

DE

045000/EU XXIII.GP
Eingelangt am 07/10/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2008
SEK(2008) 2595

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag 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**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 637}
{SEK(2008) 2596}

1. EINLEITUNG

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Union, die durch deren Politiken erreicht werden sollen¹, und im Fahrplan der Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-2010)² wird betont, dass Frauen und Männer im gleichen Maße am Arbeitsmarkt teilhaben sollen. Die Gleichstellung der Geschlechter ist auch ein Ziel der **Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)** seit deren Einführung im November 1997. Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben, deren Bedeutung inzwischen allgemein anerkannt ist, sind heute aus wirtschaftlicher Sicht unumgänglich geworden, da demografische Zwänge und Wettbewerbsdruck es immer dringlicher erscheinen lassen, die Arbeitsmarktbeteiligung zu steigern. Außerdem korrelieren Geburtenrate und Arbeitsmarktbeteiligung positiv miteinander: In den Mitgliedstaaten mit höherer Geburtenrate gibt es auch mehr erwerbstätige Frauen.

Im **Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-2010)** sind sechs Schwerpunkte für EU-Maßnahmen festgelegt; der erste davon ist das Erreichen der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit für Frauen und Männer. Ein weiterer Schwerpunkt – Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben – trägt unmittelbar zum erstgenannten bei.

Das **Europäische Parlament** hat wiederholt Verbesserungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Mutterschafts- und Elternurlaub angemahnt³: In seinen im Mai 2008 vorgelegten Vorschlägen zur Änderung der beschäftigungspolitischen Leitlinien fordert es die Bereitstellung von Erziehungsurlaubsmodellen und anderen Urlaubsmodellen⁴.

Auch die **europäischen Sozialpartner** spielen beim Thema Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben eine wichtige Rolle. Im März 2005 beschlossen sie einen Aktionsrahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen, und darin bildet die Verbesserung der Work-Life-Balance ebenfalls einen der Schwerpunkte.

Die Kommission stützt sich bei der Folgenabschätzung auf die legislativen Optionen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die sie 2007 im Rahmen der zweiten Runde der Anhörung der europäischen Sozialpartner⁵ dargelegt hat. Im Juli 2008 bestätigten die Sozialpartner ihre Absicht, zur Überarbeitung der Richtlinie über Elternurlaub den Verhandlungsprozess gemäß Artikel 139 EG-Vertrag einzuleiten. Die Kommission hat deshalb ihren Vorschlag auf den Mutterschaftsurlaub beschränkt, da die Sozialpartner bestätigt hatten, sie würden dieses Thema nicht in ihre Verhandlungen einbeziehen. Die Folgenabschätzung umfasst jedoch alle Optionen, nicht nur diejenigen, die die Änderung des Mutterschaftsurlaubs betreffen.

¹ Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 EG-Vertrag.

² KOM(2006) 92.

³ Zum Beispiel in der Entschließung 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152), Nummer 26.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//DE>.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_de.pdf.

2. INFORMATIONEN UND ANHÖRUNG

Die Kommission hat die europäischen Sozialpartner 2006 und 2007 in zwei Runden konsultiert. Als Reaktion auf die zweite Anhörungsrunde beschlossen vier Sozialpartnerorganisationen⁶, eine gemeinsame Arbeitsgruppe im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs ins Leben zu rufen, um die Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub im Anhang der Richtlinie 96/34/EG zu überarbeiten. Im Juli 2008 beschlossen sie, formelle Verhandlungen über den Elternurlaub gemäß Artikel 138 EG-Vertrag aufzunehmen.

Im Dezember 2007 konsultierte die Kommission die Mitgliedstaaten, um Informationen über deren Rechtsvorschriften zu allen Formen familienbezogener Urlaubsregelungen zu erhalten und ihre Ansichten zu denkbaren Änderungen einzuholen.

Der Beratende Ausschuss für die Chancengleichheit von Frauen und Männern⁷ genehmigte am 3. Juli 2008 im schriftlichen Verfahren eine Stellungnahme über die Einführung neuer Urlaubsformen (Vaterschaftsurlaub, Adoptionsurlaub und Urlaub zur Pflege betreuungsbedürftiger Familienangehöriger)⁸. Ferner richtete die Kommission an mehrere europäische NGO einen Fragebogen, um deren Ansichten über die verschiedenen Optionen zur Änderung und Ergänzung der Rechtsvorschriften über Urlaubsregelungen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Erfahrung zu bringen.

Im Dezember 2007 beauftragte die Kommission die ECORYS Group mit einer Studie über Kosten und Nutzen möglicher Verbesserungen der Bestimmungen zur Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben⁹. Das Netzwerk unabhängiger Rechtsexperten für die Gleichstellung von Männern und Frauen hat ebenfalls einen Bericht über die in den Mitgliedstaaten geltenden Regelungen zu Schwangerschaft, Mutterschaft, elterlichen und Vaterschaftsrechten sowie einen Sachstandsbericht über einzelstaatliche Maßnahmen zugunsten flexibler Arbeitsorganisation vorgelegt¹⁰.

3. GEGENWÄRTIGER RECHTSRAHMEN

Den Urlaub aus familiären Gründen behandeln zwei Richtlinien, nämlich die Richtlinie 92/85/EWG¹¹ (die „Schwangerschafts- und Mutterschaftsrichtlinie“) und die Richtlinie 96/34/EG¹² (die „Elternurlaubsrichtlinie“), die 1992 bzw. 1996 erlassen wurden. Darin ist der Anspruch auf mindestens 14 Wochen Mutterschaftsurlaub mit einem Entgelt mindestens in Höhe des Krankengeldes und auf drei Monate unbezahlten Elternurlaub für jeden Elternteil festgelegt, wobei der Elternurlaub in vielen Mitgliedstaaten von einem auf den anderen Elternteil übertragbar ist. In keiner dieser geltenden Richtlinien sind die Dauer oder die

⁶ EGB, BUSINESSEUROPE, CEEP und UEAPME.

⁷ Dem Ausschuss gehören Vertreter der Mitgliedstaaten, von Gleichbehandlungsstellen, Sozialpartnern und NGO an.

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_de.html.

¹⁰ Details at: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_de.html.

¹¹ 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 (ABl. L 348 vom 28.11.1992, S. 1).

¹² Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (ABl. L 145 vom 19.6.1996, S. 4).

genauen Bedingungen des Adoptionsurlaubs oder das Recht auf Vaterschaftsurlaub oder auf Urlaub zur Pflege betreuungsbedürftiger Familienangehöriger festgelegt.

Die Strategien der Mitgliedstaaten zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben unterscheiden sich deutlich. So variiert die Dauer des Mutterschaftsurlaubs zwischen etwa 14 und 52 Wochen, wobei die entsprechenden Bezüge von 55 % (mit Obergrenze) bis 100 % (ohne Obergrenze) reichen. Der Anspruch auf Elternurlaub variiert zwischen drei Monaten und drei Jahren. Soweit bezahlter Elternurlaub vorgesehen ist, reicht dieser von 15 Tagen bis zu zwei Jahren. Anspruch auf Adoptionsurlaub gibt es für eine Dauer von 10 Tagen bis zur Dauer des Elternurlaubs, wobei manche Mitgliedstaaten in dieser Zeit keinerlei Bezüge, andere dagegen ein Entgelt in ähnlicher Höhe wie während des Elternurlaubs vorsehen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten besteht kein Anspruch auf Vaterschaftsurlaub. Wenn vorhanden, beträgt er zwischen einem Tag und zehn Tagen. In einigen Mitgliedstaaten ist ein Teil des Elternurlaubs den Vätern vorbehalten. Bestimmte Mitgliedstaaten sehen hierfür keinerlei Bezüge vor, andere einen Pauschbetrag bis zu 100 % des Arbeitsentgelts. In einigen Mitgliedstaaten besteht keinerlei Anspruch auf Urlaub zur Pflege betreuungsbedürftiger Familienangehöriger. Bei Behinderung oder Krankheit eines Kindes und in einigen Fällen auch anderer Angehöriger gibt es Sonderurlaub zwischen zwei und zehn Tagen. In einigen Mitgliedstaaten wird dafür ein Pauschbetrag ausgezahlt, dessen Berechnung derjenigen des Krankengeldes o. Ä. entspricht.

4. PROBLEMSTELLUNG

Auf EU-Ebene ist inzwischen allgemein anerkannt, dass vereinbarkeitsfördernde Maßnahmen erforderlich sind, damit Frauen und Männer nicht in Zielkonflikte geraten, wenn sie sich ein erfüllendes Privat-, Familien- und Berufsleben wünschen. Solche Maßnahmen können Frauen und Männern echte Wahlfreiheit in diesem Bereich ermöglichen und insbesondere zu einer höheren Beschäftigungsquote und niedrigeren Arbeitslosenquote bei Frauen führen. Sie können auch dazu beitragen, die Geschlechtertrennung auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und das geschlechtsspezifische Lohngefälle auszugleichen. Allerdings werden auch dort, wo verschiedene flexible und vereinbarkeitsfördernde Arbeitszeitregelungen eingeführt worden sind, diese tatsächlich – und zwar eher aus wirtschaftlicher Notwendigkeit denn frei gewählt – sehr viel stärker von Frauen als von Männern genutzt.

Trotz der steigenden Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt verharrte der **geschlechtsspezifische Lohnunterschied** zwischen 2003 und 2007 bei 15 %; seit 2000 hat es sich nur um einen Prozentpunkt verringert¹³. Dieses Lohngefälle ist bis zu einem gewissen Grad darauf zurückzuführen, dass es für Frauen problematisch ist, berufliche und private Pflichten zu vereinbaren. Ein wichtiger Faktor, der die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt beeinflusst, ist die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung. Es gibt in den Mitgliedstaaten zu wenige **Kinderbetreuungseinrichtungen**, und die vorhandenen entsprechen nicht immer den Bedürfnissen der Familien¹⁴. Nur in Dänemark und Portugal stehen wöchentlich mehr als 30 Stunden formale Kinderbetreuung für mehr als 30 % der Kinder unter drei Jahren zur Verfügung. Frauen tragen auch in erster Linie die Verantwortung für die **Betreuung älterer Menschen**.

¹³ Von Eurostat angewandte Definition: „Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied ist der Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst männlicher und dem weiblicher Arbeitnehmer in Prozent des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes männlicher Arbeitnehmer.“

¹⁴ Siehe den kürzlich herausgekommenen Bericht *The Provision of Childcare Services* von Platenga/Remery, 2008.

Mutterschaft beeinflusst die **Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt** stark. Die Folge ist, dass die Beschäftigungsquote der Frauen mit unterhaltsberechtigten Kindern 2007 nur 65,5 % betrug, die der Männer dagegen 91,7 %, ein Unterschied von mehr als 26 Prozentpunkten. 2007 sank die Beschäftigungsquote der Frauen zwischen 20 and 49 Jahren um rund 12 Prozentpunkte, sobald sie Kinder bekamen, während die der Männer um sieben Prozentpunkte anstieg. Die Familienpflichten führen dazu, dass Frauen öfter als Männer in **Teilzeit** arbeiten. Dies wirkt sich negativ auf ihre Karriereaussichten und ihr Arbeitsentgelt aus. Außerdem werden Mütter (und Väter) mit Kleinkindern **auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert**, und die **Inanspruchnahme von Elternurlaub durch Väter ist gering**. Aber solange eher die Frauen als die Männer auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt verzichten und Elternurlaub in Anspruch nehmen, sobald sie Kinder bekommen, werden die Arbeitgeber Frauen auch weiterhin ganz allgemein als im Beruf weniger engagiert wahrnehmen als Männer und weniger bereit sein, in die beruflichen Aufstiegschancen von Frauen zu investieren.

5. AUSGANGSSZENARIO

Sollte die EU nicht tätig werden, blieben die geltenden Gemeinschaftsrichtlinien in Kraft und würden die gegenwärtigen Programme und Vorgaben beibehalten. Einige, aber nicht alle Mitgliedstaaten hätten detaillierte innerstaatliche Rechtsvorschriften über vereinbarkeitsfördernde Maßnahmen. Die Lissabon-Ziele werden 2010 bewertet, und im Rahmen der EBS werden neue Leitlinien und Vorgaben festgelegt. Der Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern läuft 2010 aus, aber die Arbeit der europäischen Sozialpartner wird weitergehen.

Ein deutlicher Unterschied zwischen der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen mit Kindern und derjenigen von Männern mit Kindern wird jedoch weiterbestehen. Die Mitgliedstaaten werden darauf angewiesen sein, dass sich mehr Frauen am Arbeitsmarkt beteiligen, nicht nur, um die Probleme der alternden Gesellschaft zu lösen, sondern auch im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit auf globaler Ebene. Eine stärkere Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt ist daher von entscheidender Bedeutung. Außerdem brauchen die Mitgliedstaaten eine stabile Geburtenrate, wenn sie die demografische Herausforderung bewältigen wollen. Die Mitgliedstaaten mit hoher Beschäftigungsquote der Frauen (wie Finnland, Schweden, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) haben auch eine signifikant über dem Durchschnitt liegende Geburtenrate¹⁵. Diese Mitgliedstaaten verfügen in hohem Maße auch über die wirksamsten vereinbarkeitsfördernden Strategien.

6. MÖGLICHE POLITISCHE MASSNAHMEN DER EU

Angestrebte Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern und eine Verringerung des Ungleichgewichts zwischen den Geschlechtern und der geschlechtsspezifischen Diskriminierung durch Erweiterung der angebotenen Möglichkeiten, Verbesserung der Bedingungen für Urlaub aus familiären Gründen und Bereitstellung finanzieller Unterstützung während des Urlaubs aus familiären Gründen.

Es wurden mehrere Möglichkeiten geprüft, ehe man zu dem Schluss gelangte, dass ein Verzicht auf ein Tätigwerden als Option ausscheidet, da die Kommission die bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben als Schwerpunkt im Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern festgelegt hat und wichtige Interessenträger sie

¹⁵

Ibidem S. 18.

dringend zu größeren Anstrengungen in diesem Bereich aufgefordert haben. Nichtlegislative Maßnahmen wird es auf jeden Fall auch weiterhin geben (z. B. Austausch bewährter Verfahren und Initiativen der Sozialpartner), ebenso andere Maßnahmen zur Anhebung der Beschäftigungsquote von Frauen. Die EU muss noch mehr unternehmen, um die Beschäftigung der Frauen zu fördern und es ihnen zu ermöglichen, ihr volles Potenzial und ihre Begabungen auszuschöpfen. Da nach wie vor eine erhebliche Diskrepanz zwischen tatsächlichen und gewünschten Beschäftigungsmustern besteht, scheint es klar zu sein, dass die Frauen im Allgemeinen mehr arbeiten möchten. Daher gibt es ein großes Potenzial für die Steigerung der Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt.

Die Optionen reduzierten sich damit auf folgende: Verzicht auf ein Tätigwerden auf EU-Ebene, Verbreitung bewährter Verfahren, Änderung der Bestimmungen über Mutterschaftsurlaub (Richtlinie 92/85/EWG), Änderung der Bestimmungen über Elternurlaub (Richtlinie 96/34/EG), konkretere Bestimmungen für Adoptionsurlaub und Einführung von neuen Urlaubsformen, Vaterschaftsurlaub und Urlaub zur Pflege betreuungsbedürftiger Familienangehöriger.

7. BEWERTUNG DER OPTIONEN

Jede Option wurde dahingehend bewertet, inwieweit sie die Verwirklichung der Ziele ermöglicht und welche Fortschritte sie gegenüber dem Ausgangsszenario bringt. Es zeigte sich, dass die Option „kein Tätigwerden“ die festgestellten Probleme nicht lösen würde. Die Option „Austausch bewährter Verfahren“ wäre nützlich für das Erreichen einer besseren Work-Life-Balance.

Beim Mutterschaftsurlaub wären Bezüge in Höhe von 100 % des früheren Arbeitsentgelts und eine Verlängerung um vier Wochen im Interesse einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben sinnvoll und nützlich. Das Gleiche gilt für eine Bestimmung, laut der nach der Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub das Recht besteht, um flexible Arbeitszeiten zu ersuchen. Die Ziele würden verwirklicht mit Ausnahme des Ziels, den geschlechtsspezifischen Unterschied zwischen Frauen und Männern, die Urlaub aus familiären Gründen nehmen, zu verringern.

Die Verlängerung des Elternurlaubs um einen Monat und der Anspruch auf 66 % des früheren Arbeitsentgelts wurde als nützlicher Beitrag zur Förderung der Vereinbarkeit bewertet, sofern beide Eltern mindestens einen Monat Elternurlaub nehmen. Da Elternurlaub bezahlt würde, wäre dies ein Anreiz für Väter, mindestens einen Monat Elternurlaub zu nehmen; andernfalls würde dieser Anspruch ungenutzt verfallen. Bestimmungen dieser Art haben sich in den nordischen Ländern als sehr wirksam erwiesen.

Die möglichst weit gehende Angleichung der Bestimmungen über Adoptionsurlaub an diejenigen für Elternurlaub wurde aus den gleichen Gründen als vielversprechend bewertet wie die Änderung der Elternurlaubsregelungen.

Der Anspruch auf einen Vaterschaftsurlaub von mindestens 10 Tagen wurde als besonders hilfreiche Maßnahme bewertet, durch die mehr Väter zur Inanspruchnahme von Elternurlaub motiviert werden könnten. Die Erfahrung in bestimmten Mitgliedstaaten zeigt, dass Väter nur dann Urlaub aus familiären Gründen nehmen, wenn die Bezahlung während des Vaterschaftsurlaubs eng an ihr Arbeitsentgelt geknüpft ist. Daher ist nach dieser Option vorgesehen, dass die Bezüge mindestens 66 % des Arbeitsentgelts entsprechen.

Die Gewährung eines einmonatigen Urlaubs zur Pflege betreuungsbedürftiger Familienangehöriger (einschließlich Kindern über acht Jahren) wurde als nützlich bewertet, weil es dadurch Frauen (oder Männern) möglich wäre, im Berufsleben zu bleiben, während sie pflegebedürftige Angehörige betreuen.

8. FAZIT

Das Fazit des Folgenabschätzungsberichts lautet, dass rechtlich verbindliche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene das beste Mittel wären, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Die bewerteten Änderungen der Regelungen zu Mutterschafts- und Elternurlaub wären zusammen mit der Einführung neuer/anderer Formen von Urlaub sehr nützliche Maßnahmen im Interesse einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Da aber die Sozialpartner über den Elternurlaub verhandeln werden, sollte die Kommission davon absehen, Vorschläge zum Elternurlaub vorzulegen, und berücksichtigen, dass sich die Verhandlungen der Sozialpartner auf die neuen Urlaubsformen erstrecken könnten. Angesichts dieser Umstände ist ein Vorschlag zur Änderung der Bestimmungen über den Mutterschaftsurlaub die einzige derzeit durchführbare Maßnahme.