

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mutterschutzgesetzes und weiterer Gesetze zur Einführung eines gestaffelten Mutterschutzes nach Fehlgeburten

A. Problem und Ziel

Bisher werden Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, nur teilweise vom Mutterschutzgesetz geschützt. Das Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz – MuSchG), das am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, führte einen besonderen Kündigungsschutz in Fällen der Fehlgeburt ein. Eine Regenerationszeit für die Frau nach einer Fehlgeburt wurde wiederum nicht ausdrücklich vorgesehen. In der bisherigen Rechtsanwendung gelten die mutterschutzrechtlichen Schutzfristen und Leistungen bei einer Lebend- oder Totgeburt, nicht aber bei einer Fehlgeburt. Dies führt auch auf die Intention des Gesetzgebers zurück, die Fehlgeburt von der Entbindung rechtsbegrifflich zu differenzieren (siehe die Begründung zum Kündigungsverbot, § 16 MuSchG-E, BT-Drs. 18/8963, S. 87).

Die Evaluation des neu gefassten Mutterschutzgesetzes verwies auf Schutzlücken hinsichtlich der Fehlgeburt (ZSH – Zentrum für Sozialforschung Halle e. V., Evaluation Mutterschutzgesetz: Bericht, 2023, S. 159 f., S. 180). Derzeit sind Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, zwar nicht schutzlos. Im Einzelfall kann der Schutz durch die allgemeinen Regelungen zur Arbeitsunfähigkeit und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall dennoch als unzureichend empfunden werden. Das vorzeitige Ende einer Schwangerschaft bedeutet für die werdende Mutter eine enorme Belastung. Bei einer fortgeschrittenen Schwangerschaft kann eine Fehlgeburt auch als wirkliche Geburt erlebt werden. Im zweiten Schwangerschaftsdrittel differenzieren sich die Methoden der Geburtshilfe – gerade mit Blick auf die Geburtseinleitung und Förderung der Wehentätigkeit und unabhängig von der Ursache – nicht wesentlich von den Methoden, die bei einer Lebendgeburt eingesetzt werden (vgl. Rogenhofer, Buchholz, Thaler, in: Kainer (Hrsg.), Facharztwissen – Geburtsmedizin, 4. Aufl. 2021, S. 195). Dabei spielt die 500-Gramm-Grenze beim Gewicht des Kindes aus der Perspektive des Mutterschutzes keine ausschlaggebende Rolle. Die gesetzgeberische Entscheidung, eine Schutzfrist zu gewähren, ist daher von den Kriterien der Personenstandsverordnung loszulösen.

Ziel der Neuregelung ist es, eine Regenerationszeit für die Frau nach einer Fehlgeburt innerhalb des Mutterschutzes sicherzustellen und damit einen besonderen Schutzraum für die Frau, die ein vorzeitiges Ende ihrer Schwangerschaft erleidet, festzulegen. Dies soll durch eine Staffelung der Schutzfristen – abhängig vom Fortschritt der bisherigen Schwangerschaft – gelingen. Dabei soll sichergestellt

werden, dass die gesetzliche Festlegung einer Schutzfrist für den Fall der Fehlgeburt sich nicht nachteilig auf die betroffene Frau auswirkt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen des Mutterschutzgesetzes – Gesundheitsschutz, Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit und Diskriminierungsschutz – soll der gestaffelte Mutterschutz mit dem zweiten Trimester der Schwangerschaft, d. h. ab der 15. Schwangerschaftswoche post menstruationem beginnen. Ein Beschäftigungsverbot gilt nur, soweit die Frau sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt. Damit soll das Selbstbestimmungsrecht der Frau sichergestellt und die Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden.

Ein weiteres Ziel der Neuregelung ist es, die Situation von Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, zu enttabuisieren. Genau wie die Schwangerschaft nicht als Krankheit wahrgenommen werden soll, soll ein vorzeitiges Ende einer (fortgeschrittenen) Schwangerschaft grundsätzlich nicht als Krankheit behandelt werden. Vor diesem Hintergrund soll der Arbeitgeber, der im konkreten Fall betroffen ist, entlastet werden und einen Anspruch auf Rückerstattung in Höhe von 100 Prozent der mutterschutzrechtlichen Leistungen über das U2-Verfahren haben, finanziert durch Beiträge der gesamten Arbeitgeber im U2-Verfahren. Damit sollen Diskriminierungsanreize bei der Ersteinstellung von Frauen vorgebeugt werden.

Mit der Neuregelung sollen schließlich mögliche Zweifel an der bisherigen Auslegung des Begriffs der Entbindung aufgelöst werden (vgl. Beschluss vom 21. August 2024 1 BvR 2106/22, veröffentlicht am 25. September 2024).

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

1. Änderung des Mutterschutzgesetzes

Eingeführt werden gestaffelte Schutzfristen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche post menstruationem. Das vorzeitige Ende einer Schwangerschaft zu diesem Zeitpunkt hat einen stärkeren Rückbildungsprozess zur Folge und kann für die betroffene Frau gesundheitliche Folgen haben, die sich langfristig auf ihre Teilhabe auswirken können. Zu diesem Zeitpunkt wird die Schwangerschaft oft als sicher betrachtet. Dies kann die schwangere Frau dazu veranlassen, ihre Schwangerschaft nach außen zu offenbaren und auch ihren Arbeitgeber davon in Kenntnis zu setzen. Zugleich kann im zweiten Schwangerschaftsdrittel die Fehlgeburt als wirkliche Geburt erlebt werden, gerade wenn eine Geburtseinleitung und Förderung der Wehentätigkeit erfolgt. Bei einer fortgeschrittenen Schwangerschaft sind Frauen nach einer Fehlgeburt unabhängig von der Gewichtsgrenze – die für die Ausstellung einer Totgeburt nach den Kriterien des Personenstandsrechts maßgeblich ist – einer besonderen Belastungssituation ausgesetzt, insbesondere in körperlicher Hinsicht. Dies macht eine Regenerationszeit erforderlich.

Adressat des Beschäftigungsverbots ist der Arbeitgeber, der von der Schwangerschaft oder von der Fehlgeburt Kenntnis hat, soweit die Frau sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt. Damit soll das Selbstbestimmungsrecht der Frau sichergestellt und die Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden.

2. Änderungen weiterer Gesetze

Änderungen in anderen Gesetzen dienen der Gleichbehandlung von Frauen, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Mutterschutzgesetzes erwerbstätig sind und für die mutterschutzrechtliche Sonderregelungen bereits gelten (Bundesbeamtinnen, Soldatinnen, Selbständige).

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Kommunen entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Aufgrund von Inanspruchnahme von mutterschutzrechtlichen Leistungen bei einer Fehlgeburt ändert sich bei den Bürgerinnen und Bürgern der Zeitaufwand in Höhe von rund + 333 Stunden und der Sachaufwand um rund + 10 000 Euro.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich eine Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands in Höhe von rund + 16 000 Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Die Änderungen wirken sich nicht auf die Bürokratiekosten aus Informationspflichten aus.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ändert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund + 20 000 Euro. Davon entfallen 20 000 Euro an jährlichen Erfüllungsaufwand auf den Bund.

F. Weitere Kosten

Die Mehrkosten für einen gestaffelten Mutterschutz bei Fehlgeburten werden von der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und den Arbeitgebern getragen. Die Einführung des Mutterschutzes bei Fehlgeburt verursacht Kosten im Vergleich zum Status quo, da es nach aktueller Regelung keinen Anspruch gibt. Eine genaue Aufstellung der Kosten findet sich in der Begründung unter Nummer 3 Weitere Kosten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Mutterschutzgesetzes und weiterer Gesetze zur Einführung eines gestaffelten Mutterschutzes nach Fehlgeburten

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Mutterschutzgesetzes

Das Mutterschutzgesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228), das zuletzt durch Artikel 54 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 2 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Eine Entbindung ist eine Lebend- oder eine Totgeburt. Die Regelungen zur Entbindung finden im Falle einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche entsprechende Anwendung, soweit nicht in diesem oder einem anderen Gesetz Abweichendes geregelt ist.“

2. Dem § 3 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Bei einer Fehlgeburt darf der Arbeitgeber eine Frau nicht beschäftigen, soweit sie sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt

1. bis zum Ablauf von zwei Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche oder
2. bis zum Ablauf von sechs Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 17. Schwangerschaftswoche oder
3. bis zum Ablauf von acht Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 20. Schwangerschaftswoche.

Sie kann ihre Erklärung nach Satz 1 jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen. Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht.“

3. In § 9 Absatz 6 Satz 2 werden nach dem Wort „schwängere“ die Wörter „Frau, die Frau nach der Entbindung“ eingefügt und wird nach dem Wort „oder“ das Wort „die“ eingefügt.
4. In § 32 Absatz 1 Nummer 1 werden nach den Wörtern „§ 3 Absatz 3 Satz 1,“ die Wörter „§ 3 Absatz 5 Satz 1,“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

§ 24i Absatz 3 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 324) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(3) Das Mutterschaftsgeld wird für die Zeit der Schutzfrist nach § 3 des Mutterschutzgesetzes sowie für den Entbindungstag gezahlt. Für die Zahlung des Mutterschaftsgeldes vor der Entbindung ist das Zeugnis eines Arztes oder einer Hebamme maßgebend, in dem der voraussichtliche Tag der Entbindung angegeben ist. Für

Mitglieder, deren Arbeitsverhältnis während der Schutzfristen nach § 3 des Mutterschutzgesetzes beginnt, wird das Mutterschaftsgeld von Beginn des Arbeitsverhältnisses an gezahlt.“

Artikel 3

Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes

In § 192 Absatz 5 Satz 2 des Versicherungsvertragsgesetzes vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 119) geändert worden ist, werden die Wörter „Absatz 1 und 2“ durch die Wörter „Absatz 1, 2 und 5“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung

§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 320), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 16. August 2021 (BGBl. I S. 3582) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „1. zu Begriffsbestimmungen (§ 2 Absatz 1 Satz 1, Absatz 3 Satz 1, Absatz 4 und 6 des Mutterschutzgesetzes),“.

Artikel 5

Änderung der Verordnung über den Mutterschutz für Soldatinnen

Die Mutterschutzverordnung für Soldatinnen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. November 2004 (BGBl. I S. 2858), die zuletzt durch Artikel 6 der Verordnung vom 20. August 2013 (BGBl. I S. 3286, 3741) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 1 Satz 1 wird Angabe „(§ 5 Abs. 1)“ durch die Wörter „(§ 5 Absatz 1 bis 4)“ ersetzt.
2. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Eine Soldatin ist in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung nicht zur Dienstleistung heranzuziehen, soweit sie sich nicht zur Dienstleistung ausdrücklich bereit erklärt. Sie kann die Erklärung nach Satz 1 jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen. Für die Berechnung der Schutzfrist nach Satz 1 ist der voraussichtliche Tag der Entbindung maßgeblich, wie er sich aus dem ärztlichen Zeugnis oder dem Zeugnis einer Hebamme oder eines Entbindungspflegers ergibt. Entbindet eine Frau nicht am voraussichtlichen Tag, verkürzt oder verlängert sich die Schutzfrist nach Satz 1 entsprechend.“
 - b) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 2 bis 4 eingefügt:

„(2) Die Soldatin darf bis zum Ablauf von acht Wochen nach der Entbindung nicht zur Dienstleistung herangezogen werden. Die Schutzfrist nach Satz 1 verlängert sich auf zwölf Wochen

 1. bei Frühgeburten,
 2. bei Mehrlingsgeburten und,

3. wenn vor Ablauf von acht Wochen nach der Entbindung bei dem Kind eine Behinderung im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch ärztlich festgestellt wird.

Bei vorzeitiger Entbindung verlängert sich die Schutzfrist nach der Entbindung nach Satz 1 oder nach Satz 2 um den Zeitraum der Verkürzung der Schutzfrist vor der Entbindung nach Absatz 1 Satz 4. Nach Satz 2 Nummer 3 verlängert sich die Schutzfrist nach der Entbindung nur, wenn die Frau dies beantragt.

(3) Die Soldatin darf nach dem Tod ihres Kindes bereits nach Ablauf der ersten zwei Wochen nach der Entbindung zur Dienstleistung herangezogen werden, wenn

1. die Frau dies ausdrücklich verlangt und
2. nach ärztlichem Zeugnis nichts dagegen spricht.

Sie kann ihre Erklärung nach Satz 1 Nummer 1 jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen.

(4) Bei einer Fehlgeburt darf die Frau nicht zur Dienstleistung herangezogen werden, soweit sie sich nicht ausdrücklich dazu bereit erklärt

1. bis zum Ablauf von zwei Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche oder
2. bis zum Ablauf von sechs Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 17. Schwangerschaftswoche oder
3. bis zum Ablauf von acht Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 20. Schwangerschaftswoche.

Sie kann ihre Erklärung nach Satz 1 jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen. Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht.“

c) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 5 und 6.

3. In § 6 Satz 2 wird die Angabe „(§ 5 Abs. 3 Satz 2)“ durch die Wörter „(§ 5 Absatz 6 Satz 2)“ ersetzt.
4. In § 6a Satz 1 wird die Angabe „§ 5 Abs. 1“ durch die Wörter „§ 5 Absatz 1 bis 4“ ersetzt.

Artikel 6

Änderung des Einführungsgesetzes zum Versicherungsvertragsgesetz

Artikel 10 des Einführungsgesetzes zum Versicherungsvertragsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7632-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 33 des Gesetzes vom 11. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 354) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Artikel 10

Krankentagegeldversicherung, § 192 Absatz 5 Satz 2 des Versicherungsvertragsgesetzes

§ 192 Absatz 5 Satz 2 des Versicherungsvertragsgesetzes in der ab dem 1. Juni 2025 geltenden Fassung ist nicht auf Krankentagegeldversicherungen anzuwenden, die vor dem 1. Juni 2025 abgeschlossen wurden.“

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juni 2025 in Kraft.

Berlin, den 17. Dezember 2024

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Zu einer modernen Arbeitswelt gehört es, besondere Belastungssituationen, die bestimmte schutzwürdige Personengruppe treffen, zu enttabuisieren. Genau wie die Schwangerschaft nicht als Krankheit wahrgenommen werden soll, soll ein vorzeitiges Ende einer (fortgeschrittenen) Schwangerschaft grundsätzlich nicht als Krankheit behandelt werden. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium im Jahr 2018 hat sich gezeigt, dass Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, nicht hinreichend vom Mutterschutz geschützt werden. Zusätzlich zum besonderen Kündigungsschutz bedarf es eines mutterschutzrechtlichen Gesundheitsschutzes für Frauen, die bei einer fortgeschrittenen Schwangerschaft eine Fehlgeburt erleiden. Derzeit sind Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, zwar nicht schutzlos. Im Einzelfall kann der Schutz durch die allgemeinen Regelungen zur Arbeitsunfähigkeit und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall dennoch als unzureichend empfunden werden. Das vorzeitige Ende einer Schwangerschaft bedeutet für die werdende Mutter eine enorme Belastung. Bei einer fortgeschrittenen Schwangerschaft kann eine Fehlgeburt auch als wirkliche Geburt erlebt werden. Im zweiten Schwangerschaftsdrittel differenzieren sich die Methoden der Geburtshilfe – gerade mit Blick auf die Geburtseinleitung und Förderung der Wehentätigkeit und unabhängig von der Ursache – nicht wesentlich von den Methoden, die bei einer Lebendgeburt eingesetzt werden (vgl. Rogenhofer, Buchholz, Thaler, in: Kainer (Hrsg.), Facharztwissen – Geburtsmedizin, 4. Aufl. 2021, S. 195). Dabei spielt die 500-Gramm-Grenze beim Gewicht des Kindes aus der Perspektive des Mutterschutzes keine ausschlaggebende Rolle. Die gesetzgeberische Entscheidung, eine Schutzfrist zu gewähren, ist daher von den Kriterien der Personenstandverordnung loszulösen. Mit der Neuregelung sollen zugleich mögliche Zweifel an der bisherigen Auslegung des Begriffs der Entbindung aufgelöst werden (vgl. Beschluss vom 21. August 2024 1 BvR 2106/22, veröffentlicht am 25. September 2024).

Ziel der Neuregelung ist es, eine Regenerationszeit für die Frau nach einer Fehlgeburt innerhalb des Mutterschutzes sicherzustellen und damit einen besonderen Schutzraum für die Frau, die ein vorzeitiges Ende ihrer Schwangerschaft erleidet, festzulegen. Dies soll durch eine Staffelung der Schutzfristen – abhängig vom Fortschritt der bisherigen Schwangerschaft – gelingen. Dabei soll sichergestellt werden, dass die gesetzliche Festlegung einer Schutzfrist für den Fall der Fehlgeburt sich nicht nachteilig auf die betroffene Frau auswirkt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen des Mutterschutzgesetzes – Gesundheitsschutz, Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit und Diskriminierungsschutz – soll der gestaffelte Mutterschutz mit dem zweiten Trimester der Schwangerschaft, d. h. ab der 15. Schwangerschaftswoche post menstruationem beginnen. Ein Beschäftigungsverbot gilt nur, soweit die Frau sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt. Damit soll das Selbstbestimmungsrecht der Frau sichergestellt und die Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden. Zugleich soll der Arbeitgeber, der im konkreten Fall betroffen ist, entlastet werden und einen Anspruch auf Rückerstattung in Höhe von 100 Prozent der mutterschutzrechtlichen Leistungen über das U2-Verfahren haben, finanziert durch Beiträge der gesamten Arbeitgeber im U2-Verfahren. Damit sollen Diskriminierungsanreize bei der Ersteinstellung von Frauen vorgebeugt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

1. Sicherstellung des Gesundheitsschutzes und der Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit

Eingeführt werden gestaffelte Schutzfristen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche post menstruationem, d. h. ab Beginn des zweiten Trimesters der Schwangerschaft, um der besonderen Belastungssituation der Frau – gerade in körperlicher Hinsicht – Rechnung zu tragen (§ 3 Absatz 5 MuSchG neu).

Adressat des Beschäftigungsverbots ist der Arbeitgeber, der von der Schwangerschaft oder von der Fehlgeburt Kenntnis hat, soweit die Frau sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt. Damit soll das Selbstbestimmungsrecht der Frau sichergestellt und die Teilhabe der Frau an der Erwerbstätigkeit ermöglicht werden.

Verstöße werden durch Bußgeldvorschrift (§ 32 Absatz 1 Nummer 1 MuSchG neu) geahndet.

2. Entlastung des Arbeitgebers im konkreten Fall und Diskriminierungsschutz

Der Arbeitgeber, der im konkreten Fall vom Beschäftigungsverbot bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaft betroffen ist, soll einen Anspruch auf Rückerstattung in Höhe von 100 Prozent der mutterschutzrechtlichen Leistungen über das U2-Verfahren haben, finanziert durch Beiträge der gesamten Arbeitgeber im U2-Verfahren. Damit sollen Diskriminierungsanreize bei der Ersteinstellung von Frauen vorgebeugt werden.

3. Gleichbehandlung anderer Gruppen

Änderungen in anderen Gesetzen dienen der Gleichbehandlung von Frauen, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Mutterschutzgesetzes erwerbstätig sind und für die mutterschutzrechtliche Sonderregelungen bereits gelten (Bundesbeamtinnen, Soldatinnen, Selbständige).

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen zum Mutterschutz für privat Beschäftigte bzw. für Angestellte des öffentlichen Dienstes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des GG. Rechtliche Regelungen zum Mutterschutz sind grundsätzlich dem Arbeitsrecht im Sinne dieser Vorschrift zuzuordnen. In diesem Sinne besteht eine Kompetenz des Bundes zur Regelung von Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes von schwangeren und stillenden Frauen. Für den Mutterschutz bei Studentinnen, Schülerinnen und Praktikantinnen ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (öffentliche Fürsorge) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist nicht eng auszulegen. Die öffentliche Fürsorge beschränkt sich nicht auf finanzielle Unterstützung, sondern kann eine Vielzahl von Maßnahmen des Schutzes und der Förderung als Fürsorge für eine schutzbedürftige Personengruppe umfassen. Dazu kann in bestimmten Fällen auch der Schutz von schwangeren und stillenden Frauen gehören. Die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 GG – die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, soweit diese eine bundesstaatliche Regelung erforderlich macht – sind erfüllt. Die Lebensverhältnisse der Frauen sind durch die gesetzlichen Regelungen des Mutterschutzes nachhaltig betroffen. Durch den für den Mutterschutz unmittelbar grundrechtlich begründeten Schutzauftrag ist der Gesetzgeber im besonderen Maß gehalten, ein gleichmäßiges Schutzniveau zu gewährleisten, sodass auch Studentinnen, Schülerinnen und Praktikantinnen bei der Regelung einer gestaffelten Schutzfrist nach einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche einbezogen werden sollen. Die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung „auf gleichmäßig hohem Niveau“ (BVerfGE 114, 196 (222)) kann die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung unter Gesichtspunkten der Rechts- und Wirtschaftseinheit begründen. Diese Erwägung kann auf die Gewährleistung des gesundheitlichen Mutterschutzes übertragen werden, sodass dessen Regelung der Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse dient.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für die Regelungen zum Mutterschutz der Bundesbeamtinnen (Artikel 4) aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 GG; für die Regelung zum Mutterschutz der Soldatinnen (Artikel 5) zudem aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union (EU) vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Kommunen entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

2. Erfüllungsaufwand

2.1 Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger nach Vorgaben

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Bürgerinnen und Bürger für die einzelnen Vorgaben dargestellt.

Aufgrund der Änderungen bei mutterschutzrechtlichen Leistungen und der Anwendung der Regelungen auch auf Fehlgeburten kann in der Folge auch die Beihilfe betroffen sein, wenn diese Fälle zuvor nicht beihilfefähig waren. Etwaiger Mehraufwand für die Bürgerinnen und Bürger kann aufgrund der voraussichtlich geringen Fallzahlen vernachlässigt werden.

Vorgabe 2.1.1: Mutterschutzrechtliche Leistungen bei Fehlgeburt; § 3 MuSchG-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Zeitaufwand (in Stunden)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
5 000	4	2	333	10

Nach aktuellem Recht haben Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, keinen Anspruch auf mutterschutzrechtliche Leistungen. Mit der gesetzlichen Neuregelung soll ein gestaffelter Mutterschutz für Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, eingeführt werden. Die Dauer des Mutterschutzes richtet sich dabei an der Schwangerschaftswoche, in der eine Fehlgeburt erfolgt ist. Analog dazu werden auch die Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen des Bundes und die Elternzeit für Beamtinnen und Beamte des Bundes sowie die Verordnung über den Mutterschutz für Soldatinnen angepasst. Gemäß der Methodik des Erfüllungsaufwands sind Beamtinnen sowie Soldatinnen bei der Erfüllung dieser konkreten Vorgabe unter die Bürgerinnen und Bürger zu fassen, da maßgeblich für die Zuordnung zu einem Normadressatenkreis die inhaltliche Bewertung ist, wem die untersuchte Handlung dient.

Validierte Daten zu der Anzahl von Fehlgeburten in Deutschland liegen nicht vor. Zum einen müssen Fehlgeburten anders als Totgeburten nicht standesamtlich gemeldet werden und zum anderen finden diese häufig in den ersten Schwangerschaftswochen statt und werden mit Menstruationsblutungen verwechselt. Das FIT geht von rund 5 000 Fehlgeburten ab der 15. Schwangerschaftswoche aus.

Validierte Daten zum Zeitaufwand liegen nicht vor. Es wird angenommen, dass die Frauen eine ärztliche Bescheinigung dem Arbeitgeber und der Krankenkasse vorlegen. Der Zeitaufwand wird anhand des Leitfadens ermittelt und entsprechend der Standardaktivität „Informationen oder Daten an die zuständigen Stellen übermitteln“ bei einfachem Komplexitätsniveau mit je 2 Minuten geschätzt.

Hinzu kommt für die Übermittlung eine Pauschale von je 1 Euro pro Fall als Portokosten.

Gemäß § 3 Absatz 5 MuSchG-E kann eine ausdrückliche Erklärung zur Arbeitsleistung abgegeben werden. Es wird davon ausgegangen, dass im Regelfall mutterschutzrechtliche Leistungen in Anspruch genommen werden, sodass etwaiger Aufwand für eine entsprechende Erklärung sowie gegebenenfalls deren Widerruf aufgrund der voraussichtlich geringen Fallzahlen vernachlässigt werden kann.

Insgesamt verursacht die Mitteilung bei Fehlgeburten bei den Bürgerinnen und Bürger somit einen Erfüllungsaufwand von jährlich rund 333 Stunden und rund 10 000 Euro Sachkosten.

2.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach Vorgaben

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft für die einzelnen Vorgaben dargestellt.

Vorgabe 2.2.1 (Weitere Vorgabe): Mutterschutzrechtliche Leistungen bei Fehlgeburt (Arbeitgeber); § 3 MuSchG-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
4 300	6	36,30	0	16	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				16	

Nach aktuellem Recht haben Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, keinen Anspruch auf mutterschutzrechtliche Leistungen. Mit der gesetzlichen Neuregelung soll ein gestaffelter Mutterschutz für Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, eingeführt werden. Die Kosten für die mutterschutzrechtlichen Leistungen werden von Arbeitgeber und Krankenkasse getragen, so dass bei beiden Bearbeitungsaufwand entsteht.

Die Gesamt-Fallzahl wird analog zu Vorgabe 4.1.1 mit insgesamt rund 5 000 angenommen. Da Arbeitgeber nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Verwaltung sein kann, ist die Fallzahl entsprechend aufzuteilen. Dies erfolgt anhand von Daten des Statistischen Bundesamts gewichtet nach dem Anteil der jeweils erwerbstätigen Frauen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. Somit ergeben sich rund 4 300 Fälle, die voraussichtlich durch privatwirtschaftliche Arbeitgeber zu bearbeiten sind.

Validierte Daten zum Zeitaufwand liegen nicht vor. Es wird angenommen, dass die Arbeitgeber die Bescheinigungen prüfen und dann die Zahlungen an die Betroffenen anweisen. Der Zeitaufwand wird anhand des Leitfadens ermittelt und entsprechend der Standardaktivitäten „Überprüfung der Daten“ (eine Minute) und „Berechnungen durchführen“ (zwei Minuten) bei einfachem Komplexitätsniveau und „Ausführungen von Zahlungsanweisungen“ (drei Minuten) mit mittlerem Komplexitätsniveau. Insgesamt wird ein Zeitaufwand von mit 6 Minuten pro Fall geschätzt.

Bei Heranziehung des durchschnittlichen Lohnsatzes für der Gesamtwirtschaft für die Wirtschaftszweige A-S von 36,30 Euro pro Stunde wird ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 16 000 Euro geschätzt.

2.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach Vorgaben

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung für die einzelnen Vorgaben dargestellt.

Aufgrund der Änderungen bei mutterschutzrechtlichen Leistungen und der Anwendung der Regelungen auch auf Fehlgeburten kann in der Folge auch die Beihilfe betroffen sein, wenn diese Fälle zuvor nicht beihilfefähig waren. Etwaiger Mehraufwand für die zuständige Behörde kann aufgrund der voraussichtlich geringen Fallzahlen vernachlässigt werden.

Die Änderung des § 32 Absatzes 1 Nummer 1 MuSchG-E führt einen Verstoß gegen die besonderen Schutzfristen bei Fehlgeburten ab der 15. Schwangerschaftswoche der Bußgeldbewehrung zu. Etwaiger Mehraufwand für die zuständigen Vollzugsbehörden der Länder kann aufgrund der voraussichtlich geringen Fallzahlen ebenfalls vernachlässigt werden.

Vorgabe 2.3.1: Mutterschutzrechtliche Leistungen bei Fehlgeburt (GKV); § 3 MuSchG-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands [des Bundes/der Länder]:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
4 000	6	45,20	0	18	
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				18	

Nach aktuellem Recht haben Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, keinen Anspruch auf mutterschutzrechtliche Leistungen. Mit der gesetzlichen Neuregelung soll ein gestaffelter Mutterschutz für Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, eingeführt werden. Die Kosten für die mutterschutzrechtlichen Leistungen werden von Arbeitgeber und gesetzlicher Krankenkasse getragen, so dass bei beiden Bearbeitungsaufwand entsteht.

Die Herleitung der Fallzahl, der Fehlgeburten ist analog zu Vorgabe 4.1.1. Für die Bearbeitung wird weiterhin angenommen, dass eine Verteilung von 80 Prozent gesetzlich und 20 Prozent privat Versicherten vorliegt. Demensprechend entfällt eine Fallzahl von rund 4 000 (= 5 000 * 0,8) auf die gesetzlichen Krankenkassen.

Validierte Daten zum Zeitaufwand liegen nicht vor. Es wird angenommen, dass die Krankenkassen die Bescheinigungen prüfen und dann die Zahlungen an die Betroffenen anweisen. Der Zeitaufwand wird anhand des Leitfadens ermittelt und entsprechend der Standardaktivitäten „Formelle Prüfung, Daten sichten“ (fünf Minuten) und „Zahlungen anweisen (eine Minute)“ bei einfachem Komplexitätsniveau mit sechs Minuten geschätzt.

Bei Heranziehung des durchschnittlichen Lohnsatzes der Sozialversicherung im Leitfaden, Lohnkostentabelle der Verwaltung (Anhang 9) von 45,20 Euro pro Stunde wird ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 18 000 Euro geschätzt.

Vorgabe 2.3.2: Mutterschutzrechtliche Leistungen bei Fehlgeburt (Arbeitgeber); § 3 MuSchG-E

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands [des Bundes / der Länder]:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
500	6	42,50	0	2	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				2	

Analog zur Vorgabe der Wirtschaft 4.2.1 entsteht der Verwaltung als Arbeitgeber Aufwand in voraussichtlich 700 der insgesamt rund 5 000 Fällen in Höhe von jeweils sechs Minuten. Da Beamtinnen während der Schutzfristen weiterhin ihre Dienstbezüge erhalten, greift die Vorgabe für diese Fälle nicht. Anhand von Daten des Statistischen Bundesamts gewichtet nach dem Anteil der Arbeitnehmerinnen (ohne Beamtinnen) im öffentlichen Dienst ergeben sich somit rund 500 Fälle, die voraussichtlich durch die Verwaltung als Arbeitgeber zu bearbeiten sind.

Bei Heranziehung des durchschnittlichen Lohnsatzes für den Durchschnitt der öffentlichen Verwaltung von 42,50 Euro pro Stunde wird ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 2 000 Euro geschätzt.

Vorgabe 2.3.3: Mutterschutzrechtliche Leistungen bei Fehlgeburt für privat Versicherte; § 3 MuSchG-E

Nach aktuellem Recht haben Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, keinen Anspruch auf mutterschutzrechtliche Leistungen. Mit der gesetzlichen Neuregelung soll ein gestaffelter Mutterschutz für Frauen, die eine Fehlgeburt erleiden, eingeführt werden. Die Kosten für die mutterschutzrechtlichen Leistungen bei privater Krankenversicherung werden von Arbeitgeber, Bund und gegebenenfalls ergänzend von der privaten Krankenversicherung getragen. Da die Auszahlung gemäß § 19 Absatz 2 MuSchG durch das Bundesamt für Soziale Sicherung erfolgt, wird der Aufwand primär der Verwaltung Bund zugeordnet. Die private Krankenversicherung ist gegebenenfalls in geringerem Umfang betroffen.

Da Beamtinnen während der Schutzfristen weiterhin ihre Dienstbezüge erhalten, greift die Vorgabe für diese Fälle nicht. Es besteht ein Aufwand im Fall einer Fehlgeburt bei Selbstständigen, der aufgrund der voraussichtlich geringen Fallzahlen vernachlässigt werden kann.

3. Weitere Kosten

Im Folgenden werden die Mehrkosten für einen gestaffelten Mutterschutz bei Fehlgeburten dargestellt. Die Werte der Kosten sind auf volle Millionen gerundet. Die Einführung des Mutterschutzes bei Fehlgeburt verursacht Kosten im Vergleich zum Status quo, da es nach aktueller Regelung – anders als bei einer Totgeburt – keinen Anspruch gibt.

Fehlgeburt in	Anspruch auf Mutterschutz	Inanspruchnahme	Kosten insgesamt	Kosten GKV	Kosten Arbeitgeber
15. - 16. SSW	2 Wochen				
		100 %	1.000.000	unter 1 Mio.	1.000.000

Fehlgeburt in	Anspruch auf Mutterschutz	Inanspruchnahme	Kosten insgesamt	Kosten GKV	Kosten Arbeitgeber
		70 %	1.000.000	unter 1 Mio.	1.000.000
		50 %	unter 1 Mio.	unter 1 Mio.	unter 1 Mio.
		30 %	unter 1 Mio.	unter 1 Mio.	unter 1 Mio.
17.-19. SSW	6 Wochen				
		100 %	5.000.000	1.000.000	4.000.000
		70 %	4.000.000	1.000.000	3.000.000
		50 %	3.000.000	1.000.000	2.000.000
		30 %	1.000.000	unter 1 Mio.	1.000.000
20.-23. SSW	8 Wochen				
		100 %	3.000.000	1.000.000	2.000.000
		70 %	2.000.000	unter 1 Mio.	2.000.000
		50 %	1.000.000	unter 1 Mio.	1.000.000
		30 %	1.000.000	unter 1 Mio.	1.000.000

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Mutterschutzgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 6 – neu)

Absatz 6 (neu) stellt den Begriff der Entbindung klar. Bislang definierte das Mutterschutzgesetz die Entbindung nicht. Für die Auslegung dieses Begriffs wurde auf die Kriterien des § 31 der Personenstandverordnung zurückgegriffen. Eine Entbindung im rechtlichen Sinne lag bislang vor bei einer Lebendgeburt im Sinne von § 31 Absatz 1 Personenstandverordnung oder einer Totgeburt im Sinne von § 31 Absatz 2 Personenstandverordnung, das heißt wenn das Gewicht des Kindes mindestens 500 Gramm beträgt oder die 24. Schwangerschaftswoche erreicht wurde. Dies soll nunmehr ausdrücklich klargestellt werden. Darüber hinaus sollen die Regelungen zur Entbindung grundsätzlich auch bei einer Fehlgeburt gelten, wenn die Fehlgeburt nach der 14. Schwangerschaftswoche post menstruationem und damit ab der 15. Schwangerschaftswoche erfolgt. Im zweiten Schwangerschaftsdrittel kann die Fehlgeburt als wirkliche Geburt erlebt werden, gerade wenn eine Geburtseinleitung und Förderung der Wehentätigkeit erfolgt.

Mit der Neuregelung sollen zugleich mögliche Zweifel an der bisherigen Auslegung des Begriffs der Entbindung aufgelöst werden (vgl. Beschluss vom 21. August 2024 1 BvR 2106/22, veröffentlicht am 25. September 2024).

Zu Nummer 2 (§ 3 Absatz 5 – neu)

Absatz 5 (neu) führt gestaffelte Schutzfristen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche ein. Der Verlust des Fetus hat zu diesem Zeitpunkt bereits einen stärkeren Rückbildungsprozess zur Folge und bedarf daher einer gewissen Regenerationsphase.

Adressat des Beschäftigungsverbots ist der Arbeitgeber, der von der Schwangerschaft oder von der Fehlgeburt Kenntnis hat, soweit die Frau sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt (vgl. § 3 Absatz 1). Damit soll das Selbstbestimmungsrecht der Frau gewahrt und bei entsprechendem Wunsch der Frau die Teilhabe der Frau am Erwerbsleben ermöglicht werden.

Hat der Arbeitgeber keine Kenntnis von der Schwangerschaft oder von der Fehlgeburt, reicht die tatsächliche Arbeitsaufnahme der Frau.

Satz 1 Nummer 1 bis 3 konkretisiert die Staffelung der Schutzfristen.

Satz 1 Nummer 1 (neu) legt eine Schutzfrist von insgesamt zwei Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 15. Schwangerschaftswoche fest.

Satz 1 Nummer 2 (neu) legt eine Schutzfrist von insgesamt sechs Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 17. Schwangerschaftswoche fest. Zu diesem Zeitpunkt wird in der Regel ein Geburtsvorgang unter Wehentätigkeit eingeleitet.

Satz 1 Nummer 3 (neu) legt eine Schutzfrist von insgesamt acht Wochen bei einer Fehlgeburt ab der 20. Schwangerschaftswoche fest. Ab diesem Zeitpunkt sind in der Regel die Bewegungen des Kindes im Körper der Frau spürbar. Diese Regelung soll Grenzfälle zur Totgeburt auffangen.

Satz 2 (neu) soll die Frau insoweit schützen, als sie ihre Erklärung, zur Arbeitsleistung bereit zu sein (Satz 1) mit Wirkung für die Zukunft jederzeit widerrufen kann. Die Schutzfrist nach Satz 1 Nummer 1 bis 3 gilt sofort für die Zukunft und nicht rückwirkend.

Satz 3 (neu) regelt, dass die Regelungen der Absätze 1 bis 3 bei der Fehlgeburt nicht gelten. Damit wird klargestellt, dass weder die vorgeburtliche Schutzfrist des Absatzes 1, noch die Verlängerung der nachgeburtlichen Schutzfrist nach Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 3 analog gelten.

Zu Nummer 3 (§ 9 Absatz 6)

Die Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Arbeitgeber einen Nachweis über die Fehlgeburt verlangen kann.

Zu Nummer 4 (§ 32 Absatz 1)

Die Änderung des Absatzes 1 Nummer 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass § 3 Absatz 5 Satz 1 des Mutterschutzgesetzes besondere Schutzfristen bei Fehlgeburten ab der 15. Schwangerschaftswoche normiert, gegen die der Arbeitgeber nicht verstoßen darf.

Zu Artikel 2 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

(§ 24i Absatz 3)

Die Änderung des § 24i Absatzes 3 ist eine Folgeänderung der geänderten Schutzfristen nach § 3 MuSchG.

Zu Artikel 3 (Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes)

(§ 192 Absatz 5)

Die Änderung des § 192 Absatzes 5 Satz 2 ist eine gesetzliche Leistungsausweitung insbesondere im Hinblick auf privatversicherte Selbständige, die nicht in den Anwendungsbereich des Mutterschutzgesetzes fallen.

Zu Artikel 4 (Änderung der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung)

(§ 2 Absatz 1)

Die Änderung ist eine Folgeänderung der neu geregelten Begriffsbestimmung in § 2 Absatz 6 (neu) MuSchG.

Zu Artikel 5 (Änderung der Verordnung über den Mutterschutz für Soldatinnen)

(§§ 2, 5, 6, 6a)

Die Änderungen sind Folgeänderungen der geänderten Schutzfristen nach § 3 MuSchG.

Zu Artikel 6 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Versicherungsvertragsgesetz)

Die Änderung des Einführungsgesetzes zum Versicherungsvertragsgesetz stellt klar, dass der neue § 192 Absatz 5 Satz 2 des Versicherungsvertragsgesetzes nicht auf Personen, die bereits über Krankentagegeldversicherungen verfügen, anwendbar ist. Bestehende Krankentagegeldversicherungen sollten gegebenenfalls individuell erweitert werden.

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten)

Artikel 7 regelt das Inkrafttreten.

