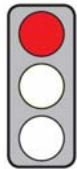


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, indem die Bestimmungen zum Elternurlaub familienfreundlicher ausgestaltet werden.

Betroffene: Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.



Pro: –

Contra: (1) Die Richtlinie greift in nicht zu rechtfertigender Weise in die private Lebensgestaltung und in die Regelungsbefugnisse der Mitgliedstaaten ein.

(2) Die Richtlinie verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

(3) Entgegen der Auffassung der Kommission kann die Richtlinie vom Rat nur einstimmig verabschiedet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 410 vom 30. Juli 2009 für eine **Richtlinie** des Rates zur Durchführung der von BUSINESS-EUROPE, UEAPME, CEEP und EGB überarbeiteten Rahmenvereinbarung über **Elternurlaub** und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG

Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen auf die Richtlinie, die Paragraphenangaben auf die von den europäischen Sozialpartnern ausgehandelte Rahmenvereinbarung.

► Allgemein

- Mit der Richtlinie wird eine Vereinbarung der Sozialpartner auf europäischer Ebene über den Elternurlaub in allen Mitgliedstaaten für allgemeinverbindlich erklärt (Art. 1).
- Die Vereinbarung verfolgt das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und beide Elternteile gleichermaßen einzubeziehen (§ 1 Abs. 1 und 2).
- Mit der Vereinbarung wollen die Sozialpartner „eine ausgewogenere Aufteilung der familiären Pflichten zwischen Frauen und Männern“ fördern (Erwägungsgrund 12 der Vereinbarung).

► Regelungen der Vereinbarung

– Elternurlaub

- Der Anspruch auf Elternurlaub beträgt mindestens vier Monate pro Elternteil. Er ist grundsätzlich nicht auf den anderen Elternteil übertragbar. Davon abweichend können die Mitgliedstaaten oder die nationalen Sozialpartner eine Übertragbarkeit von bis zu drei Monaten vorsehen. (§ 2 Abs. 2)
- Jeder Elternteil kann seinen Anspruch auf Elternurlaub bis zum vollendeten 8. Lebensjahr des Kindes geltend machen (§ 2 Abs. 1).

– Detailregelungen zum Elternurlaub

- Es bleibt den Mitgliedstaaten und den nationalen Sozialpartnern überlassen, wie der Elternurlaub im Detail ausgestaltet wird (§ 3 Abs. 1). Insbesondere können sie vorsehen,
 - den Elternurlaub – unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer – auf Vollzeit- oder Teilzeitbasis, in Teilen oder in Form von Zeitguthaben zu gewähren (§ 3 Abs. 1a);
 - das Recht auf Elternurlaub von der Beschäftigungs- und/oder Betriebszugehörigkeitsdauer abhängig zu machen, wobei eine Grenze von einem Jahr aber nicht überschritten werden darf (§ 3 Abs. 1b);
 - dass der Arbeitgeber, sofern dies aus betrieblichen Gründen notwendig erscheint, die Gewährung des Elternurlaubes zeitlich verschieben darf. Hierbei müssen die geltenden nationalen Rechtsvorschriften, Tarifverträge und Gepflogenheiten berücksichtigt und gegebenenfalls die Bedürfnisse von kleinen Unternehmen besonders beachtet werden (§ 3 Abs. 1c und 1d).
- Die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner müssen Fristen vereinbaren, innerhalb derer der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber mitteilen muss, wann er seinen Elternurlaub in Anspruch nehmen möchte. Dabei sind die Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2).
- Die Bedingungen für die Inanspruchnahme des Elternurlaubs sollte den besonderen Belangen von Arbeitnehmern mit behinderten, langzeiterkrankten oder adoptierten Kindern besonders Rechnung tragen (§ 3 Abs. 3, § 4 Abs. 1).

– Arbeitnehmerrechte und Nichtdiskriminierung

- Damit Arbeitnehmer ihren Anspruch auf Elternurlaub auch tatsächlich realisieren können, sollten die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner Maßnahmen ergreifen, die eine Benachteiligung oder gar Kün-

digung von Arbeitnehmern, die Elternurlaub beantragt oder in Anspruch genommen haben, verhindern (§ 5 Abs. 4).

- Die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner haben dafür zu sorgen, dass während der Dauer des Elternurlaubs die Absicherung durch die verschiedenen Sozialversicherungssysteme, insbesondere im Bereich der Gesundheitsfürsorge, erhalten bleibt (§ 5 Abs. 5).
- Die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner sollten Regelungen treffen, die dem Umstand Rechnung tragen, dass auch während des Elternurlaubs ein Einkommen benötigt wird (§ 5 Abs. 5).
- **Rückkehr an den Arbeitsplatz**
 - Die Arbeitnehmer haben das Recht, an ihren früheren oder, falls dies nicht möglich ist, an einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückzukehren (§ 5 Abs. 1). Auch müssen ihnen nach Beendigung des Elternurlaubs alle vor dem Elternurlaub erworbenen sowie diejenigen Rechte erhalten bleiben, auf die eine Anwartschaft bestand. Werden während des Elternurlaubs Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder Gepflogenheiten geändert, sind die erworbenen Rechte daran anzupassen. (§ 5 Abs. 2)
 - Nach der Rückkehr an den Arbeitsplatz sollten die Arbeitnehmer eine Änderung von Arbeitszeit und/oder Arbeitsrhythmus beantragen können. Über die Anträge muss der Arbeitgeber unter Berücksichtigung seiner und der Belange der Arbeitnehmer entscheiden. (§ 6 Abs. 1)
 - Um die Rückkehr an den Arbeitsplatz zu erleichtern, sollten Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Kontakt bleiben und geeignete Eingliederungsmaßnahmen vereinbaren (§ 6 Abs. 2).
- **Fernbleiben von der Arbeit aus Gründen höherer Gewalt**
 - Die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner müssen Arbeitnehmern in Fällen höherer Gewalt das Fernbleiben von der Arbeit ermöglichen. Hierunter fallen dringende familiäre Gründe wie Krankheiten oder Unfälle, die die sofortige Anwesenheit des Arbeitnehmers erfordern. (§ 7 Abs. 1)
 - Die Einzelheiten für das Fernbleiben können durch die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner vereinbart werden. Die Dauer des Fernbleibens kann zeitlich begrenzt werden (§ 7 Abs. 2).
- **Schlussbestimmungen der Vereinbarung**
 - Die Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartner dürfen Regelungen treffen, die über die in der Vereinbarung niedergelegten Mindestbedingungen hinausgehen (§ 8 Abs. 1).
 - Das geltende Schutzniveau der Arbeitnehmer darf durch die Umsetzung der Vereinbarung nicht abgesenkt werden. Möglich sind jedoch, unter Einhaltung der Mindestvorschriften, unterschiedliche Ausgestaltungen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder tarifvertraglichen Regelungen. (§ 8 Abs. 2)
 - Den nationalen und europäischen Sozialpartnern ist es weiterhin gestattet, Übereinkünfte zur Anpassung bzw. Ergänzung der Vereinbarung zu schließen (§ 8 Abs. 3).
- ▶ **Regelungen der Richtlinie**
 - Die Mitgliedstaaten müssen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen die Vereinbarung festlegen (Art. 2).
 - Die Mitgliedstaaten müssen die Bestimmungen der Vereinbarung spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie umsetzen. Sie können die Sozialpartner mit der Umsetzung beauftragen. (Art. 3 Abs. 1)
 - Die Umsetzungsfrist kann bei besonderen Schwierigkeiten oder bei Umsetzung durch einen Tarifvertrag um ein Jahr verlängert werden (Art. 3 Abs. 2).
 - Die Richtlinie 96/34/EG wird aufgehoben (Art. 4).

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher sind die Bestimmungen zum Elternurlaub in der Richtlinie 96/34/EG des Rates enthalten.
- ▶ Bisher können die Mitgliedstaaten oder die Sozialpartner selbst bestimmen, bis zu welchem Alter des Kindes der Elternurlaub in Anspruch genommen werden darf. Die neue Vereinbarung schreibt zwingend vor, dass ein Anspruch auf Elternurlaub bis zur Vollendung des achten Lebensjahrs besteht.
- ▶ Derzeit haben Männer und Frauen Anspruch auf je mindestens drei Monate Elternurlaub. Dieser Elternurlaub wird auf je mindestens vier Monate verlängert.
- ▶ Der Elternurlaub ist bisher übertragbar, wenn und soweit die Mitgliedstaaten oder Sozialpartner dies zugelassen haben. Künftig ist ein Monat des Elternurlaubs allerdings stets unübertragbar.
- ▶ Der bestehende Kündigungsschutz wird um einen Schutz vor schlechterer Behandlung ergänzt.
- ▶ Die Vereinbarung betont erstmals die Wichtigkeit eines angemessenen Einkommens während des Elternurlaubs und die Notwendigkeit einer Anpassung des Elternurlaubes auf die speziellen Bedürfnisse von Eltern behinderter oder langfristig kranker Kinder, schreibt aber keine Mindeststandards vor.
- ▶ Neu sind die Bestimmungen über Wiedereingliederungsmaßnahmen und die Möglichkeit der Änderung von Arbeitszeit und/oder Arbeitsrhythmus.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission beschränkt sich auf die Wiedergabe des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 EGV. Dass die Vereinbarung durch „allgemein anerkannte“ und „repräsentative“ Verbände abgeschlossen wurde, bietet nach Ansicht der Kommission eine zusätzliche Gewähr dafür, dass nicht gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen wurde.

Politischer Kontext

Im Rahmen des Fahrplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-2010) [KOM(2006) 92] hat sich die Kommission verpflichtet, alle Vorschriften über die Gleichstellung der Geschlechter und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu überprüfen. In Folge der Überprüfung legte die Kommission zwei Richtlinienvorschläge vor, zum Mutterschutz [Vorschlag KOM(2008) 637, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und zur sozialen Absicherung mitarbeitender Lebenspartner [Vorschlag KOM(2008) 636, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Da die Bestimmungen zur Elternzeit auf einer Rahmenvereinbarung der Sozialpartner vom 14. Dezember 1995 basieren, bat die Kommission die Sozialpartner, sich mit einer Überarbeitung der Rahmenvereinbarung zu befassen.

Stand der Gesetzgebung

18.06.09 Annahme durch europäische Sozialpartner
30.07.09 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Beschäftigung und Soziales
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter (federführend), Berichtersteller: N.N.; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 139 Abs. 2, 137 EGV (Sozialpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 139 Abs. 2 EGV, Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung Beteiligung des EP ist nicht vorgeschrieben

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Gegen das Ziel der Vereinbarung – die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf – ist ordnungspolitisch nichts einzuwenden. Die Umsetzung in Form einer Richtlinie und die konkreten Regelungsinhalte der Vereinbarung sind aber problematisch.

In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung muss es den Eltern überlassen bleiben, wie sie den Anspruch auf Elternurlaub unter sich aufteilen.

Die Mitgliedstaaten haben zudem, entsprechend den jeweiligen nationalen Präferenzen, **sehr unterschiedliche Modelle zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf entwickelt**. Wichtige Faktoren sind dabei die Verfügbarkeit von Kleinstkinderbetreuung und Ganztagschulen sowie die Akzeptanz für flexible Arbeitszeitmodelle. Inwieweit Eltern sich bei der Kinderbetreuung von in der Nähe lebenden Familienangehörigen helfen lassen können, richtet sich stark nach der Arbeitsmobilität in dem jeweiligen Mitgliedstaat. **Die Richtlinie ignoriert diese Unterschiede und setzt sich mit ihrer Mindestharmonisierung teilweise zu ihnen in Widerspruch.**

Fraglich ist auch, welchen Mehrwert die Verlängerung des Anspruchs auf Elternurlaub bis zum achten Lebensjahr des Kindes bringen soll. Denn in vielen Mitgliedstaaten können fast alle Kinder ab drei Jahren einen Kindergarten besuchen. Ein späterer Elternurlaub verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf daher kaum.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die vorgesehenen Maßnahmen erhöhen die Arbeitskosten. Denn oft wird es nötig sein, befristet Ersatzkräfte einzustellen, die nach gerade erfolgter Einarbeitung das Unternehmen wieder verlassen müssen. Eine flexible Ausgestaltung des Elternurlaubs (etwa in Form von Teilzeitarbeit) sowie die gestärkte Möglichkeit des Arbeitnehmers, nach dem Elternurlaub flexible Arbeitszeitmodelle zu beantragen, können weitere Folgekosten auslösen.

Deren konkrete Höhe hängt allerdings davon ab, wie die Mitgliedstaaten bzw. die nationalen Sozialpartnern ihre Gestaltungsspielräume nutzen. So könnten längere Ankündigungsfristen vor dem Elternurlaub dem Unternehmen die Chance geben, frühzeitig Vorkehrungen für den Arbeitsausfall zu treffen. Ferner kann die – wenn auch eingeschränkte – Möglichkeit des Unternehmens, den Elternurlaub des Arbeitnehmers bei einer entsprechenden betrieblichen Notwendigkeit zeitlich zu verschieben, wirtschaftliche Härten verringern.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen die Arbeitskosten der Unternehmen und wirken sich dadurch negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Höhe der Arbeitskosten und der Umfang der sozialen Arbeitnehmeransprüche sind Kriterien für Standortentscheidungen von Unternehmen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Allgemeinverbindlicherklärung einer Vereinbarung der Sozialpartner durch eine Richtlinie des Rates ist in Art. 139 EGV vorgesehen. Und die Bestimmungen der Vereinbarung bewegen sich im Rahmen der durch Art. 137 Abs. 1 lit. c, d und i EGV verliehenen Kompetenzen (Erlass von Mindestvorschriften zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer, zum Kündigungsschutz und zur Chancengleichheit von Männern und Frauen).

Subsidiarität

Die Richtlinie verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Es liegt kein grenzüberschreitender Bezug vor. Die Kommission belegt auch nicht, dass das Ziel der Richtlinie – die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – von den Mitgliedstaaten nicht mindestens so gut erreicht werden kann wie von der EU. Zwar bestehen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Modelle auf diesem Gebiet. Allerdings macht die Kommission auch nicht deutlich, dass diese unterschiedlichen Modelle angeglichen werden müssen, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. Ein Mehrwert, der erst durch gemeinschaftliches Handeln erreicht wird, ist nicht erkennbar.

Verhältnismäßigkeit

Die Richtlinie verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn es gibt keinen notwendigen Grund dafür, die Vereinbarung der Sozialpartner auf europäischer Ebene für allgemeinverbindlich zu erklären.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Entgegen der Auffassung der Kommission ist im Rat Einstimmigkeit erforderlich. Denn die Vereinbarung enthält auch Regelungen zum Kündigungsschutz und zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer. Solche Regelungen unterfallen den Kompetenzen nach Art. 137 Abs. 1 lit. c und d EGV und dürfen vom Rat nur einstimmig angenommen werden (Art. 137 Abs. 2 UAbs. 2 EGV).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Sollte **die Bundesregierung** den Richtlinienvorschlag trotz der dargelegten Verstöße gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit billigen, **muss sie ihre Zustimmung im Rat von der vorherigen Zustimmung des Bundestages abhängig machen.** Denn mit der Bestimmung, dass mindestens ein Monat der Elternzeit nicht übertragbar sein darf, will die Kommission „eine ausgewogenere Aufteilung der familiären Pflichten zwischen Männern und Frauen“ fördern. Dies ist ein erheblicher Eingriff in die sozialstaatliche Gestaltungsmöglichkeit der Lebens- und Familienverhältnisse und erfordert die Zustimmung durch den deutschen Gesetzgeber (vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08, „Lissabon“, Abs. 252, 257–259.).

§ 15 Abs. 2 S. 4 des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) muss angepasst werden. Danach können Elternteilsansprüche nur mit Zustimmung des Arbeitgebers bis zum 8. Lebensjahr des Kindes übertragen werden. Um das Gesetz mit der vorgeschlagenen Richtlinie vereinbar zu machen, müsste dieser Zeitraum, in dem jeder Elternteil Elternurlaub im Umfang von bis zu vier Monaten in Anspruch nehmen darf, grundsätzlich auf acht Jahre festgelegt werden.

Alternatives Vorgehen

Regelungen über den Elternurlaub sollten den sachnäheren nationalen Sozialpartnern und den nationalen Gesetzgebern vorbehalten bleiben.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

—

Zusammenfassung der Bewertung

Die Vereinbarung wird dem Umstand nicht gerecht, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Konzepte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgt werden, die, jedes für sich genommen, wesentlicher Bestandteil der nationalen Sozialpolitik sind. In diese Konzepte einzugreifen, verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der mit der Richtlinie verbundene intensive Eingriff in nationale Zuständigkeiten darf vom deutschen Vertreter im Rat nur nach Zustimmung des Bundestages mitgetragen werden. Entgegen der Auffassung der Kommission setzt die Verabschiedung Einstimmigkeit im Rat voraus.