

06.11.20

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb – neu –
(§ 1 Absatz 3 Satz 3 – neu –, 4 – neu – BEEG)
Nummer 6 (§ 4 Absatz 5 BEEG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 1 Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

„b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„... < wie Gesetzentwurf > ...“

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„Für Kinder, die mindestens sechs Wochen vor dem voraussichtlichen Tag der Entbindung geboren wurden, sind die Vorschriften dieses Gesetzes mit der Maßgabe anzuwenden, dass statt des Zeitpunktes der Geburt der Zeitpunkt der Entlassung des Kindes aus dem Krankenhaus maßgeblich ist. Für die Berechnung ist der voraussichtliche Tag der Entbindung maßgeblich, wie er sich aus dem ärztlichen Zeugnis oder dem Zeugnis einer Hebamme oder eines Entbindungspflegers ergibt.“ ‘

- b) In Nummer 6 ist § 4 Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 Nummer 6 vor, dass Eltern von Kindern, die mindestens sechs Wochen vor dem voraussichtlichen Tag der Entbindung geboren wurden, Elterngeld für einen zusätzlichen Lebensmonat erhalten können. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass besonders früh geborene Kinder beim regulären Auslaufen des Elterngeldes nach 14 Lebensmonaten häufig nicht dem Entwicklungsstand eines 14 Monate alten Kindes entsprechen.

Die Zielrichtung der Regelung ist zu begrüßen. Die Gewährung eines zusätzlichen Elterngeldmonats greift jedoch tief in die Systematik des Elterngeldes ein und macht weitere Ausnahmeregelungen erforderlich, die das Gesetz noch unübersichtlicher machen als bisher. Hierunter leidet die Transparenz des Gesetzes für seine Adressaten, das heißt die Eltern neugeborener Kinder, und seine verwaltungsökonomische Durchführung. Den IT-Fachverfahren, mit denen das Elterngeld in den Ländern durchgeführt wird, ist eine Gewährung von mehr als 14 Elterngeldmonaten fremd, so dass sehr umfangreiche Neuprogrammierungen erforderlich werden.

Das Ziel, den Elterngeldbezug an die besondere Situation der Eltern frühgeborener Kinder anzupassen, kann und muss auf anderem Wege erreicht werden. Analog zur Regelung für Adoptivkinder ist der Zeitpunkt, ab dem Elterngeld bezogen werden kann, nach hinten zu verschieben. An Stelle des Zeitpunkts der Geburt wird im Fall frühgeborener Kinder das Elterngeld ab dem Zeitpunkt gezahlt, in dem das Kind aus dem Krankenhaus entlassen wird. In diesem Zeitpunkt hat der Entwicklungsstand des Kindes sich dem eines reif geborenen Kindes angenähert. Gleichzeitig beginnt der Zeitraum, in dem die Eltern das Kind selbständig betreuen können und müssen und auf die Zahlung von Elterngeld angewiesen sind. Da der Elterngeldbezug später einsetzt, kann er auch länger fortgesetzt werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass frühgeborene Kinder in der Regel länger auf intensive Betreuung angewiesen sind als reif geborene.

Im Fall einer Frühgeburt verlängert sich der Anspruch auf Mutterschaftsgeld auf zwölf Wochen nach der Geburt (§ 19 Absatz 1 in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Nummer 1 MuSchG). Da somit im Zeitraum zwischen der Geburt des Kindes und seiner Entlassung aus dem Krankenhaus in der Regel ein Anspruch auf Mutterschaftsgeld besteht, führt das spätere Einsetzen des Elterngeldanspruchs bei den Eltern nicht zu finanziellen Engpässen. Das spätere Einsetzen des Elterngeldanspruchs verringert sogar den Überschneidungszeitraum zwischen Mutterschaftsgeld und Elterngeld und bewirkt dadurch, dass die Familien länger und in der Summe mehr Leistungen erhalten. Auf diese Weise kann den Interessen der Familien Rechnung getragen werden, ohne grundlegend in die Systematik des Elterngeldes einzugreifen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c (§ 2b Absatz 4 BEEG)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c ist zu streichen.

Begründung:

Die geplante Vorschrift soll dem Bürokratieabbau dadurch dienen, dass in Fällen sogenannter Mischeinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit, die neben Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit erzielt werden) durch die Berücksichtigung allein des Einkommens aus nichtselbständiger Erwerbstätigkeit der für die Berücksichtigung selbständigen Einkommens notwendige Verwaltungsaufwand entfällt. Die Vorschrift ist jedoch nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Zwar entfällt der Aufwand für die Berücksichtigung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit neben Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, wenn die antragstellende Person dies beantragt. In manchen Fällen entfällt auch die Notwendigkeit einer endgültigen Feststellung des Elterngeldanspruchs nach dem Ende des Bezugszeitraums.

Allerdings fällt im Vorfeld der Bewilligung zusätzlicher Verwaltungsaufwand an, der diesen Vorteil mehr als ausgleicht: Obwohl Fälle von Mischeinkünften selten sind (im Jahr 2019 in Nordrhein-Westfalen zwei Prozent der Bewilligungen), muss in allen Fällen geprüft werden, ob die Regelung greifen könnte, und die antragstellende Person muss entsprechend beraten werden. Kann die Regelung zur Anwendung kommen, müssen die Nachweise angefordert, geprüft und bewertet werden. Auch für die antragstellenden Personen ist die Regelung nachteilig, da sie für zwei Zeiträume (Veranlagungszeitraum sowie Kalendermonate im Jahr der Geburt) getrennte Einkommensnachweise beibringen und gegebenenfalls erstellen lassen müssen. Das bedeutet, dass die Antragstellung für junge Eltern nochmals komplizierter wird und die Wartezeit bis zur Auszahlung des Elterngeldes sich verlängert.

Setzen die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit sich während des Elterngeldbezugs fort (wie dies bei Einkünften aus Gewerbebetrieb der Fall ist, die durch den Betrieb einer Photovoltaikanlage erzielt werden), entfällt nicht einmal der Aufwand für die endgültige Feststellung nach Ende des Bezugszeitraums.

Insgesamt überwiegen die Nachteile der geplanten Regelung deren Vorteile. Sie führt dazu, dass das Elterngeld noch weniger transparent ist als bisher. Für den hier angesprochenen Personenkreis wird die Möglichkeit einer vollständig digitalen Antragstellung deutlich eingeschränkt.

3. Zu Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe d (§ 12 Absatz 3 Satz 4 – neu – BEEG)

In Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe d ist dem § 12 Absatz 3 folgender Satz anzufügen:

„Dies gilt nicht, wenn in den Ländern durch eigene Landesvorschriften eine Umsetzung und die Einhaltung der Kassenvorschriften sichergestellt werden kann.“

Begründung

Bislang gab es im BEEG keine formelle Regelung zur Anwendung des Haushaltsrechts, so dass nach den Bestimmungen von § 34 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) die jeweiligen Landesregelungen nach der Landeshaushaltsordnung (LHO) Anwendung fanden.

Die Haushaltsvorschriften des Bundes gemäß § 34 BHO (§ 34 LHO M-V gleichlautend) werden seit einer Klarstellung 2013 durch das BMFSFJ in Abstimmung mit dem BMF angewendet.

Danach haben Landesdienststellen, die Haushaltsmittel des Bundes bewirtschaften, die nicht im Haushaltsplan des Landes veranschlagt sind, bis auf einige für das Elterngeld nicht relevante Ausnahmeregelungen, die Haushaltsvorschriften des Landes anzuwenden.

Insofern ist es Aufgabe der Länder, wenn Forderungen nicht beglichen werden, sich um Beitreibung und Vollstreckung, was insbesondere Maßnahmen nach den §§ 58, 59 LHO – Änderung von Verträgen und Vergleichen (Insolvenzen); Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen – umfasst, eigenständig zu kümmern.

Für die Elterngeldstellen in Mecklenburg-Vorpommern ist dies von besonderem Vorteil.

Die Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern ermöglicht mit einer speziellen Regelung in den §§ 58 und 59 die Übertragung dieser Aufgaben an das Landesamt für Finanzen, eine Landesbehörde, die in diesem Bereich Experte ist. Die Regelung wurde vor Jahren vom Landesrechnungshof eingebracht.

Sie führt zu einer Entlastung der Elterngeldstellen von nicht elterngeldrechtlich relevanten Aufgaben.

Die einheitliche Bewirtschaftung der Bundesmittel ist mit Anwendung des § 34 BHO, der aktuell in den Richtlinien zum BEEG ausgeführt wird und sich gleichlautend in der LHO M-V wiederfindet, sichergestellt. Die Regelungen in BHO und LHO sind weitgehend identisch.

Die Elterngeldstellen in Mecklenburg-Vorpommern arbeiten zudem seit Jahren mit dem Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes komplett auf elektronischem Weg.

Mit der Übernahme der vollständigen BHO in das BEEG wird die Möglichkeit genommen, eigene Landesvorschriften anzuwenden, die beim Forderungsmanagement auch dem Ziel des Bundesrechnungshofs, den Forderungseinzug zu verbessern, entsprechen dürften und eigentliches Ziel des Bundes sein sollten

Die Anwendung der BHO wird die Länder nicht bei den Maßnahmen nach den §§ 58, 59 sowie bei der Vollstreckung entlasten, da hier ohnehin ländereigene Vollstreckungsgesetze anzuwenden sind.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet darum, den Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren daraufhin zu überprüfen, ob er seinem Anspruch, das Elterngeld zu vereinfachen, gerecht wird.

Begründung:

Die Materie Elterngeld zeichnet sich durch hohe Komplexität aus. Die Eltern können unter zahlreichen Optionen wählen. Dadurch haben sie die Chance, den Elterngeldbezug an ihre individuellen Wünsche und Bedürfnisse anzupassen.

Diese Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten hat jedoch auch Nachteile: Viele Eltern fühlen sich durch die Komplexität überfordert. Sie benötigen umfangreiche Beratung durch die Elterngeldstellen. Digitale Angebote wie der Elterngeldplaner des BMFSFJ sind dabei hilfreich, können eine Beratung im Einzelfall jedoch vielfach nicht ersetzen.

Jedoch auch dann, wenn die Eltern ihre Wahl getroffen haben, bereiten die komplizierten Regelungen Schwierigkeiten. Ihre Umsetzung setzt umfangreiche Anpassungen der eingesetzten Fachverfahren sowie bei den Sachbearbeitungen ein immer umfangreicheres Fachwissen voraus. Die Bearbeitungsprozesse werden zeitintensiver und fehleranfälliger. In manchen Regionen müssen Eltern lange auf die ihnen zustehenden Leistungen warten.

Hinzu kommt, dass die Digitalisierung der Antragstellung und der Bearbeitung zunehmend aufwändiger wird und mit Änderungen, die durch Neuregelungen und Änderungen der Rechtsprechung erforderlich werden, immer schlechter Schritt halten kann. Es erstaunt vor diesem Hintergrund, dass die Bundesregierung im vorliegenden Gesetzentwurf von einem einmaligen Erfüllungsaufwand von 5 600 Euro für die Bundesverwaltung, bei der ausführenden Landesebene aber von einer jährlichen Entlastung in Höhe von 886 000 Euro ausgeht.

Die Änderungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sind sehr kritisch daraufhin zu prüfen, ob sie die Durchführung des Elterngeldes weiter vereinfachen. Das gilt auch und sogar besonders, wenn diese – wie vorliegend – den Anspruch haben, das Elterngeld zu vereinfachen. Regelungen, die die Komplexität zusätzlich erhöhen, können nur hingenommen werden, wenn sie erforderlich sind, um wichtige familienpolitische Anliegen umzusetzen. Ist dies

der Fall, muss geprüft werden, ob alternative Regelungen in Betracht kommen, die Eltern und Verwaltung den Umgang mit der Materie erleichtern.

Zwar sind beim vorliegenden Gesetzentwurf Ansätze für eine Verwaltungsvereinfachung erkennbar: Zu nennen sind hier die Neuregelungen zu den Partnerschaftsbonusmonaten und zur örtlichen Zuständigkeit. Deutlich stärker ins Gewicht fallen jedoch Regelungen, die das Gesetz noch komplizierter machen. Hierauf haben die Länder im Vorfeld der Kabinettdiskussion mehrfach mündlich und schriftlich hingewiesen und alternative Lösungen dargestellt. Dass hier kein Entgegenkommen erfolgte, lässt sich nur damit erklären, dass den Gesichtspunkten Verwaltungsökonomie und Transparenz zu wenig Gewicht zugemessen wurde. Dies ist besonders im Fall des § 2b Absatz 4 BEEG-E nicht nachvollziehbar, da diese Regelung lediglich einer sehr kleinen Gruppe von Eltern zu Gute kommt.

Das BEEG nähert sich einem Zustand, in dem es von Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr verstanden und nur mit kaum mehr darstellbarem Aufwand durchgeführt werden kann. Der vorliegende Gesetzentwurf muss in dieser Hinsicht überarbeitet werden.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine valide Kostenschätzung des Erfüllungsaufwandes vorzulegen.
- b) Der Bundesrat fordert den Bund auf, sich an den Kosten der zu Lasten der Länder und Kommunen neu geschaffenen Aufgaben zu beteiligen.

Begründung:

Die angeführte finanzielle Entlastung bei den Ländern, in Sachsen bei den kommunalen Elterngeldstellen, ist nicht nachvollziehbar. Es entsteht nicht nur ein einmaliger Aufwand bei der elektronischen Umsetzung der Elterngeldregelungen, sondern ein veränderter Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der neuen Regelungen des BEEG. Während einige Regelungen auch in der Umsetzung Erleichterungen im Verwaltungsverfahren mit sich bringen werden, werden andere Regelungen hingegen möglicherweise einen höheren Verwaltungsaufwand hervorrufen. Die Änderungen werden auch einen weiteren Beratungsbedarf bei den Elterngeldstellen mit sich bringen, so zum Beispiel bei der Neuregelung der Mischeinkünfte. Im Ergebnis wird sodann festgestellt werden können, ob tatsächlich auf Landesebene eine finanzielle Entlastung feststellbar sein wird oder aber ein Mehrbedarf entsteht.