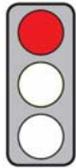


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Der Gesundheitsschutz und die Chancengleichheit der schwangeren und stillenden Arbeitnehmerinnen sollen insbesondere durch längeren bezahlten Mutterschaftsurlaub, erweiterten Kündigungsschutz und mehr Rechtsschutzmöglichkeiten verbessert werden.

Betroffene: Schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen; Arbeitgeber.



Pro: –

Contra: (1) Der Vorschlag trägt in keiner Weise zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes bei.
(2) Die Lohnnebenkosten werden steigen, was sich negativ auf die Beschäftigung auswirkt.
(3) Der Vorschlag verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Änderungsbedarf: Der Vorschlag sollte nicht verabschiedet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 637 vom 3. Oktober 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur **Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz**

Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen auf die zu ändernde Richtlinie 92/85/EWG.

► Allgemeines

- Die Richtlinie 92/85/EWG gewährleistet einen EU-weit einheitlichen Mindeststandard zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillender Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.
- Mit dem jetzigen Vorschlag sollen insbesondere die Bestimmungen über den Mutterschaftsurlaub, die Lohnfortzahlung, den Kündigungsschutz und die Rechtsschutzmöglichkeiten geändert werden.

► Mutterschaftsurlaub

- Der Mutterschaftsurlaub beträgt mindestens 18 Wochen am Stück (geänderter Art. 8 Abs. 1).
- Mindestens sechs Wochen des Mutterschaftsurlaubs müssen nach der Entbindung genommen werden. Über die Verteilung des restlichen Mutterschaftsurlaubs auf die Zeit vor und/oder nach der Entbindung kann die Arbeitnehmerin frei entscheiden. (geänderter Art. 8 Abs. 2)
- Findet die Entbindung zu einem späteren Zeitpunkt statt als ursprünglich errechnet und verlängert sich dadurch der Mutterschaftsurlaub vor der Entbindung, so darf der verbleibende Teil des Mutterschaftsurlaubs nicht entsprechend gekürzt werden (neuer Art. 8 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten müssen den Mutterschaftsurlaub in „besonderen Fällen“ in „verhältnismäßigem“ Umfang verlängern. Dies gilt bei einer Frühgeburt, einem Krankenhausaufenthalt des Kindes nach dessen Geburt, der Geburt eines behinderten Kindes oder einer Mehrlingsgeburt (neuer Art. 8 Abs. 4).
- Wird eine Frau bis vier Wochen vor der Entbindung schwangerschaftsbedingt krank geschrieben, darf dies nicht auf den Mutterschaftsurlaub angerechnet werden (neuer Art. 8 Abs. 5).

► Lohnfortzahlung oder Sozialleistungen bei Mutterschaftsurlaub

- Während des Mutterschaftsurlaubs hat jeder Mitgliedstaat Arbeitnehmerinnen einen Anspruch auf Lohnfortzahlung oder auf angemessene Sozialleistungen zu gewähren (Art. 11 Abs. 2 lit. b).
- Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für einen Anspruch auf Sozialleistungen, so ist dieser angemessen, wenn er dem letzten monatlichen Arbeitsentgelt oder dem durchschnittlichen Monatsentgelt der Arbeitnehmerin entspricht. Stellt der Mitgliedstaat auf das durchschnittliche Monatsentgelt ab, kann er den für die Berechnung des Durchschnitts maßgeblichen Zeitraum frei bestimmen. Für die Höhe des Anspruchs darf der Mitgliedstaat eine Obergrenze festlegen, die aber mindestens der Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entsprechen muss. (neuer Art. 11 Abs. 3)

► Kündigungsverbot

- Eine Kündigung und jegliche Vorbereitung einer Kündigung sind vom Beginn der Schwangerschaft bis zum Ende des Mutterschaftsurlaubs grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie nicht mit der Schwangerschaft der Arbeitnehmerin zusammenhängen und im nationalen Recht vorgesehen sind. (geänderter Art. 10 Abs. 1)

- Der Arbeitgeber muss eine ausnahmsweise zulässige Kündigung vor Ende des Mutterschaftsurlaubs mit Gründen versehen. Eine Kündigung innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Mutterschaftsurlaubs muss der Arbeitgeber hingegen nur begründen, wenn die Arbeitnehmerin dies verlangt. In jedem Fall muss der Arbeitgeber nachweisen, dass die angegebenen Gründe tatsächlich zutreffen. (geänderter Art. 10 Abs. 2)

► **Rechtsschutz, Beweislastumkehr**

- Arbeitnehmerinnen müssen die ihnen aus der Richtlinie zustehenden Rechte vor einem Gericht oder einer zuständigen Stelle geltend machen können (Art. 12).
- Es genügt, wenn die klagende Arbeitnehmerin Tatsachen glaubhaft behauptet, die eine Rechtsverletzung vermuten lassen. Dann obliegt es dem Arbeitgeber zu beweisen, dass die behauptete Verletzung nicht vorliegt. (sog. Beweislastumkehr; neuer Art. 12a)
- Wird eine Frau im Zusammenhang mit ihrer Schwangerschaft oder ihrem Mutterschaftsurlaub ungünstiger behandelt als andere Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, gilt dies zugleich als Diskriminierung im Sinne der Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen (2006/54/EG) (neuer Art. 10 Abs. 4).
- Die Mitgliedstaaten müssen Strafen für Verstöße gegen die Richtlinie einführen. Sie können auch Schadenersatzansprüche für betroffene Arbeitnehmerinnen einführen, die der Höhe nach nicht begrenzt sein dürfen. (neuer Art. 12 c)

► **Weitere Rechte**

- Stellt der Arbeitgeber eine schwangere Arbeitnehmerin wegen vermeintlicher Arbeitsunfähigkeit von der Arbeit frei, ohne dass ein entsprechendes ärztliches Attest vorliegt, muss er ihr bis zum Beginn des obligatorischen Mutterschaftsurlaubs das volle Arbeitsentgelt zahlen (neuer Art. 11 Abs. 1 a).
- Die Arbeitnehmerin hat das Recht, für die Zeit nach dem Mutterschaftsurlaub Änderungen ihrer Arbeitszeit und/oder ihres Arbeitsrhythmus zu beantragen. Der Arbeitgeber muss solche Anträge unter Berücksichtigung aller Belange prüfen, braucht ihnen aber nicht zu entsprechen. (neuer Art. 11 Abs. 5)

Änderung zum Status quo

- Die Mindestdauer des Mutterschaftsurlaubs in der EU soll von bisher 14 Wochen auf 18 Wochen erhöht werden.
- Von den 14 Wochen müssen die Mitgliedstaaten bisher mindestens zwei Wochen vor und/oder nach der Entbindung vorschreiben. Diese Regelung soll durch einen obligatorischen Urlaubsabschnitt von mindestens sechs Wochen nach der Entbindung ersetzt werden.
- Neu ist, dass Krankheitszeiten bis vier Wochen vor der voraussichtlichen Entbindung sowie Zeiten zwischen voraussichtlichem und tatsächlichem Entbindungstermin nicht auf den verbleibenden Mutterschaftsurlaub angerechnet werden.
- Bisher gilt eine Sozialleistung als angemessen, wenn sie der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entspricht. Die Mitgliedstaaten können diese Sozialleistung zukünftig in der Höhe begrenzen.
- Bislang gibt es im EU-Recht weder einen Schutz vor der Vorbereitung einer Kündigung während des Mutterschaftsurlaubs noch vor einer Kündigung in den sechs Monaten nach dessen Beendigung.
- Eine Verletzung von Rechten aus der Richtlinie 92/85/EWG müssen betroffene Arbeitnehmerinnen bisher beweisen. Der Vorschlag der Kommission sieht eine Beweislastumkehr vor.
- Eine Verletzung von Rechten aus der Richtlinie 92/85/EWG stellt bisher nicht automatisch eine verbotene Diskriminierung dar.
- Die Mitgliedstaaten sind bisher nicht verpflichtet, bei Verstößen gegen die Richtlinie 92/85/EWG Strafen zu verhängen.
- Ein Anspruch auf Lohnfortzahlung für Schwangere, die ohne hinreichenden Anlass von der Arbeit freigestellt werden, wäre neu im EU-Recht.

Subsidiaritätsbegründung

Die Änderung einer EU-Richtlinie ist nur durch EU-Handeln möglich.

Politischer Kontext

Die Mitgliedstaaten haben die Gleichstellung von Männern und Frauen zu einem der grundlegenden Ziele der EU erklärt (Art. 2, 3 Abs. 2 EGV). Die Kommission verfolgt dieses Ziel insbesondere im Berufsleben, was sie unter anderem in ihrem Fahrplan für die Gleichstellung von Männern und Frauen (2006-2010) erklärt hat [Mitteilung KOM(2006) 92].

Das Europäische Parlament hat in seiner legislativen Entschließung vom 20. Mai 2008 (P6_TA(2008)0207) zudem auf das Erfordernis von Erziehungsurlaubsmodellen hingewiesen.

Die Kommission befasst sich derzeit mit der Einführung neuer Urlaubsformen, etwa Vaterschaftsurlaub, Adoptionsurlaub und Urlaub zur Pflege von Familienangehörigen. Die Sozialpartner auf europäischer Ebene verhandeln zudem über eine Überarbeitung der Richtlinie über Elternurlaub (96/34/EG). Die Kommission hat deshalb den vorliegenden Vorschlag auf den Mutterschaftsurlaub beschränkt.

Stand der Gesetzgebung

03.10.08 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter (federführend), Berichterstatter N.N.; Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten; Industrie, Forschung und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 137 Abs. 2 EGV (Sozialpolitik) und Art. 141 Abs. 3 EGV (Geschlechtergleichbehandlung)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Laut Kommission dient die Verlängerung des Mutterschutzes der „Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes“ von schwangeren Arbeitnehmerinnen. Zwar ist die Gesundheit dieser Frauen schützenswert. Die Kommission liefert aber keine Belege dafür, dass der derzeitige Gesundheitsschutz dieser Frauen unzureichend wäre. Auch die These, wonach eine Verlängerung des Mutterschutzes zur besseren Gesundheit beitrüge, wird nicht belegt. **Die Verlängerung des Mutterschutzes kann somit nicht mit dem Ziel der besseren Gesundheit der Arbeitnehmerinnen gerechtfertigt werden.**

Es ergeben sich, je nach Rechtslage, sogar **Wechselwirkungen** mit nationalen Vorschriften, **die sich** im Ergebnis **negativ auf den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen auswirken**. So ist es in Deutschland schwangeren Arbeitnehmerinnen bisher verboten, länger als bis sechs Wochen vor der Geburt zu arbeiten. **Das Recht auf freie Einteilung des Mutterschaftsurlaubes bietet Frauen aber einen finanziellen Anreiz, bis zum Entbindungstermin weiter zu arbeiten** und den gesamten Mutterschaftsurlaub erst nach der Entbindung in Anspruch zu nehmen. Denn an das während des Mutterschaftsurlaubes bezahlte Mutterschaftsgeld schließt sich das Elterngeld an; nach dem Vorschlag können Mütter durch die Berufsausübung bis zum Entbindungstermin zum Teil das niedrigere Elterngeld durch das höhere Mutterschaftsgeld ersetzen. Die Richtlinie stärkt somit nicht den Gesundheitsschutz schwangerer Arbeitnehmerinnen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Durch das Recht auf freie Einteilung des Mutterschaftsurlaubes lässt die Richtlinie eine engere Orientierung am persönlichen Wohlbefinden der Schwangeren zu. Diese Wahlmöglichkeit kann allerdings mit volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten einhergehen, wenn Unternehmen kurzfristig Ersatz für die Arbeitskraft suchen müssen. Ausreichende Fristen bei der Beantragung des Mutterschaftsurlaubes könnten diese Ineffizienz reduzieren, schränken aber zwangsläufig auch die Wahlfreiheit der betroffenen Arbeitnehmerin ein.

Das Mutterschaftsgeld wird in Deutschland über eine Umlage zum größten Teil von den Unternehmen getragen. Die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubes um vier Wochen wird dort zu jährlichen **Mehrkosten von 427 Mio. €** führen. Bei den gesetzlichen Krankenkassen, die einen Sockelbetrag von 13 € pro Tag tragen, wird sie zu jährlichen **Mehrkosten von 140 Mio. €** führen. Entscheiden sich Frauen dafür, den kompletten Mutterschutz nach der Geburt zu beanspruchen, ersetzt das Mutterschaftsgeld während des Mutterschaftsurlaubes zehn Wochen länger als bisher das Elterngeld. **Der Bund kann** dadurch beim Elterngeld **mit geschätzten Einsparungen von bis zu 700 Mio. € rechnen** ([vgl. separate Berechnung des CEP](#)).

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Soweit die Verlängerung des Mutterschutzes die Kosten der Beschäftigung von Frauen erhöht, verschlechtern sich deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. In Deutschland gilt dies nicht. Denn die Arbeitgeber zahlen für alle Arbeitnehmer – unabhängig vom Geschlecht – einen Beitrag in einen Fonds ein, aus dem der Anteil der Unternehmen am Mutterschaftsgeld finanziert wird. **Die Richtlinie wird** allerdings **eine Anhebung** dieser Pauschale und damit **der Lohnnebenkosten verursachen, was sich negativ auf die Beschäftigung auswirkt**.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Richtlinie erhöht Lohnnebenkosten und macht so die EU als Standort für Investitionen weniger attraktiv.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission verfolgt vorrangig das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (Erwägungsgründe 7 und 8). Dafür weisen die Verträge der EU keine eigenständige Kompetenz zu. Deshalb stellt die Kommission auf die Verbesserung des Gesundheitsschutzes sowie die Gewährleistung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung ab. Der EuGH lässt ein solches Vorgehen zu: Eine in der Sache einschlägige Kompetenzgrundlage könne herangezogen werden, auch wenn einem anderen Ziel „maßgebliche Bedeutung zukommt“ (EuGH, Rs. C-380/03, Rn 39).

Alle vorgeschlagenen Regelungen können auf Art. 137 Abs. 2 EGV gestützt werden, die Regelungen zu Chancengleichheit und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz zudem auf Art. 141 Abs. 3 EGV.

Auch die Bestimmung, dass die Lohnfortzahlung während des Mutterschaftsurlaubs mindestens der Höhe der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall entsprechen muss, ist von Art. 137 EGV gedeckt. Zwar sind Regelungen zum Arbeitsentgelt dem Kompetenzbereich grundsätzlich entzogen (Art. 137 Abs. 5 EGV). Allerdings hat der EuGH diese Einschränkung für nicht einschlägig erklärt, wenn dadurch „einige in Art. 137 Abs.1 EGV aufgeführte Bereiche größtenteils ihrer Substanz beraubt werden“ (EuGH, Rs. C-307/05, Rn. 41, *Del Cerro*). Dies wäre bei der Lohnfortzahlung im Mutterschaftsurlaub der Fall. Denn Art. 137 Abs. 1 EGV gibt die Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen auf, die aus gesundheitlichen Gründen von der Arbeit freigestellt sind.

Subsidiarität

Der Vorschlag verstößt gegen den Grundsatz der Subsidiarität. Mit dem Vorschlag wird zwar bestehendes EU-Recht geändert, was nur durch ein Handeln der EU selbst möglich ist. Allerdings behandelt der Vorschlag, wie schon die Ausgangsrichtlinie, keine grenzüberschreitende Problematik. Die Kommission zeigt auch keinen Mehrwert von EU-Handeln gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln auf.

Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag ist ungeeignet, das Ziel – Verbesserung des Gesundheitsschutzes – zu erreichen. Die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs ist lediglich eine finanzielle Alimention der Arbeitnehmerin. Im Übrigen aber bleibt sie wirkungslos, denn alle Mitgliedstaaten gewähren im Anschluss an den Mutterschaftsurlaub ohnehin eine deutlich längere Elternzeit. Im Gegenteil kann die geplante Regelung der Gesundheit der Arbeitnehmerin vor der Entbindung sogar schaden. Denn sie schafft Anreize für Arbeitnehmerinnen, bis zur Entbindung zu arbeiten und dadurch die Zeitspanne zu maximieren, in der das Mutterschaftsgeld in Höhe des bisherigen Gehalts das niedrigere Elterngeld ersetzt.

Der Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit tendiert ebenfalls gegen Null. Die diesbezüglich vorgeschlagenen Änderungen finden sich größtenteils bereits an anderen Stellen im EU-Recht.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen müssten in das Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (MuSchG) aufgenommen werden. Dort ist der Mutterschutz als Beschäftigungsverbot ausgestaltet. Betroffene Arbeitnehmerinnen dürfen sechs Wochen vor (§ 3 Abs. 2 MuSchG) und acht Wochen nach der Entbindung (§ 6 Abs. 1 MuSchG) nicht beschäftigt werden. Diese Verbote müssten ersetzt werden durch einen obligatorischen Urlaub von sechs Wochen nach der Entbindung und ein Wahlrecht der Arbeitnehmerin, wann sie die verbleibenden 12 Wochen Mutterschaftsurlaub nehmen möchte.

Für den Fall einer Erkrankung in der Zeit zwischen dem Beginn des Mutterschaftsurlaubs und bis vier Wochen vor dem Entbindungstermin müsste geregelt werden, dass der Mutterschaftsurlaub nach der Entbindung entsprechend verlängert wird. Gleiches gilt für Entbindungen nach dem voraussichtlichen Entbindungstermin, wenn dadurch der Mutterschaftsurlaub vor der Entbindung verlängert wird.

Der Hinweis auf die Antidiskriminierungsvorschriften ist bereits im deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz enthalten (§ 3 Abs. 1 AGG).

Alternatives Vorgehen

Auf die Überarbeitung der Mutterschutzrichtlinie kann verzichtet werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Es ist mit einem Vorschlag zu Änderungen beim Elternurlaub zu rechnen, sobald die Sozialpartner ihre Verhandlungen beendet haben. Die Kommission will außerdem neue Urlaubsformen vorschlagen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie sollte nicht verabschiedet werden. Die Änderungen schaffen Anreize, bis zum Entbindungstermin zu arbeiten, und können daher der Gesundheit werdender Mütter sogar schaden. Sie führen außerdem zu steigenden Lohnnebenkosten und wirken sich damit negativ auf die Beschäftigung aus. Die Richtlinie verstößt außerdem gegen das Subsidiaritätsprinzip und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.