

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts

Der Bundesrat hat in seiner 946. Sitzung am 17. Juni 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Abschnitt 2 Unterabschnitt 1, 2 und 3 MuSchG

Artikel 1 Abschnitt 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Der Titel des Unterabschnitts 1 ist wie folgt zu fassen:

"Betrieblicher Gesundheitsschutz"

b) Die Überschrift "Unterabschnitt 2" sowie der Titel "Betrieblicher Gesundheitsschutz" sind zu streichen.

c) Die Überschrift und der Titel des Unterabschnitts 3 sind wie folgt zu fassen:

"Unterabschnitt 2"

"Ärztlicher Gesundheitsschutz"

Folgeänderung:

In Artikel 1 ist die Inhaltsübersicht zum Mutterschutzgesetz Abschnitt 2 wie folgt zu ändern:

a) Der Titel des Unterabschnitts 1 ist wie folgt zu fassen:

"Betrieblicher Gesundheitsschutz"

b) Die Überschrift "Unterabschnitt 2" sowie der Titel "Betrieblicher Gesundheitsschutz" sind zu streichen.

c) Die Überschrift und der Titel des Unterabschnitts 3 sind wie folgt zu fassen:

"Unterabschnitt 2"

"Ärztlicher Gesundheitsschutz"

Begründung:

Die Beschränkung von § 8 Absatz 5 MuSchG-E auf den Unterabschnitt 2 ("Betrieblicher Gesundheitsschutz") und auch allgemein die Wahl der Überschriften in Abschnitt 2 ("Gesundheitsschutz") sind fachlich nicht nachvollziehbar. Denn der "Arbeitszeitliche Gesundheitsschutz" (jetzige Überschrift des Unterabschnitts 1) ist ein Teilbereich des "Betrieblichen Gesundheitsschutzes" (jetzige Überschrift des Unterabschnitts 2).

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 3 Satz 1a - neu - MuSchG)

In Artikel 1 § 3 Absatz 3 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Bei Schülerinnen im Sinne von § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 8 muss darüber hinaus eine ärztliche Bescheinigung vorliegen, aus der sich keine Bedenken hinsichtlich eines Tätigwerdens ergeben."

Begründung:

Die grundsätzliche Möglichkeit auch für Schülerinnen, auf den nachgeburtlichen Mutterschutz im Sinne des § 3 Absatz 2 MuSchG-E zu verzichten, soll bestehen bleiben. Im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit der im Regelfall noch minderjährigen Schülerinnen ist jedoch die bisher im Entwurf vorgesehene ausschließliche Voraussetzung einer ausdrücklichen Erklärung für eine Teilnahme am Unterricht oder an Prüfungen nicht ausreichend. Hier bedarf es - in Abgrenzung zu den regelmäßig volljährigen Studentinnen - einer weiteren Voraussetzung: Die Schülerin respektive ihre Erziehungsberechtigten haben der Schule eine ärztliche Bescheinigung vorzulegen, aus der sich ergibt, dass eine Teilnahme am Unterricht oder an Prüfungen aus medizinischer Sicht auf keine Bedenken stößt.

Die grundrechtlichen Positionen des neugeborenen Kindes und der jungen Mutter beinhalten auch einen staatlichen Schutzauftrag, junge Mütter, die in einem öffentlich-rechtlichen Schulverhältnis stehen, auch von schulischen Belastungssituationen freizustellen, die insbesondere im Unterricht und bei Prüfungen gegeben sein können. Diesem staatlichen Schutzauftrag ist umso

intensiver nachzukommen, wenn es sich bei den jungen Müttern um Minderjährige handelt. Dem widerspricht auch nicht das grundrechtlich ableitbare Recht der jungen Mutter auf eine staatlicherseits "ungestörte" Bildungsbiographie. Diese Rechtspositionen werden im Wege einer praktischen Konkordanz zum Ausgleich gebracht, da eine Teilnahme am Unterricht oder an Prüfungen möglich, jedoch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.

Durch die Änderung bleibt die im jetzigen Gesetzentwurf verankerte Rechtslage für Studentinnen unberührt.

3. Zu Artikel 1 (§ 8 Absatz 1 Satz 1a - neu,
§ 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 MuSchG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In § 8 Absatz 1 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Er hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen."

b) In § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 sind das Wort "und" durch ein Komma und die Angabe "Absatz 2." durch die Wörter "Absatz 2 und das Ergebnis ihrer Überprüfung." zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 3 Absatz 1 ArbSchG ist der Arbeitgeber verpflichtet, die von ihm getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen. Das Ergebnis seiner Überprüfung ist nach § 6 Absatz 1 ArbSchG in der Dokumentation festzuhalten. Eine solche Wirksamkeitsüberprüfung und deren Dokumentation sieht der Gesetzentwurf zum Mutterschutzrecht nicht vor. Das Schutzniveau des Mutterschutzgesetzes sollte nicht hinter dem des Arbeitsschutzgesetzes zurückbleiben.

4. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 1a - neu - MuSchG)

In Artikel 1 § 9 ist nach Absatz 1 folgender Absatz 1a einzufügen:

"(1a) Die Gefährdungsbeurteilung darf nur von fachkundigen Personen durchgeführt werden. Verfügt der Arbeitgeber nicht selbst über die entsprechenden Kenntnisse, so hat er sich fachkundig beraten zu lassen. Fachkundig können insbesondere die Fachkraft für Arbeitssicherheit und die Betriebsärztin oder der Betriebsarzt sein."

Begründung:

Im Entwurf des Mutterschutzgesetzes fehlt in § 9 der Hinweis, dass die Gefährdungsbeurteilung nur von fachkundigen Personen durchgeführt werden darf und der Arbeitgeber sich zum Beispiel durch einen Betriebsarzt oder eine Fachkraft für Arbeitssicherheit beraten lassen kann, sofern er nicht selbst über entsprechende Kenntnisse verfügt. In der Begründung zu § 8 Absatz 5 MuSchG-E wird fehlerhaft ausgeführt, dass zum Beispiel die entsprechenden Unternehmerpflichten von Betriebsärzten oder Fachkräften für Arbeitssicherheit wahrgenommen werden können. § 8 Absatz 5 MuSchG-E ist nahezu wortgleich zum § 13 Absatz 2 ArbSchG. Hier geht es um die Übertragung der Arbeitsschutzpflichten auf zuverlässige und fachkundige Personen zur Wahrnehmung in eigener (öffentlich-rechtlicher) Verantwortung und nicht auf Betriebsärzte und Fachkräfte.

5. Zu Artikel 1 (§ 18 Absatz 2 Satz 1 MuSchG)

In Artikel 1 § 18 Absatz 2 Satz 1 ist die Angabe "210 Euro" durch die Angabe "300 Euro" zu ersetzen.

Begründung:

Während schwangere Arbeitnehmerinnen, die Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung sind, in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung, dem Entbindungstag und acht Wochen nach der Entbindung von der Krankenkasse Mutterschaftsgeld in Höhe von bis zu 13 Euro kalendertäglich sowie einen Arbeitgeberzuschuss erhalten, wird Frauen, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung sind, vom Bundesversicherungsamt als Mutterschaftsgeld lediglich ein Betrag in Höhe von bis zu 210 Euro insgesamt, entsprechend für 14 Wochen kalendertäglich 2,14 Euro, gezahlt. Ergänzend erhalten auch sie bei entsprechendem Einkommen einen Arbeitgeberzuschuss.

Der Höchstbetrag von 210 Euro entspricht im Wesentlichen der Rechtslage 1997 (400 DM). Es erfolgte lediglich eine Euromrechnung im Jahre 2002. Seitdem ist der Betrag nicht geändert worden. Preissteigerungen beziehungsweise Lohnerhöhungen sind nicht eingeflossen. Der Vorschlag einer Erhöhung auf 300 Euro insgesamt trägt diesem Umstand Rechnung und soll zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Frauen beitragen, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung sind. Insbesondere betrifft dies die geringfügig Beschäftigten nach §§ 8, 8a SGB IV, die in ihrer Beschäftigung versicherungsfrei sind.

6. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 2 Satz 1 MuSchG)

In Artikel 1 § 26 Absatz 2 ist Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Die Aufsichtsbehörden haben dieselben Befugnisse wie die nach § 22 Arbeitsschutzgesetz mit der Überwachung beauftragten Personen."

Begründung:

Der Verweis auf § 139b Gewerbeordnung ist aus dem bisher geltenden § 20 Absatz 2 MuSchG aus dem Jahr 1952 übernommen worden. Das Arbeitsschutzgesetz aus dem Jahr 1996 hat § 139b Gewerbeordnung in weiten Teilen abgelöst, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden sind seither in § 22 ArbSchG geregelt. Daher sollte auf diese Regelung verwiesen werden. Da der persönliche Geltungsbereich des Arbeitsschutzgesetzes kleiner ist als der des MuSchG-E, sollte § 22 ArbSchG für entsprechend anwendbar erklärt werden.

7. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 4 MuSchG)

In Artikel 1 § 26 ist Absatz 4 wie folgt zu fassen:

"(4) Die Aufsichtsbehörde berät den Arbeitgeber bei der Erfüllung seiner Pflichten nach diesem Gesetz sowie die bei ihm beschäftigten Personen zu ihren Rechten und Pflichten nach diesem Gesetz, ausgenommen Abschnitt 4."

Begründung:

Mit der aktuellen Personalausstattung der zuständigen Aufsichtsbehörden ist nur eine Aufsicht über die Ausführung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften sowie eine eingeschränkte Beratung mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit der Frau und ihres Kindes am Arbeits-, Ausbildungs- und Studienplatz während der Schwangerschaft, nach der Entbindung und in der Stillzeit möglich.

8. Artikel 1 (§ 27 Absatz 6 MuSchG)

In Artikel 1 § 27 Absatz 6 sind die Wörter "vom Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben" durch die Wörter "von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin" zu ersetzen.

Begründung:

Grundsätzlich ist die Bildung eines Ausschusses für Mutterschutz nach dem Vorbild der beratenden Ausschüsse für den Arbeitsschutz zu begrüßen. Es fehlt jedoch die fachliche Anbindung an die bestehenden staatlichen Ausschüsse beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Die Formulierung in § 27 Absatz 3 Nummer 3 zur engen Zusammenarbeit reicht nicht aus.

Die Geschäftsführung der beim BMAS ressortierenden fünf staatlichen Arbeitsschutzausschüsse wird von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) wahrgenommen. Die BAuA arbeitet auch fachlich in den Ausschüssen und ihren Gremien, so dass ihre Expertise in die Ausschussarbeit einfließt. Der neue Ausschuss für Mutterschutz kann im Vergleich mit diesen bestehenden Ausschüssen seine Aufgaben sachgerecht nur wahrnehmen, wenn seine Mitglieder eng mit den anderen Ausschüssen zusammen arbeiten und er die Inhalte seiner Regeln mit diesen abstimmen kann. Die Wahrnehmung der Fachaufsicht ist bei Personalgestellung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ungehindert möglich.

Das im Gesetzentwurf nach § 27 Absatz 6 vorgesehene Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben verfügt dagegen bisher weder im Arbeitsschutz noch im Mutterschutz über fachliche Expertise. Das notwendige Fachwissen (wissenschaftliche Erkenntnisse zu Risiken am Arbeitsplatz) ist bei der BAuA vorhanden.

9. Zu Artikel 2 (§ 79 Absatz 1 Satz 3 BBG)

In Artikel 2 ist § 79 Absatz 1 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

Die in § 79 Absatz 1 Satz 3 Bundesbeamtengesetz (BBG) vorgesehene Übertragung der Überwachungszuständigkeit für schwangere und stillende Beamtinnen des Bundes auf die Aufsichtsbehörden der Länder ist nicht sachgerecht und muss daher gestrichen werden. Die Regelung in § 79 Absatz 1 Satz 3 BBG würde dazu führen, dass die Überwachung der den Gesundheitsschutz betreffenden mutterschutzrechtlichen Regelungen für Bundesbeamtinnen durch besondere Behörden, die Aufsichtsbehörden der Länder, und nicht mehr durch die obersten Dienstbehörden erfolgen würde.

Die Übertragung der Überwachungszuständigkeit für die bundesbeamtenrechtlichen Regelungen des Mutterschutzrechts bezieht sich nur auf den Gesundheitsschutz von Bundesbeamtinnen während Schwangerschaft und Stillzeit. Für die Kontrolle und Überwachung der nicht dem Gesundheitsschutz dienenden mutterschutzrechtlichen Vorschriften bleiben weiterhin die obersten oder unmittelbar nachgeordneten Dienstbehörden verantwortlich, weil nur diese die statusspezifischen Besonderheiten sachgerecht beurteilen können. Auch für Fragen des allgemeinen Arbeitsschutzrechts verbliebe die Zuständigkeit bei den jeweiligen Bundesbehörden.

Um eine solche Zersplitterung der Zuständigkeiten zu verhindern und den betroffenen Frauen für alle Fragen rund um den Mutterschutz einen Ansprechpartner zu geben, ist daher die Streichung von § 79 Absatz 1 Satz 3 BBG erforderlich. Die Streichung dient insoweit dem Zweck, einen sinnvollen und effektiven Mutterschutz sicherzustellen sowie den Vollzug des Gesetzes effizient und aus einer Hand zu gestalten.

Eine Aufsichtstätigkeit der Länder gegenüber den Bundesbeamtinnen hätte zudem die Schwierigkeit, dass es keine Einflussnahme auf die den Mutterschutz betreffenden Rechtsgrundlagen geben würde. Das Mutterschutzgesetz gilt nicht für (Bundes-)Beamtinnen. Ein einheitlicher Vollzug wäre damit gegebenenfalls nicht gewährleistet.

10. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Neuregelung des Mutterschutzrechts das in seinen wesentlichen Regelungsbereichen seit 1952 geltende Mutterschutzgesetz (MuSchG) zeitgemäß neu gefasst wird. Er unterstützt die wesentliche Zielstellung des Gesetzes und insbesondere die Einbeziehung von Schülerinnen, Studentinnen und Praktikantinnen in den Anwendungsbereich.

- b) Der Bundesrat sieht jedoch die im Gesetzentwurf in § 8 vorgenommene Abweichung zur Regelungssystematik im Arbeitsschutzgesetz durch Einführung einer Risikobetrachtung, verbunden mit der neuen Begrifflichkeit einer "unverantwortbaren" Gefährdung, kritisch. Der im Arbeitsschutzgesetz für alle Beschäftigten verankerte allgemeine Grundsatz, wonach Gefährdungen möglichst vermieden und verbleibende Gefährdungen möglichst gering gehalten werden, darf nicht unterlaufen werden.
- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dem neu zu gründenden Ausschuss für Mutterschutz eine herausragende Funktion zur sachgerechten und wissenschaftlich begründeten Auslegung beziehungsweise Untersetzung der vielfältigen im Gesetzentwurf enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe zukommt. Zur Vermeidung von Doppelarbeit und von Doppelregelungen bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die im Gesetzentwurf geforderte enge Zusammenarbeit dieses neuen Ausschusses mit den auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes bereits bestehenden Ausschüssen in geeigneter Form untergesetzlich zu fixieren.

11. Zum Rückkehrrecht nach Mutterschutz und Elternzeit

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Änderung dahin gehend zu prüfen, dass das Gesetzgebungsvorhaben um das unionsrechtlich bereits normierte Rückkehrrecht auf den vorherigen oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zu den Bedingungen aus der Zeit vor den Mutterschutzfristen sowie auf alle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, die im Laufe der Schutzfristen entstanden, ergänzt wird.

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zudem auch das mit § 5 des Anhangs der Richtlinie 2010/18/EU (Elternzeitrichtlinie) unionsrechtlich normierte Rückkehrrecht nach der Elternzeit in Form einer dieser Norm entsprechenden Ergänzung des Gesetzesvorhabens um einen neuen Artikel "Änderung des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit" zu prüfen.

Begründung:

Probleme tauchen zwar in der Mehrzahl bei der Rückkehr aus der Elternzeit auf, weil der bisherige Arbeitsplatz nicht mehr vorhanden oder anderweitig besetzt ist oder Rückkehrerinnen oder Rückkehrer damit konfrontiert werden, dass sie schlechtere Bedingungen hinnehmen sollen. Da nach den Erweiterungen der Möglichkeiten, Elternzeit zu nehmen, diese vermehrt auch von Vätern in Anspruch genommen wird, wird es auch vermehrt Fälle geben, in denen Frauen bereits nach dem Mutterschutz an ihren Arbeitsplatz zurückkehren und mit denselben Problemen konfrontiert sind wie Mütter oder Väter nach einer Elternzeit.

Es sollte daher gesetzlich ausdrücklich klargestellt werden, dass Arbeitnehmerinnen nach den Mutterschutzzeiten nach der Entbindung das Recht haben, an ihren früheren Arbeitsplatz zurückzukehren oder, wenn das nicht möglich ist, eine entsprechend ihrem Arbeitsvertrag oder Beschäftigungsverhältnis gleichwertige oder ähnliche Arbeit zugewiesen zu bekommen. Für die Rückkehr nach der Elternzeit sollte eine entsprechende Regelung in das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz eingeführt werden.

Diese Regelungen sind aber nicht nur aus praxisbezogenen und Gründen der gesetzlichen Klarstellung erforderlich, sondern hätten nach den Fristen der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen vom 5. Juli 2006 und der Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG vom 8. März 2010 längst im deutschen Recht normiert sein müssen. Die Umsetzungsfristen für die in der Richtlinie 2006/54/EG und in der Richtlinie 2010/18/EU geregelten Ansprüche nach Beendigung des Mutterschutzes beziehungsweise der Elternzeit auf Rückkehr auf den vorherigen oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zu den Bedingungen aus der Zeit vor den Mutterschaftszeiten nach der Entbindung sowie auf alle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, die im Laufe der Schutzfristen entstanden, sind längst abgelaufen. Deshalb sollte die Reformierung des Mutterschaftsrechts zum Anlass genommen werden, diese unionsrechtlichen Regelungen endlich in deutsches Recht umzusetzen.