
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (Referentenentwurf des BMFSFJ vom 24.04.2014)

Gerne nimmt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) die Gelegenheit wahr, zum Referentenentwurf zur Reform des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes Stellung zu beziehen. Der Zeitraum, der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Erstellung und Übermittlung der Stellungnahme vorgesehen war, war mit vier Tagen zu kurz, um eine alle Details berücksichtigende Einschätzung der Unternehmen und der IHKs zu erhalten. Insofern sind die nachfolgenden Bewertungen als vorläufig anzusehen.

Grundsätzliches

Die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Partnerschaftlichkeit bei der Zeitaufteilung von Müttern und Vätern zwischen Familien- und Erwerbsarbeit zu stärken sowie einen möglichst frühen beruflichen Wiedereinstieg zu fördern, unterstützt der DIHK grundsätzlich. Das Elterngeld Plus mit dem Partnerschaftsbonus geht dabei in die richtige Richtung. Es setzt Anreize für Eltern, schon früher in das Erwerbsleben wieder einzusteigen und, soweit möglich, vollzeitnahe Arbeitszeitmodelle zu nutzen. Mit Blick auf die demografische Entwicklung und Fachkräftesituation in den Betrieben ist es wichtig, dass im Ergebnis die Erwerbspotenziale von Eltern besser eingesetzt werden.

Dabei kommt es darauf an, dass die Regelungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch an die jeweiligen Möglichkeiten und Erfordernisse des einzelnen Betriebs angepasst sind. Die vorgesehene Möglichkeit der weiteren Aufsplitterung der Elternzeit und insbesondere der Wegfall des Zustimmungserfordernisses bei der Übertragung von Elternzeit nach dem dritten Lebensjahr des Kindes berücksichtigt die betrieblichen Belange jedoch unzureichend und belastet die Unternehmen über Gebühr. Sie stellt die Unternehmen vor zusätzliche Herausforderungen, die sich in dem vom Bundesfamilienministerium prognostizierten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bestenfalls ansatzweise widerspiegeln.

Deutschland hat bereits jetzt eine im internationalen Vergleich überdurchschnittlich großzügige Elternzeitregelung, die von den Unternehmen hohe Flexibilität erfordert. Zusätzlicher gesetzlicher Vorgaben, die die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten einseitig ausweitet, bedarf es nicht.

Die Unternehmen kommen ihrer Verantwortung nach und tun bereits heute sehr viel für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie bewältigen bei Mutterschutz, Eltern- und Pflegezeit bürokratische und finanzielle Belastungen und tragen so ganz wesentlich zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. In Zeiten wachsenden Fachkräftemangels haben die Unternehmen ein ureigenes Interesse daran, gute Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an das Unternehmen zu binden. Familienfreundliche Arbeitszeitmodelle sind längst an der Tagesordnung. 80 Prozent der Unternehmen bieten bereits flexible und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle an und weitere zehn Prozent planen dies (IHK-Unternehmensbarometer 2012).

Damit flexible und familienfreundliche Arbeitszeiten ihre Wirkung entfalten können, müssen sie durch eine ausreichende, qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsinfrastruktur flankiert werden. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsbetreuung auch für Schulkinder wäre ein wichtigerer Beitrag zur Zeitsouveränität von Eltern, so dass sie mit der Einschulung nicht erneut Elternzeit in Anspruch nehmen müssten. Anstatt die Planungsunsicherheiten für Unternehmen zu erhöhen, sollte die zügige Bereitstellung eines ausreichenden Kinderbetreuungsangebotes vorangebracht werden, welches dem tatsächlichen Bedarf der Eltern auch hinsichtlich der Qualität, Flexibilität und Betreuungszeiten entspricht.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Einführung des Elterngeld Plus (§ 4 Abs. 3)

Eine Teilzeittätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes geht bislang mit einem Verlust an Elterngeldansprüchen einher, da die Höhe des Elterngelds sich in diesem Fall nicht nach der Höhe des Einkommens vor der Geburt, sondern nach dem Differenzbetrag des Teilzeiteinkommens und des Einkommens vor der Geburt richtet. Obwohl das Elterngeld also nur zum Teil in Anspruch genommen wird, wird ein gesamter Elterngeldmonat angerechnet. Die Regelung im Rahmen des geplanten Elterngeld Plus berücksichtigt dies: Für einen Monat, in dem Elterngeld wegen einer Teilzeiterwerbstätigkeit nur zum Teil beansprucht wird, wird für einen zusätzlichen Monat Elterngeld Plus gewährt.

DIHK-Bewertung:

Diese Regelung setzt Anreize für einen frühzeitigen Wiedereinstieg in Teilzeit bereits während der ersten 12 Lebensmonate des Kindes. Eine schnelle Rückkehr nach der Elternzeit senkt die Hürden für den Wiedereinstieg, die durch zunehmende Arbeitsplatzferne, veraltetes Wissen und zunehmende Unsicherheiten entstehen, und hilft, wertvolle Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten. Angesichts der demografischen Entwicklung und zunehmender Fachkräfteengpässe wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Fachkräftesicherung. Ein schneller Wiedereinstieg ist auch für die weitere berufliche Entwicklung förderlich und trägt so dazu bei, mehr Frauen den Weg in Führungspositionen zu ebnet und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede abzubauen.

Einführung eines Partnerschaftsbonus (§ 4 Abs. 4 S. 3)

Der Elterngeldanspruch der Eltern soll um vier Monate je Elternteil ausgeweitet werden, wenn in vier aufeinanderfolgenden Monaten beide Elternteile gleichzeitig zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten. Das setzt in der Regel eine Aufstockung der Arbeitsstunden der Mutter und eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit des Vaters voraus. Anders als die Partnermonate setzt der Partnerschaftsbonus nicht eine Einkommensminderung voraus, sondern das gleichzeitige Arbeiten beider Elternteile mit einem Wochenstundenumfang von je 25 bis 30 Stunden.

DIHK-Bewertung:

Das Anliegen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie noch stärker als bisher für Männer und Frauen zu denken, ist grundsätzlich richtig. Der Partnerschaftsbonus fördert eine partnerschaftliche Arbeitsteilung von Müttern und Vätern während des ersten Lebensjahrs des Kindes. Diese trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und verbessert insbesondere die Chancen von Frauen am Arbeitsmarkt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es wichtig, dass dadurch Eltern ihre Arbeitsmarktpotenziale insgesamt besser ausschöpfen. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsvolumen von 2,6 bzw. 10,1 Wochenstunden von Müttern im ersten bzw. zweiten Lebensjahrs ihres Kindes besteht hier noch Spielraum.

Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass diese Teilzeioptionen im jeweiligen Betrieb auch organisierbar sein müssen. Bei geringen Arbeitszeitreduktionen auf vollzeitnahe Teilzeit ist es schwierig, Vertretungskräfte für die Reststunden zu finden. Insbesondere für kleine und mittlere

Unternehmen kann es so zum Problem werden, wenn mehrere Beschäftigte auf einmal ihr Arbeitszeitvolumen um 25 Prozent reduzieren. Denn diese nehmen in der Regel unterschiedliche Aufgaben wahr, so dass die „Arbeitszeitreste“ sich nicht einfach zusammenfassen lassen. Unternehmen brauchen hier den Freiraum für individuelle Lösungen und auch die Möglichkeit, den Arbeitszeitwünschen ggf. – zumindest aus dringenden betrieblichen Gründen – zu widersprechen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Arbeitszeitreduktionen, die nicht durch Neueinstellungen ausgeglichen werden können, zu Lasten der Belegschaft gehen.

Ausweitung der Übertragungsmöglichkeiten der Elternzeit über das dritte Lebensjahr hinaus (§ 15 Abs. 2 S. 2), Ausweitung der Stückelungsmöglichkeiten der Elternzeit (§ 16 Abs. 1 S. 6) sowie Abschätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft:

Die beanspruchbare Elternzeit je Kind bleibt unverändert bei drei Jahren. Künftig soll aber ein größerer Anteil der Elternzeit – 24 statt bisher 12 Monate – auf einen Zeitraum zwischen dem dritten und achten Geburtstag übertragen werden können. Zudem soll die Elternzeit je Elternteil in drei statt bisher in zwei Abschnitten insgesamt ohne Zustimmung des Arbeitgebers genommen werden können. Insgesamt kann die Elternzeit pro Kind bei zwei Elternteilen also in 6 Abschnitte geteilt werden.

DIHK-Bewertung:

Soweit diese Flexibilisierung dazu führt, dass die einzelnen am Stück eingelegten Elternzeitphasen kürzer ausfallen, kommt die Neuregelung dem Ziel entgegen, familienbedingte Erwerbsunterbrechungen zu verkürzen und einen schnellen Wiedereinstieg zu ermöglichen. Allerdings bedeutet eine solche kleinteiligere Stückelung des Gesamtanspruchs für das betriebliche Personalmanagement zusätzliche Belastungen, die insbesondere von den kleineren betroffenen Unternehmen nur schwer darstellbar sind. Bereits die aktuellen Regelungen stellen die Unternehmen besonders bei der Elternzeit vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Flexibilisierung der Elternzeit kritisch zu sehen.

Da die Elternzeit mit einem Sonderkündigungsschutz einhergeht, erhalten beschäftigte Eltern mit den erweiterten Übertragungs- und Stückelungsmöglichkeiten außerdem erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich eines privilegierten Anspruchs auf Sonderkündigungsschutz, was dieses Instrument missbrauchsanfällig macht.

Die Begründung des Bundesfamilienministeriums, derzufolge die ausgeweiteten Übertragungsmöglichkeiten erforderlich sind, weil Eltern ihre Elternzeit derzeit "länger als eigentlich gewünscht" (S. 14) in Anspruch nehmen, um ihre Elternzeitanprüche maximal auszunutzen, überzeugt nicht, da die ausgeweiteten Übertragungsmöglichkeiten in diesem Fall auch nur zu einer Verschiebung der Inanspruchnahme führen.

Das Bundesfamilienministerium geht in seiner Begründung zum Gesetzentwurf aufgrund zusätzlicher Informationspflichten im Rahmen der Elterngeldbeantragung sowie der Lohn- und Einkommensteuer von Zusatzbelastungen in Höhe von 2,3 Mio. Euro für die Betriebe aus. Diese Kostenschätzung berücksichtigt jedoch nicht die zusätzlichen Anforderungen an die betriebliche Personalplanung und -organisation: Diese umfassen neben zusätzlichen Kosten für die Bearbeitung der zusätzlichen Elternzeitanträge insbesondere die Organisation von Ersatzlösungen in den Betrieben, wenn Arbeitnehmer künftig dreimal statt wie bisher zweimal eine Freistellung in Anspruch nehmen können.

Es ist umso schwerer, geeignete Ersatzkräfte zu bekommen, je kürzer die Vertretungszeiten sind. Kurzfristige Unterbrechungen werden meist durch Umverteilung auf die verbleibenden Mitarbeiter kompensiert. Dennoch entstehen während der gesamten Vertretungszeit Kosten wegen geringerer Effizienz der Vertretungen, zusätzlich erforderlicher Einarbeitungen, Rückfragen etc. Die Möglichkeit der Flexibilisierung des zeitlichen Rahmens der Elternzeit ist auch unter dem Aspekt der "Work-Life-Balance" kritisch zu sehen. Wenn Arbeitnehmer ihre Elternzeit in bis zu drei kürzere Phasen einteilen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass keine Vertretung eingestellt werden kann, sondern die Arbeit entweder liegen bleibt oder auf die übrigen Kolleginnen und Kollegen verteilt wird. Diese müssten den Arbeitsausfall durch Mehrarbeit kompensieren, was dem Betriebsklima nicht förderlich ist. An diesem Punkt ginge die Erweiterung zu Lasten der übrigen Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, was nicht im Interesse des Gesetzgebers sein kann.

Längerfristige Ausfälle werden eher durch befristete Neueinstellungen aufgefangen, die jedoch bei einer Teilzeitbeschäftigung während der Elternzeit schwierig umzusetzen sind. In diesem Fall sind die Unternehmen eher gezwungen eine strukturelle Umorganisation vorzunehmen, beispielsweise durch "Springer" oder die Zusammenlegung von 10-Stunden-Kontingenten. Besonders kleine und mittlere Unternehmen haben jedoch kaum diese Möglichkeiten.

Muss für die Zwischenzeit jemand eingestellt werden, so entstehen weitere Kosten: eine Stellenausschreibung muss erstellt, Anzeigen geschaltet, Bewerbungsunterlagen geprüft, Absagen und Einladungen erstellt und versandt sowie Vorstellungstermine vereinbart, vorbereitet und durchgeführt, Absagen und Einladungen für evtl. Tests erstellt und versandt, Tests durchgeführt

und ausgewertet, Ab- und Zusagen versandt, die Rahmenbedingungen des Arbeitsvertrages verhandelt und der Arbeitsvertrag erstellt sowie schließlich der neue Mitarbeiter oder die neue Mitarbeiterin eingearbeitet werden. Auf die Unternehmen käme damit ein erheblicher organisatorischer Mehraufwand zu, der über die zusätzlichen Informationspflichten im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer hinausgeht und insbesondere die Kosten für die Löhne der Mitarbeiter der Personalbeschaffung sowie die Kosten für Stelleninserate oder einen Personaldienstleister umfasst. Eine realistische Abschätzung des Erfüllungsaufwands müsste auch diese Zusatzlasten für die Unternehmen berücksichtigen. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte der Normenkontrollrat daher eine entsprechende Neuabschätzung vornehmen.

Für Arbeitgeber birgt das Gesetz damit zusätzliche Risiken und verringert die Planbarkeit bei der Stellenbesetzung. Berücksichtigt man außerdem, dass durch den geplanten Anspruch auf Familienpflegezeit sowie auf befristete Teilzeit die Rechtsansprüche von Beschäftigten noch weiter einseitig ausgebaut werden sollen, so wäre eine vorausschauende Personalpolitik kaum möglich. Das stellt insbesondere kleine und mittlere Unternehmen vor erhebliche betriebsorganisatorische Herausforderungen. Die im Gesetz vorgesehene Ausnahme für Betriebe mit bis zu 15 Mitarbeitern ist daher im Prinzip richtig, aber angesichts der zusätzlichen organisatorischen Anforderungen keinesfalls ausreichend. Schon bei der Bewältigung des „normalen“ Teilzeitanpruchs berichten uns kleine Betriebe, die über der 15-Mitarbeiter-Grenze liegen, von erheblichen Schwierigkeiten. Es sollten daher zumindest alle Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern von der Regelung ausgenommen werden. Um außerdem sicherzustellen, dass Betriebe, die sich bereits stark für familienbewusste Arbeitszeiten engagieren und daher viele Teilzeitbeschäftigte haben, nicht benachteiligt werden, sollte statt auf die Zahl der Mitarbeiter auf Vollzeitäquivalente (pro rata temporis) abgestellt werden. Diese DIHK-Forderung gilt entsprechend auch für das Teilzeit- und Befristungsgesetz.

Wegfall der Arbeitgeberzustimmung (§ 15 Abs. 2):

Die Neuregelung sieht vor, dass Beschäftigte über die Übertragung und Aufteilung von Elternzeitabschnitten nach dem dritten Lebensjahr des Kindes künftig allein – ohne Zustimmung des Arbeitgebers – entscheiden können sollen. Als Begründung wird angegeben, dass Eltern auf diese Weise nicht mehr Sorgen haben müssten, dass Elternzeit wegen ausbleibender Zustimmung verfällt.

DIHK-Bewertung:

Durch den Wegfall des Zustimmungserfordernisses werden die Arbeitgeberinteressen nicht hinreichend berücksichtigt und die Situation für das Unternehmen deutlich verschlechtert. Die Begründung, dass mit dem Wegfall des Zustimmungserfordernisses die Sorge des Anspruchsberechtigten entfalle, dass ein Teil der Elternzeit verfällt, ist nicht überzeugend. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten Änderungen der wöchentlichen Arbeitszeit einvernehmlich regeln. Es besteht hier die Gefahr, dass statt einer Kultur des wechselseitigen Ausgleichs eine Kultur der Durchsetzung gegenseitiger Rechtsansprüche entsteht. Die Gegenseitigkeit vertraglicher Absprachen wird so für das Arbeitsleben weiter unterwandert. Bei der Übertragung der Elternzeit muss der Arbeitgeber auch weiterhin zumindest aus dringenden betrieblichen Gründen widersprechen können um die berechtigten Interesse der Unternehmen zu berücksichtigen.

Ausweitung der Anmeldefrist für Elternzeit und Elternzeit-Teilzeit (§ 15 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 und § 16 Abs. 1) bei übertragener Elternzeit und Ausweitung des Sonderkündigungsschutzes (§ 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 2:

Die Anmeldefrist für die Inanspruchnahme von Elternzeit oder einer Arbeitszeitreduktion im Rahmen der Elternzeit (Elternzeit-Teilzeit) zwischen dem dritten und achten Geburtstag des Kindes soll von bislang 7 auf 13 Wochen ausgedehnt werden. Dies soll dem Ausgleich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen dienen, da gleichzeitig das Zustimmungserfordernis des Arbeitgebers bei der Elternzeitübertragung entfallen soll. Die 13-Wochen-Frist orientiert sich an der Fristbestimmung im Rahmen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes. Mit der Ausweitung der Anmeldefrist soll eine entsprechende Ausweitung des Sonderkündigungsschutzes im Rahmen der Elternzeit einhergehen.

DIHK-Bewertung:

Die Ausdehnung der Anmeldefrist für Elternzeit und Elternteilzeit nach dem dritten Lebensjahr des Kindes trägt dem Bedürfnis der Unternehmen nach einer angemessenen Planungsfrist Rechnung. Auch wenn damit eine Ausdehnung des Sonderkündigungsschutzes des Beschäftigten verbunden ist, ist die Verlängerung daher insgesamt zu befürworten.



Berlin, 30. April 2014

Fazit: Während die geplanten Regelungen zum Elterngeld Plus in die richtige Richtung weisen, belasten die zusätzlichen Rechtsansprüche bei der Elternzeit die Unternehmen in großem Umfang.

Ansprechpartnerin:

Stefanie Koenig, Tel.: 030/20308-1624, koenig.stefanie@dihk.de