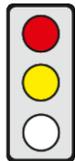


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Erwerbsbeteiligung von Frauen soll durch Ausweitung der Arbeitnehmeransprüche auf Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub sowie auf flexible Arbeitsregelungen erhöht werden.

Betroffene: Arbeitnehmer mit Kindern, kranken oder pflegebedürftigen Angehörigen, Unternehmen.



Pro: (1) Der Anspruch auf flexible Arbeitsregelungen kann die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen.

Contra: (1) Durch die Inanspruchnahme von Vaterschafts- Eltern- und Pflegeurlaub entstehen Effizienzverluste für Unternehmen. Insbesondere kleine Unternehmen können den temporären Ausfall von Arbeitnehmern nur schwer kompensieren.

(2) Die Vorschriften über die flexible Inanspruchnahme von Elternurlaub und über die flexiblen Arbeitsregelungen sollten genauer formuliert werden, um sicherzustellen, dass der Eingriff in die unternehmerische Freiheit nicht über das hinausgeht, was erforderlich und angemessen ist.

Die wichtigen Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

INHALT

Titel

Vorschlag COM (2017) 253 vom 26. April 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige** und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Beschäftigungsquote von Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren ist laut Kommission mit 64,3% deutlich geringer als die von Männern mit 75,9%. Grund dafür ist vor allem die Übernahme von Betreuungs- und Pflegeaufgaben. (S. 1)
- Das geschlechtsspezifische Lohn- und Rentengefälle bewirkt, dass Frauen im Alter stärker von „Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht“ sind (S. 1).
- Ziel der Richtlinie ist es, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen (S. 3), indem Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verbessert und Anreize für Männer zur Inanspruchnahme von Urlaub aus familiären Gründen verstärkt werden (S. 2).

► Gegenstand und Anwendungsbereich

- Die Richtlinie enthält Mindestvorschriften über (Art. 1 i.V.m. Art. 3):
 - Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub sowie
 - flexible Arbeitsregelungen für berufstätige Eltern und Arbeitnehmer mit schwerkranken oder pflegebedürftigen Angehörigen.
- Die Richtlinie gilt für alle Arbeitnehmer, die „einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Beschäftigungsverhältnis stehen“ (Art. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 12).
- Die Richtlinie
 - ersetzt den von der Kommission zurückgenommenen Vorschlag zur Überarbeitung der Mutterschutz-Richtlinie [COM(2008) 637; s. cepAnalyse],
 - hebt die Richtlinie zur „Durchführung der überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub“ [2010/18/EU] auf (Art. 19). Die Sozialpartner hatten die Rahmenvereinbarung im Juni 2009 geschlossen.

► Vaterschaftsurlaub

- Bisher gibt es im EU-Recht keine Mindestvorschriften für Vaterschaftsurlaub (S. 13).
- Künftig haben „Väter“ anlässlich der Geburt „eines“ Kindes Anspruch auf mindestens zehn Arbeitstage Vaterschaftsurlaub (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 lit. a).
- Dieser Anspruch gilt unabhängig von dem im nationalen Recht definierten Familienstand (Art. 4 Abs. 2). Er gilt somit etwa auch für unverheiratete oder für gleichgeschlechtliche Paare (S. 13).

► Elternurlaub

- Wie bisher haben Arbeitnehmer einen individuellen Anspruch auf mindestens vier Monate Elternurlaub, von dem künftig mindestens vier Monate (nach EU-Recht bisher ein Monat) nicht auf den anderen Elternteil übertragbar sind (Art. 5 Abs. 1 u. 2 i.V.m. Art. 3 lit. b).
- Die Mitgliedstaaten legen fest, bis zu welchem Alter des Kindes Arbeitnehmer den Elternurlaub in Anspruch nehmen können. Dieses Alter muss künftig mindestens zwölf Jahre (nach EU-Recht bisher acht Jahre) betragen (Art. 5 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten legen eine Meldefrist fest, innerhalb der ein Arbeitnehmer seinen Arbeitgeber über die Inanspruchnahme des Elternurlaubs informieren muss (Art. 5 Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten können den Anspruch auf Elternurlaub von der Beschäftigungsdauer abhängig machen. Diese darf höchstens ein Jahr betragen (Art. 5 Abs. 4).
- Die Mitgliedstaaten legen fest, unter welchen Bedingungen Arbeitgeber die Gewährung des Elternurlaubs „in einem vernünftigen zeitlichen Rahmen“ aufschieben dürfen, weil dieser eine „gravierende Störung der Betriebsabläufe“ bewirken würde (Art. 5 Abs. 5).
- Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Arbeitnehmer „beantragen“ können, den Elternurlaub auf Teilzeitbasis, in einem oder mehreren – von Erbeitszeiten unterbrochenen – Blöcken oder in „anderer flexibler Form“ zu nehmen (Art. 5 Abs. 6). Arbeitgeber müssen die Anträge unter „Berücksichtigung der beiderseitigen Bedürfnisse“ prüfen. Eine Ablehnung muss – schriftlich – begründet werden (Art. 5 Abs. 6).

► Pflegeurlaub

- Bisher gibt es im EU-Recht keine Mindestvorschriften für Pflegeurlaub (S. 14).
- Künftig haben Arbeitnehmer – die einen schwerkranken oder pflegebedürftigen Angehörigen (Kind, Elternteil, Ehepartner oder eingetragene Partner) vorübergehend oder dauerhaft „pflegen oder unterstützen“ – Anspruch auf Pflegeurlaub von mindestens fünf Arbeitstagen pro Jahr (Art. 6 i.V.m. Art. 3 lit. c - e).
- Die Mitgliedstaaten können die Inanspruchnahme des Pflegeurlaubs von einem Nachweis des Gesundheitszustands des betreffenden Angehörigen abhängig machen (Art. 6).

► Angemessenes Einkommen im Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub

- Bisher entscheiden die Mitgliedstaaten, ob sie während des Elternurlaubs Lohnersatzleistungen gewähren. Dabei müssen sie das Einkommen als „maßgeblichen Faktor“ für die Inanspruchnahme von Elternurlaub berücksichtigen (Para. 5 Abs. 5 Anhang der RL [2010/18/EU]).
- Künftig erhalten Arbeitnehmer, die Vaterschafts-, Eltern- oder Pflegeurlaub in Anspruch nehmen, Lohnersatzleistungen, die mindestens so hoch sind wie das Krankengeld (Art. 8).

► Beschäftigungsanspruch nach Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub

- Bisher bleiben die Rechte, die ein Arbeitnehmer zu Beginn des Elternurlaubs erworben hatte oder „dabei war zu erwerben“, bis zum Ende des Elternurlaubs bestehen (Para. 5 Abs. 2 Anhang der RL [2010/18/EU]). Künftig gilt dies auch für den Vaterschafts- und den Pflegeurlaub (Art. 10 Abs. 1).
- Bisher haben Arbeitnehmer das Recht, nach Ablauf des Elternurlaubs an den früheren Arbeitsplatz oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückzukehren (Para. 5 Abs. 1 Anhang der RL [2010/18/EU]). Künftig gilt dies auch für den Vaterschafts- und Pflegeurlaub (Art. 10 Abs. 2).
- Künftig kommen Arbeitnehmer zusätzlich „in den Genuss“ „aller Verbesserungen der Arbeitsbedingungen“, auf die sie während Ihrer Abwesenheit Anspruch gehabt hätten (Art. 10 Abs. 2).

► Flexible Arbeitsregelungen

- Bisher können Arbeitnehmer nur nach der Rückkehr aus dem Elternurlaub Änderungen ihrer Arbeitszeit oder Arbeitsbedingungen – etwa mehr Telearbeit – für eine bestimmte Dauer beantragen (Para. 6 Abs. 1 Anhang der RL [2010/18/EU]).
- Künftig können Arbeitnehmer mit Kindern oder schwerkranken oder pflegebedürftigen Angehörigen „flexible Arbeitsregelungen“ – etwa eine Änderung der Arbeitsmuster oder eine Verkürzung der Arbeitszeit – für Betreuungs- und Pflegezwecke „beantragen“ (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 lit. f).
- Die Mitgliedstaaten legen fest, bis zu welchem Alter des Kindes Arbeitnehmer flexible Arbeitsregelungen beantragen können. Dieses Alter muss künftig mindestens zwölf Jahre betragen. Sie können für die flexiblen Arbeitsregelungen „vernünftige zeitliche Begrenzungen“ vorsehen.
- Arbeitgeber müssen die entsprechenden Anträge unter „Berücksichtigung der beiderseitigen Bedürfnisse“ prüfen. Eine Ablehnung muss begründet werden (Art. 9 Abs. 2).
- Nach Ablauf der vereinbarten flexiblen Arbeitsregelungen oder „wenn eine Änderung der Umstände dies rechtfertigt“, können Arbeitnehmer beantragen, zur ursprünglichen Regelung zurückzukehren. Arbeitgeber müssen die entsprechenden „Anträge“ unter Berücksichtigung der beiderseitigen Bedürfnisse prüfen und „beantworten“ (Art. 9 Abs. 3).

► Nichtdiskriminierung und Kündigungsschutz

- Bisher sind Arbeitnehmer, die Elternurlaub in Anspruch nehmen, gegen Diskriminierung und Kündigung geschützt (Para. 5 Abs. 4 Anhang der RL [2010/18/EU]).
- Künftig gilt der Schutz vor Diskriminierung (Art. 11) und Kündigung (Art. 12 Abs. 1) auch für die Inanspruchnahme von Vaterschafts- und Pflegeurlaub sowie für flexible Arbeitsregelungen.

– Im Fall einer Kündigung muss der Arbeitgeber auf Antrag des Arbeitnehmers „stichhaltige Kündigungsgründe“ schriftlich darlegen und im Fall einer Klage nachweisen, dass die Kündigung nicht wegen der Inanspruchnahme der Rechte aus der Richtlinie erfolgt ist (Art. 12 Abs. 2 und 3).

► **Arbeitsfreistellung aus dringenden familiären Gründen**

- Wie bisher (Para. 7 Anhang der RL [2010/18/EU]) haben Arbeitnehmer Anspruch auf unbezahlte Arbeitsfreistellung aus „dringenden familiären Gründen“, wenn eine Erkrankung oder ein Unfall ihre unmittelbare Anwesenheit erfordern (Art. 7).
- Die Mitgliedstaaten können den Anspruch zeitlich begrenzen (Art. 7).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird durch das geltende Recht nicht gewährleistet. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben keine oder nur „unzureichende“ Vorschriften über Vaterschafts- und Pflegeurlaub sowie über flexible Arbeitsregelungen. Zudem variieren die Vorschriften, etwa zur Höhe der Lohnersatzleistungen. Eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben kann daher nur durch Maßnahmen auf Unionsebene erreicht werden.

Politischer Kontext

Die Kommission strebt in der Sozialpolitik ein „Triple-A-Rating“ an. Dafür legte sie 2016 einen Entwurf für eine Europäische Säule sozialer Rechte [Mitteilung COM(2016) 127; s. [cepAnalyse 31/2016](#)] und 2017 eine darauf aufbauende Empfehlung [C(2017) 2600] vor. Die vorliegende Richtlinie konkretisiert Punkt 9 dieser Empfehlung, der die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben betrifft.

Stand der Gesetzgebung

26.04.17 Annahme durch Kommission
 Offen Erörterung im Rat und 1. Lesung im Europäischen Parlament
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung Soziales und Integration (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (federführend), Berichterstatter: N. N. (EVP-Fraktion)
Bundesministerien:	Bundesfamilienministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Familie (federführend); Wirtschaft und Energie; Arbeit und Soziales
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 153 Abs. 1 lit. i, Abs. 2 lit. b AEUV (Sozialpolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die relativ niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen kann auf fehlende Kinderbetreuungs- oder Pflegemöglichkeiten zurückgehen. Betreuungsplätze für Kinder und pflegebedürftige Angehörige bieten das höchste Potential, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Die Kommission geht hierauf – vermutlich auch mangels Rechtsetzungskompetenz – nicht ein.

Die in der Richtlinie vorgesehenen Ansprüche auf Vaterschafts- und Pflegeurlaub sowie die Nichtübertragbarkeit des Mindestelterurlaubes **leisten** demgegenüber **bestenfalls einen geringen Beitrag zur** von der Kommission angestrebten **Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen**. Durch die Ausweitung des nicht auf den anderen Elternteil übertragbaren Teils des Elternurlaubs auf vier Monate steigt zwar die Wahrscheinlichkeit, dass Männer den Anspruch auf Elternurlaub wahrnehmen. Aufgrund der ebenfalls kurzen Dauer wird sich die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen aber auch hier bestenfalls in engen Grenzen halten. Ebenso verhält es sich mit dem Anspruch auf fünf Tage Pflegeurlaub pro Jahr. Hinzu kommt: Die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen wird dadurch bei längeren Erkrankungen nicht erleichtert. In diesen Fällen wird regelmäßig der Partner mit dem geringeren Arbeitseinkommen seine Arbeitszeit reduzieren. **Der Anspruch auf flexible Arbeitsregelungen kann** – je nachdem, welche „vernünftige zeitliche Begrenzungen“ die Mitgliedstaaten einführen – **die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die individuellen Wahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer nehmen zu, soweit es keine weitergehenden nationalen Ansprüche gibt. Die Einschränkung der Übertragbarkeit von Elternurlaub bewirkt das Gegenteil. **Durch die Inanspruchnahme von Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub entstehen für Unternehmen Effizienzverluste** und Kosten, etwa durch die Einstellung von Ersatzpersonal. **Insbesondere kleine Unternehmen mit wenig Personal können den temporären Ausfall von Arbeitnehmern nur schwer kompensieren**, was in den betroffenen Unternehmen zu Effizienzverlusten führt. Angesichts der auf wenige Tage beschränkten Ansprüche halten sich diese Effekte allerdings ebenfalls in Grenzen und wirken sich nur in jenen Mitgliedstaaten aus, die bislang keine vergleichbaren nationalen Regelungen besitzen. Der Anspruch auf Lohnersatzleistungen erhöht die Sozialausgaben und somit die Lohnnebenkosten. Die Inanspruchnahme flexibler Arbeitsregelungen kann dazu führen, dass mehr Menschen überhaupt eine Arbeit aufnehmen, was die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Soweit die geplanten Vorschriften zu Kostensteigerungen und Ineffizienzen führen, werden in den betroffenen Volkswirtschaften – insbesondere in Süd- und Osteuropa – Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Soweit die Richtlinie zu Kostensteigerungen und Ineffizienzen führt, sinkt einerseits die Standortqualität in jenen Mitgliedstaaten, deren Rechtsordnungen nicht bereits entsprechende Regelungen enthalten. Ein größeres Potential an Arbeitskräften als Folge flexibler Arbeitsregelungen kann sich andererseits dort positiv auf die Standortqualität auswirken, wo Arbeitskräfte knapp sind.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie soll die Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Mindestvorschriften über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz erhöhen und kann daher auf Art. 153 Abs. 1 lit. i, Abs. 2 lit. b AEUV gestützt werden. Die Vorschriften über ein angemessenes Einkommen sind von Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV gedeckt, wonach die EU Mindestvorschriften über die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern erlassen kann.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Richtlinie begründet Ansprüche von Arbeitnehmern gegenüber ihren Arbeitgebern und stellt damit einen Eingriff in die gem. Art. 16 GRCh geschützte unternehmerische Freiheit dar. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ist ein legitimes Ziel. Elternurlaub und flexible Arbeitsregelungen sind geeignet, die Erreichung dieses Ziels zumindest zu fördern. Vaterschaftsurlaub kann die Bindung zum Kind stärken und schafft dadurch Anreize für die Inanspruchnahme von Elternurlaub, wodurch die Erwerbsbeteiligung von Frauen zumindest mittelbar gefördert werden kann. Pflegeurlaub erleichtert die Vereinbarkeit von Beruf und Pflegepflichten und ist daher grundsätzlich auch geeignet, die Erreichung des Ziels zu fördern. Die Schaffung von bezahlbaren Betreuungsplätzen für Kinder und pflegebedürftige Angehörige wäre ein milderer und deutlich geeigneteres Mittel zur Erreichung des Ziels der Kommission. Allerdings steht dieses Mittel der EU mangels entsprechender Kompetenzen nicht zur Verfügung.

Die Vorschriften über die flexible Inanspruchnahme von Elternurlaub und über die flexiblen Arbeitsregelungen sollten genauer formuliert werden, um sicherzustellen, dass der Eingriff in die unternehmerische Freiheit nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels erforderlich und angemessen ist. Dasselbe gilt für das Recht der Arbeitnehmer, diese Ansprüche abzulehnen. Zum Schutz vor unverhältnismäßigen Belastungen von kleinen Unternehmen sollten diese Ansprüche nur gegenüber Unternehmen ab einer bestimmten Zahl von Arbeitnehmern gelten. Auch andere Vorschriften sollten im Interesse der Rechtssicherheit genauer formuliert werden: Insbesondere sollte hinsichtlich des Anwendungsbereichs definiert werden, was unter einem „Beschäftigungsverhältnis“ in Abgrenzung zu einem „Arbeitsvertrag“ zu verstehen ist. Zudem sollte etwa definiert werden, wer als „Vater“ „eines Kindes“ anzusehen ist, da der Anspruch auf Vaterschaftsurlaub unabhängig von dem im nationalen Recht definierten Familienstand gilt.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Vor allem das Bundeselternteil- und Elterngeldgesetz (BEEG) sowie das Teilzeit- und Befristungsgesetz müssen aufgrund der Richtlinie angepasst werden. Nach dem BEEG können 24 Monate der Elternzeit bis zur Vollendung des achten Lebensjahres eines Kindes genommen werden. Nach der Richtlinie können künftig mindestens vier Monate Elternurlaub mindestens bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres eines Kindes genommen werden. Zudem muss das BEEG dahingehend geändert werden, dass das Elterngeld nicht nur 67% des Nettoeinkommens entspricht, sondern der Höhe des Krankengeldes, also 70% des Bruttoeinkommens.

Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgesehenen Ansprüche leisten bestenfalls einen geringen Beitrag zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Der Anspruch auf flexible Arbeitsregelungen kann die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen. Durch die Inanspruchnahme von Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub entstehen für Unternehmen Effizienzverluste. Insbesondere kleine Unternehmen können den temporären Ausfall von Arbeitnehmern nur schwer kompensieren. Die Vorschriften über die flexible Inanspruchnahme von Elternurlaub und über die flexiblen Arbeitsregelungen sollten genauer formuliert werden, um sicherzustellen, dass der Eingriff in die unternehmerische Freiheit nicht über das hinausgeht, was erforderlich und angemessen ist.