP verändert hingegen das Verfahren wie folgt: Grundlage der Gewinnermittlung bildet der Einkommensteuerbescheid für die in den Bemessungszeitraum fallenden Gewinneinkünfte (§ 2d Abs. 2), d.h. aus dem letzten abgeschlossenen steuerlichen Veranlagungszeitraum vor der Geburt des Kindes (§ 2b Abs. 2 S. 1). Liegt dieser Bescheid (wie regelmäßig) bei der Geburt nicht vor, können die Einkünfte durch andere Unterlagen, insbesondere durch den letzten vorliegenden Einkommensteuerbescheid, glaubhaft gemacht werden (Begründung, S. 28). Das Elterngeld wird auf dieser Grundlage vorläufig gezahlt und nach Einreichen des maßgeblichen Einkommensteuerbescheids endgültig festgesetzt. Ist ein Einkommensteuerbescheid nicht zu erstellen, wird das Elterngeld auf Grundlage einer Gewinnermittlung berechnet, die mindestens den Anforderungen an die sog. Einnahme-Überschussrechnung nach § 4 Abs. 3 EStG entspricht. Für diesen Fall sieht § 2d Abs. 3 des Änderungsantrags CDU/CSU/FDP einen pauschalen Abzug von 25 % der Betriebseinnahmen als Betriebsausgaben vor. Ein Grund dafür, warum diese Pauschale die im Gesetzentwurf (§ 2 Abs. 8 S. 3 BEEG-E) vorgesehene Pauschale von 20 % um immerhin ein Viertel überschreitet und damit das Bemessungseinkommen für das Elterngeld senkt, führt der Änderungsvorschlag CDU/CSU/FDP nicht an.

Von dieser Unklarheit abgesehen hat die Verfahrensregelung im Änderungsvorschlag CDU/CSU/FDP sowohl den Vorzug großer Normenklarheit als auch den einer deutlichen Vereinfachung der Einkünfteermittlung. Auch würde das Bemessungseinkommen deutlich präziser als bisher berechnet.

c) Abzüge für Steuern einschließlich Solidaritätszuschlag

aa) Gegenüber der bestehenden Rechtslage soll bei Einkünften aus unselbständiger Tätigkeit für die Berechnung der Abzüge für Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und (im Falle der Kirchensteuerpflichtigkeit) Kirchensteuer nur noch der Arbeitnehmer-Pauschbetrag gem. § 9a S. 1 Nr. 1 EStG in Ansatz kommen (§ 2 Abs. 7 S. 4 Nr. 1 BEEG-E; § 2e Abs. 2 S. 2 Nr. 1 Änderungsantrag CDU/CSU/FDP). Zusätzlich würde erstmals eine Vorsorgepauschale berücksichtigt. Höhere Freibeträge, die in die Lohnsteuerkarte eingetragen wurden, sollen im Gegensatz zur bestehenden Rechtslage keine Berücksichtigung mehr finden. Die Beschränkung des Abzugs auf Pauschalen lässt eine gewisse, wenn auch geringe Vereinfachung des Verfahrens erwarten, da sie die „händische“ Eingabe eines Freibetrags vermeidbar macht. Der Gesetzentwurf selbst führt hierzu allerdings nicht den Grund der Verwaltungsvereinfachung an, sondern nennt andere Gründe (s. näher unten 5.).

bb) Unterschiedlich regelt der Gesetzentwurf den Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer für Einkommen aus selbständiger bzw. nichtselbständiger Tätigkeit. Die Lohnsteuer für Einkommen aus nicht selbständiger Tätigkeit soll weiterhin in Anwendung der Lohnsteuerklassen ermittelt werden (s.o. b).

Für Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit sieht der Gesetzentwurf einen fiktiven Einkommensteuerabzug vor, der unterschiedslos auf der Basis der Lohnsteuerklasse I berechnet würde (§ 2 Abs. 8 S. 4 Nr. 3 BEEG-E). Die Verwaltungsvereinfachung (und auch die Ersparnis der öffentlichen Hand jenseits des eingesparten Verwaltungsaufwands) wäre offensichtlich. Eine ebensolche Vereinfachung ergibt sich aber nach dem Änderungsantrag CDU/CSU/FDP, der in § 2e Abs. 3 Satz 2 vorsieht, als Einkommensteuer den Betrag abzusetzen, der sich unter Berücksichtigung der Steuerklasse IV ohne den Faktor nach § 39f EStG ergibt. Auch diese Berechnung wäre programmablaufgesteuert möglich.

Sind sowohl Gewinneinkünfte als auch Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit zu berücksichtigen, sieht der Gesetzentwurf vor, den Differenzbetrag zwischen der anfallenden Lohnsteuer (entsprechend der Lohnsteuerklasse) und der für alle Einkünfte (fiktiv) berechneten Einkommensteuer nach Lohnsteuerklasse I zu berechnen und diesen Differenzbetrag als fiktive Einkommensteuer von dem errechneten Gewinn abzuziehen (§ 2 Abs. 8 S. 6 BEEG-E). Demgegenüber erstreckt der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP die in § 2e Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Berechnungsweise auf beide Einkommensarten, sofern der zu berücksichtigende Gewinn aus selbständiger Tätigkeit höher ist als das Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit abzüglich des Arbeitnehmerpausbetrags nach § 9b EStG; auch insoweit wird das Bemessungseinkommen unter Berücksichtigung der Steuerklasse IV ohne Berücksichtigung eines Faktors nach § 39f EStG berechnet.

Die Berechnungsmethode des Änderungsantrags CDU/CSU/FDP ist schon aus Gründen der Normenklarheit vorzuziehen, da sich die Berechnungsmethode des Gesetzentwurfs aus dem Regelungswortlaut nur mühsam erschließen lässt. Die Orientierung an der Steuerklasse IV erweist sich im Hinblick auf den Zweck der Verwaltungsvereinfachung als ebenso sachgerecht wie die Wahl der Steuerklasse I im Gesetzentwurf. Auch würde der im Änderungsantrag angegebene Zweck der Verwaltungsvereinfachung bei der Berechnung von Einkommen sowohl aus selbständiger als auch aus nichtselbständiger Tätigkeit (vgl. Änderungsantrag S. 30 f.) erreicht.

d) Abzüge für Sozialabgaben aus Pflichtversicherung

Ob die Pauschalierung der Sozialabgaben und die damit verbundene Möglichkeit der Automatisierung (§ 2 Abs. 7 Satz 4 Nr. 2-3 BEEG-E bzw. § 2f Abs. 1 BEEG-Änderungsantrag CDU/CSU/FDP) zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs beiträgt, ist schwerer zu beantworten. Die Sozialversicherungsbeiträge sind ihrerseits schon in Form von Beitragssätzen (die die jeweiligen Anteile am sozialversicherungspflichtigen Einkommen markieren) pauschaliert. Auch die Arbeitgeber und Sozialversicherungen errechnen die konkreten Beiträge anhand dieser Beitragssätze computergestützt ohne besonderen Aufwand. Eine betragsmäßige Festlegung von Pauschalen für die Berechnung des Elterngeldeinkommens hat sogar erhöhten staatlichen Aufwand zur Folge, da die Entwicklung der Beitragssätze fortlaufend beobachtet und das BEEG ggf. gesetzgeberisch nachgesteuert werden muss. Eine Verwaltungsvereinfachung durch diese Regelung ist m.E. eher zu verneinen.

Die Berücksichtigung der Vorsorgepauschalen nach § 39b Abs. 2 Satz 5 Nr. 2 a)-c) für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung ist im erforderlichen Rahmen und bei geringstmöglichem Verwaltungsaufwand vorgesehen.

2. Die pauschalierende Ermittlung der Abzüge führt zu Abweichungen zur bisherigen Einkommensermittlung, bei der die tatsächlichen Abzüge für Steuern und Sozialabgaben zugrunde gelegt werden. Wie bewerten Sie Pauschalierungsregelungen im Vergleich zu anderen Leistungen mit einer pauschalierenden Einkommensermittlung (z.B. Wohngeld, Arbeitslosengeld)?

a) Vergleich mit der Berechnung nach § 153 SGB III (bis 31. 12. 2011: § 133 SGB III)

Ein Vergleich mit der Berechnung des Arbeitslosengeldes liegt sehr nahe, denn wie beim Elterngeld wird beim Arbeitslosenentgelt ein Entgeltersatzeinkommen auf der Grundlage bisheriger Einkünfte berechnet, das eine Lücke im Erwerbsverlauf der bezugsberechtigten Person füllen soll. Auch hier hat der Gesetzgeber im Zuge der Reformen zur Modernisierung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung vom 1. 1. 2005 die Einkommensbemessung mit dem Ziel der Senkung des Verwaltungsaufwands erheblich vereinfacht und schematisiert (vgl. BT-Drucks. 15/1515, S. 71, 85 f.). Die Rechtsprechung der Sozialgerichte billigt die vorgesehenen Pauschalierungen im Hinblick auf dieses Ziel (vgl. BSG v. 8. 2. 2007 – B 7a AL 38/06 R; LSG NW v. 31. 8. 2006 ö- L 9 AL 21/06). Beim Vergleich sind aber auch die Besonderheiten des Arbeitslosengeldes zu beachten: Es steht grundsätzlich nur abhängig Beschäftigten zu und erfordert deshalb nur eine Einkommensberechnung im Hinblick auf nichtselbständige Erwerbstätigkeit. Auch wird das Arbeitslosengeld für Kalendertage (vgl. § 154 SGB III a.F.), das Elterngeld aber für Kalendermonate berechnet. Und schließlich ist der legislative Gestaltungsspielraum bei der Berechnungsregelung für das steuerfinanzierte Elterngeld grundsätzlich weiter als für das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld.

Inhaltlich berücksichtigt auch § 153 SGB III (seit 1. 1. 2012, von 1. 1. 2005 bis 31. 12. 2011 § 133 SGB III) ebenso wie die vorgeschlagenen Regelungen zum Elterngeld die unterschiedlichen Lohnsteuerklassen (im SGB III: sog. Qualifikationsgruppen). Auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Freibeträge gelten als „Freibeträge, die nicht jedem Arbeitnehmer zustehen“ (§ 153 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB III) und die folglich im Berechnungsverfahren des Arbeitslosengeldes nicht zu berücksichtigen sind. Sozialversicherungsbeiträge werden pauschaliert mit 21 Prozent des Bemessungseinkommens berücksichtigt, was den zusammengerechneten Pauschalen nach dem BEEG-E bzw. dem Änderungsantrag CDU/CSU/FDP für das Elterngeld entspricht. Die Differenzierung der unterschiedlichen Sozialversicherungsbeiträge im Elterngeldrecht (GKV/GPV einerseits, GRV und Arbeitslosenversicherung andererseits) trägt wiederum dem Umstand Rechnung, dass einkommensabhängiges Elterngeld auch infolge nicht oder nicht nur selbständiger Tätigkeit bezogen werden kann. In der Rechtsprechung wird die Sozialversicherungspauschale mit dem eingesparten Verwaltungsaufwand gerechtfertigt.

b) Vergleich mit der Berechnung nach BAFöG, WohngeldG, SGB II, SGB XII

Die Höhe der Ausbildungsförderung, des Wohngeldes sowie des Einkommens aus Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Sozialhilfe ist nicht an die Höhe des vor der Bedürftigkeit erzielten Erwerbseinkommens gebunden. Folglich wird bei diesen Leistungen kein Bemessungseinkommen berechnet, sondern Bedürftigkeit infolge fehlenden Einkommens (und Vermögens) festgestellt. Die Regelungen zur Einkommensberechnung sind folglich nicht vergleichbar.

3. In welcher Hinsicht profitieren Elterngeldberechtigte von der Umsetzung des Regelungsentwurfs zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs?

a) Elterngeldberechtigte profitieren von der Berücksichtigung der Vorsorgepauschalen nach § 39b EStG für soziale Vorsorge in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.

b) Elterngeldberechtigte mit mehreren Kindern profitieren außerdem von der Anrechnungsfreiheit des Mindestgeschwisterbonus im Regelungsentwurf (§ 3 Abs. 2, 10 BEEG-E). Der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP sieht diese Anrechnungsfreiheit auf Leistungen, die nicht auf SGB II oder XII gründen, allerdings nicht vor und bleibt insoweit für das sog. Sockelelterngeld hinter dem Gesetzentwurf zurück.

c) Elterngeldberechtigte profitieren weiterhin von der Verminderung der Wartezeit für den Elterngeldbezug, die sich aus der Senkung des Verwaltungsaufwands mit Hilfe programmablaufgesteuerter Berechnung ergibt. Besonders profitieren dürften Personen mit Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb sowie selbständiger Tätigkeit von einer Umsetzung des Änderungsvorschlags CDU/CSU/FDP, der die herkömmliche, sehr komplizierte Einkommensberechnung in wünschenswerter Weise vereinfachen würde. Der Gesetzentwurf verfolgt zwar ebenfalls dieses begrüßenswerte Ziel, bleibt aber hinter dem Änderungsvorschlag CDU/CSU/FDP deutlich zurück.

d) Elterngeldberechtigte profitieren weiterhin von dem Gesetzentwurf, wenn sie Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit beziehen und aufgrund der Einkommenshöhe die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 das monatlich gezahlte Kindergeld übersteigen, denn § 2 Abs. 7 Satz 8 BEEG-E bezieht diese Freibeträge offenbar in die Einkommensbemessung ein. Eine vergleichbare Regelung findet sich weder in der geltenden Gesetzesfassung noch im Gesetzentwurf für Eltern mit Bemessungseinkommen aus selbständiger Tätigkeit noch im Änderungsantrag CDU/CSU/FDP. Die besondere Bemessung hoher Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit durch Berücksichtigung der Freibeträge dürfte ein Redaktionsversehen sein und sollte gestrichen werden.

4. Bleibt der Charakter des Elterngeldes als einkommensabhängige Lohnersatzleistung durch die geplante Vereinfachung weiter bestehen?

Ungeachtet einiger nachteiliger Veränderungen für bestimmte Elterngruppen (siehe unter 5. und 6.) bleibt der Charakter des Elterngeldes als einkommensabhängige Lohnersatzleistung auch bei der Umstellung der Einkommensberechnung auf eine fiktive Nettoeinkommensberechnung erhalten.

5. Gibt es unter den betroffenen Personen/Familien ggf. „Verlierer“ der neuen Berechnungsgrundlage, also Personen, die durch die Pauschalierung schlechter gestellt werden?

a) Schlechter gestellt würden Eltern, die vor der Geburt des Kindes Einkommen aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit bezogen und Freibeträge, die den Arbeitnehmerpauschbetrag überschreiten, auf der Lohnsteuerkarte eintragen ließen.

Der Regelungsentwurf begründet diese Schlechterbehandlung erstens mit dem Ziel der Herstellung von Gerechtigkeit zwischen solchen Elterngeldbeziehern, die Freibeträge haben eintragen lassen, und anderen, die dies nicht tun; zweitens wird erläutert, die Eintragung des Freibetrags würde das Einkommen über den Pauschbetrag hinaus „nochmals erhöhen“. (Der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP, der die Änderung ebenfalls aufnimmt, begründet dies nicht in gleicher Weise.) Eine solche „Gerechtigkeitslücke“ besteht aber nicht: Die Eintragung von Freibeträgen ist an die prognostizierten realen Aufwendungen geknüpft, womit das Einkommen in dieser Höhe – etwa im Falle einer doppelten Haushaltsführung – für die Steuerzahlung schlechterdings nicht zur Verfügung steht (vgl. im einzelnen § 39a EStG). Nur in Höhe dieser nicht steuerbaren Einkommensanteile haben die Steuerpflichtigen bisher eine gewisse Gestaltungsfreiheit durch Eintragung von Freibeträgen.

Wird den abhängig Beschäftigten diese Gestaltungsfreiheit verkürzt, werden sie außerdem schlechter als Eltern mit Einkommen aus selbständiger Tätigkeit behandelt, die weiterhin über gewisse Freiheiten bei der Gestaltung ihrer Betriebsausgaben als Grundlage der Gewinnberechnung verfügen. Die Schließung einer kleinen Gerechtigkeitslücke (wenn sie denn bestünde und nicht anders zu schließen wäre) würde mit der Öffnung einer größeren erkaufte. Hieraus ergibt sich zugleich ein deutlicher Unterschied zur ebenfalls pauschalierten Einkommensbemessung beim Arbeitslosengeld (s.o. Nr. 2a).

Auch das zweite Argument der Gesetzentwurfsbegründung ist zumindest missverständlich: Freibeträge für höhere Werbungskosten werden unter Berücksichtigung des Arbeitnehmerpauschbetrags in die Lohnsteuerkarte eingetragen (so explizit § 39a Abs. 1 Nr. 1 EStG), so dass es weder bei der Lohnsteuer- noch bei der Elterngeldberechnung zu einer doppelten Berücksichtigung kommen kann.

b) Schlechter gestellt werden durch die „fiktive Einkommensteuerberechnung“ nach § 2 Abs. 8 S. 4 Nr. 3 BEEG-G verheiratete Eltern, die vor dem Elterngeldbezug Einkommen aus selbständiger Tätigkeit erzielt haben, gegenüber zuvor abhängig beschäftigten Eltern, die in der jeweiligen Steuerklasse III oder IV zur Veranlagung kommen würden. Allein gegenüber der Vergleichsgruppe der in Steuerklasse V Beschäftigten – also zumeist Ehefrauen – käme es nicht zu einer Benachteiligung. Diese Schlechterstellung und Orientierung an einem traditionellen Rollenbild der Kindererziehung vermeidet der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP mit der Ausrichtung des Abzugs bei selbständiger und gemischter Erwerbstätigkeit an der Steuerklasse IV (ohne Faktor).

c) Schlechter gestellt werden auch Eltern mit sozialversicherungspflichtigem Einkommen, da die Pauschalen für Sozialversicherungsabgaben mit 21 % ca. 05, % über den derzeitigen realen Beitragssätzen liegen.

6. Familien mit Kindern mit Behinderung können Steuerfreibeträge auf der Lohnsteuerkarte eintragen lassen. Zählen sie zu dem Personenkreis, der durch die Reform schlechter gestellt wird, und wenn ja, welche Ausnahmeregelung wäre für sie dann zu treffen, um diesen Effekt zu verhindern?

Familien mit Kindern mit Behinderung zählen zum Kreis derjenigen Eltern, die durch die Reform schlechter gestellt würden. § 33 Abs. 5 EStG ermöglicht die Übertragung eines Behinderten –Pauschbetrags, dessen Höhe nach dem Grad der Behinderung variiert (§ 33 Abs. 3 Satz 2 EStG) auf den kindergeldberechtigten Steuerpflichtigen, wenn das Kind ihn nicht selbst in Anspruch nimmt. Grundsätzlich ist der Pauschbetrag dabei auf beide Eltern zu gleichen Teilen aufzuteilen.

§ 39 Abs. 1 Nr. 4 EStG, der die Eintragung dieses Pauschbetrags auf der Lohnsteuerkarte ermöglicht, ist allerdings in § 2 Abs. 7 BEEG-E bzw. § 2e Abs. 2 Änderungsantrag CDU/CSU/FDP nicht aufgeführt. Der Pauschbetrag würde folglich bei Eltern mit Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit im Gegensatz zur bestehenden Rechtslage nicht elterngelderhöhend berücksichtigt. Auch Eltern mit Einkommen aus selbständiger Tätigkeit können ihn nicht als Betriebsausgabe bei der Gewinnberechnung zum Abzug bringen.

7. Sind Sie der Auffassung, dass mit dem Gesetzentwurf der Verwaltungsaufwand für den Vollzug des Elterngeldes deutlich gesenkt werden kann und durch die Pauschalierung bei der Einkommensermittlung auch umständliche und bürokratische Rückfragen bei den Antragstellern vermieden werden?

Die Berechnung des Einkommens nach Steuerklassen und die Pauschalierung der steuerrechtlichen Abzüge dürften den Verwaltungsaufwand deutlich senken. Die Orientierung am Programmablaufverfahren der Finanzverwaltung ist sachgerecht. Hinsichtlich der Sozialabgaben wären Erfahrungen etwa aus der Bemessung des Arbeitslosengeldes für die Frage von Interesse, welche effektiven Einsparungen die Pauschalierung der ohnehin pauschalierten Pflichtbeitragssätze (über die Einsparungen aus der etwas großzügigen Bemessung der Pauschale hinaus) zeitigt.

Die Berechnung des Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Tätigkeit nach dem Gesetzentwurf dürfte den Verwaltungsaufwand nicht bedeutend senken; hier verspricht der Änderungsantrag CDU/CSU/FDP deutliche Verbesserungen.

8. Wird aus Ihrer Sicht mit dem Gesetzentwurf der Situation von Selbständigen besser Rechnung getragen?

Grundsätzlich wird mit beiden Regelungsvorschlägen der Situation von Selbständigen besser Rechnung getragen. Der Änderungsvorschlag lässt jedoch deutlichere Verbesserungen erwarten.

9. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen des Elterngeldes auf die Bereitschaft von Frauen, nach der Babypause frühzeitig wieder in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren?

Effekte von Familienleistungen auf das Familiengründungs- und Erwerbsverhalten lassen sich nur schwer ermitteln. Die Feststellung solcher Wirkungen liegt auch nicht im Bereich juristischer Expertise. Allenfalls sind vorsichtige Schlüsse – durch Feststellung von Plausibilitäten – möglich.

Faktoren des Elterngeldes, die eine verstärkte Bereitschaft von Frauen zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit auslösen können, sind hiernach:

- Die Begrenzung des Elterngeldbezugs auf maximal 14 Monate
- Die Bereitschaft der Väter, Erziehungszeiten zu nehmen und Erziehungsverantwortung im ersten Lebensjahr mit den Müttern zu teilen
- Die staatliche und gesellschaftliche Anerkennung dieser Bereitschaft
- Eine bessere staatliche und gesellschaftliche Anerkennung der Erwerbstätigkeit von Müttern
- Die Möglichkeit, während des Elterngeldbezugs in nicht unerheblichem Umfang erwerbstätig bleiben zu können.
- Die durch die meisten dieser Faktoren bewirkte Vermehrung der Varianten bei der Verbindung von Sorge- und Erwerbstätigkeit gegenüber der Zeit vor Einführung des Elterngelds.

10. Das DIW hat festgestellt, dass durch die Einführung des Elterngeldes die Erwerbsbeteiligung von Frauen im ersten Lebensjahr gesunken, dafür im zweiten Lebensjahr – vor allem im unteren Lohnbereich – gestiegen ist. Welche Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen haben allgemein Transferzahlungen für die Betreuung/Erziehung von Kindern, die gezahlt werden, wenn keine Erwerbsarbeit ausgeübt bzw. diese deutlich reduziert wird und sollten solche Transferzahlungen für einen Zeitraum von mehr als den ersten zwölf Lebensmonaten des Kindes hinaus gezahlt werden?

Auch diese Frage richtet sich weniger an die rechts- als an die sozialwissenschaftliche Expertise. Sie wird hier nur in ihrem verfassungsrechtlichen Kern aufgenommen.

Eine staatliche Leistung für die Betreuung und Erziehung eines Kindes über das erste Lebensjahr hinaus ist von Verfassungs wegen unbedenklich, sofern die Leistung in Bezug auf zugleich erbrachte Sorgearbeit und Erwerbstätigkeit bzw. auf das von den Eltern gelebte Modell der Arbeitsteilung hinreichend flexibel ist. Eine Fortführung des Elterngeldes oder eine Leistung vergleichbar dem Erziehungsgeld vor 2005 mit der Möglichkeit parallel ausgeübter Erwerbstätigkeit in erheblichem Umfang wäre hiernach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Bindung an die Nichtausübung oder erhebliche Reduzierung der Erwerbstätigkeit wäre hingegen verfassungsrechtlich bedenklich, da Erziehungsleistungen wie das Elterngeld nicht an konkrete Bedarfslagen geknüpft sind und der Wert der Kindererziehung nicht dadurch geschmälert oder aufgehoben wird, dass der erziehende Elternteil während der ersten Lebensphase des Kindes einer Erwerbstätigkeit nachgeht (mit Bezug auf den Wert der Kindererziehung für die Rentenversicherung BVerfGE 94, 241, 264).

Für die Bemessung der Bezugsdauer von Elterngeld als Einkommensersatzleistung ist ganz allgemein von Belang, dass die Beförderung eines traditionellen Rollenbildes, nach dem die Mutter ein Kind unter erheblicher Einschränkung ihrer Erwerbstätigkeit erzieht, vermieden wird. Nicht zuletzt erweist sich aus der Lebensverlaufsperspektive (s.u. zu 14.) ein solchermaßen rollenkonformes Verhalten der Mutter als riskant, da sowohl im Falle einer Trennung und Scheidung der Eltern als auch im Falle einer nicht ausreichenden eigenen Einkommenssicherung von derselben Mutter Erwerbstätigkeit in nicht unerheblichem Umfang erwartet wird. Diese Obliegenheit zur eigenständigen Einkommenssicherung sollte der Gesetzgeber im Sinne einer konsistenten Gesetzgebung auch bei der Ausgestaltung der Familienleistungen berücksichtigen.

Die Bezugsgruppe der erziehenden Eltern wäre auch im Übrigen sachgerecht zu bestimmen.

11. Reduzieren beide Eltern gleichzeitig die Arbeitszeit – statt dass nur eine Person voll aussteigt – und beziehen beide Elterngeld, dann ist der Anspruch bereits nach dem siebten Lebensmonat des Kindes aufgebraucht. Würden Sie es aus gleichstellungspolitischer Perspektive begrüßen, wenn bei einer solchen Aufgabenteilung – es übernehmen beide parallel zur Erwerbsarbeit auch Erziehungsarbeit – ebenfalls zumindest für die ersten zwölf Lebensmonate Elterngeld gezahlt würde?

Diese Option wäre aus gleichstellungs- wie aus familienpolitischer Sicht zu begrüßen. Sie würde die Freiheit beider Eltern in der Gestaltung der Kindererziehung um die Möglichkeit erweitern, sich während gleichzeitiger Sorgetätigkeit bei voller Bezugszeit in das Elterngeld zu teilen. Die elterliche Gestaltungsfreiheit würde erweitert und damit den Wertentscheidungen in Art. 6 Abs. 1, 2 GG sowie in Art. 3 Abs. 2 GG Rechnung getragen.

13. Halten Sie mit Blick auf die Güterabwägung zwischen wünschenswerter Verwaltungsvereinfachung und Inkaufnahme möglicher Nachteile für Leistungsbezieher und Leistungsbezieherinnen die im Gesetzentwurf und im Änderungsantrag vorgeschlagenen Änderungen für notwendig und zielführend - auch unter Betrachtung der inzwischen erfolgten elektronischen Datenübermittlung durch das ELSTER-Verfahren?

Angesichts der Schwierigkeiten beim Elterngeldvollzug ist dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung ein hoher Rang einzuräumen. Dies rechtfertigt Nachteile für einzelne Gruppen bezugsberechtigter Eltern, die im Lichte der Zielsetzung auch erforderlich sind. Die vorgeschlagenen Änderungen sind m.E. im oben (1.-8.) verdeutlichten Umfang erforderlich und zielführend.

14. Welche Weiterentwicklung des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit halten Sie entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes, fünf Jahre nach dessen Einführung, familienpolitisch, gesellschaftlich, frauen- und geschlechterpolitisch für notwendig und welche Optionen schlagen Sie zu einer Verbesserung vor?

Elterngeld und Elternzeit erweisen sich aus der Perspektive des Lebensverlaufs (7. Familienbericht vom 26. 4. 2006, BT-Drucks. 16/1360; Erster Gleichstellungsbericht vom 16. 6. 2011, BT-Drucks. 17/6240) als Leistungen, die die individuelle und partnerschaftliche Gestaltungsfreiheit von Müttern und Vätern für das Aufziehen von Kindern und für die Verbindung von Sorgearbeit und Erwerbstätigkeit erweitern. Die positiven Effekte von Elterngeld und Elternzeit lassen sich in einiger Hinsicht weiter verbessern.

(1) Die geteilte und gemeinsame Verantwortung von Vätern und Müttern für die Erziehung und Betreuung der Kinder würde durch ein Teilelterngeld bei gemeinsamer Elternzeit (s.o. Frage 11) sowie durch einen Ausbau der Partnermonate gestärkt.

(2) Das Elterngeld hat mit der Anrechnung auf Leistungen nach SGB II, SGB XII sowie auf den Kinderzuschlag (§ 10 Abs. 5 BEEG) in der Gruppe der Mindesteinkommen beziehenden Eltern seine Anerkennungsfunktion verloren. Die Wiedereinführung der Anrechnungsfreiheit und ihre Erweiterung um den sog. Geschwisterbonus wären weitere wichtige Optionen.

(3) Der Kreis der bezugsberechtigten Eltern sollte um ausländische Eltern aus sog. Drittstaaten erweitert werden, die die in § 1 Abs. 7 Nr. 3 b) BEEG geregelten Voraussetzungen nicht erfüllen. Das Erfordernis einer Erwerbstätigkeit grenzt den Kreis bezugsberechtigter ausländischer Eltern in sachwidriger, gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßender Weise ein, da nicht einmal Eltern bezugsberechtigt sind, deren Ehepartner einer Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet nachgeht. Der Bundesgesetzgeber könnte mit dieser Änderung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, bei dem eine Vorlage des Bundessozialgerichts vom 15. 12. 2011 (B 10 EG 15/10 R) anhängig ist, zuvor kommen.