











# Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)

zum Vorschlag 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

#### A. Einleitung

Am 26. April 2017 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für die europäische Säule sozialer Rechte vorgelegt. Die BAGFW begrüßt die europäische Säule sozialer Rechte als eine bemerkenswerte Initiative. Es ist der BAGFW wichtig, dass Sozialpolitik im Einklang mit den europäischen Werten angemessene Sicherheitsnetze gewährleisten soll. Die in der Säule enthaltenen 20 Grundsätze bedürfen der Konkretisierung.

Daher ist es erfreulich, dass die EU-Kommission am gleichen Tag eine legislative und nichtlegislative Initiative und einen Vorschlag zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen 2017/0085 (COD) vorgelegt hat, mit denen ein Beitrag zur Verwirklichung der vertragsvereinbarten Ziele der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz geleistet werden soll. Vorausgegangen war die Auswertung verschiedener Studien sowie ein öffentlicher Konsultationsprozess, an dem auch die Mitglieder der BAGFW beteiligt waren.

Durch eine Kombination von legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen soll ein moderner Orientierungsrahmen geschaffen werden, mit dem Folgendes erreicht werden soll:

- Erhöhung der Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt und Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede, einschließlich des geschlechtsspezifischen Lohn- und Rentengefälles,
- 2. mehr Chancen und Wahlmöglichkeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ihre beruflichen sowie ihre Betreuungs- und Pflegepflichten in Einklang zu

- bringen, indem der bestehende rechtliche und politische Rahmen auf den neuesten Stand gebracht und modernisiert wird, wobei der Rolle der Männer besondere Aufmerksamkeit beigemessen wird,
- 3. Unterstützung moderner familienpolitischer Ansätze in den Mitgliedstaaten, auch um demografischen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen,
- 4. Beheben des Mangels an (geeigneten) Pflegediensten und -einrichtungen und Beseitigung negativer wirtschaftlicher Arbeitsanreize für Zweitverdiener.

Die BAGFW begrüßt die von der EU-Kommission genannten Ziele, da sie der Feststellung zustimmt, dass trotz Maßnahmen zur Gleichstellung, spezieller EU-Aktionsprogramme und europäischer Richtlinien wie z.B. der Mutterschutzrichtlinie 92/85/EWG oder der Richtlinie über den Elternurlaub 2010/18/EU, die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern auf den Arbeitsmärkten noch erheblich sind: Die Gesamtbeschäftigungsquote der Frauen liegt in der EU um 11,6 Prozentpunkte niedriger als die der Männer. Zusätzlich arbeitet fast ein Drittel der Frauen in der EU in Teilzeit gegenüber nur 8,2 Prozent der Männer<sup>i</sup>. Der Anteil deutscher Mütter am Familieneinkommen liegt generell unter 25 Prozent.<sup>ii</sup> Ein größer werdender Teil der Frauen sichert mit ihrem niedrigen Verdienst als Familienernährerin den Hauptteil des Familieneinkommens.

Die Negativfolgen des geschlechtsspezifischen Unterschieds zeigen sich bei der Beschäftigung ("gender employment gap"), in geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden ("gender pay gap") und in einem geschlechtsspezifischen Alterssicherungsgefälle ("gender pension gap"). Der 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017) richtet das Augenmerk begründet auf die korrespondierende ungleiche Verteilung von unbezahlten Arbeiten wie Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen ("gender care gap").

Der nicht-legislative Teil des Vereinbarkeitspakets sieht vor allem ein verstärktes Monitoring (z.B. im Europäischen Semester und Gleichstellungsberichten), die Priorisierung von EU-Mitteln für Kinderbetreuung oder Langzeitpflegedienste sowie Sensibilisierungsmaßnahmen (z.B. Unterstützung von Gleichbehandlungsstellen) vor. Hierdurch sollen unter anderem die derzeit bestehenden Informationsdefizite über Familienleistungen abgebaut und die Inanspruchnahme von Freistellungen aus familiären Gründen erleichtert werden.

Die BAGFW bezieht sich in ihrer Stellungnahme nur auf den Richtlinienvorschlag 2017/0085 (COD) zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU. Sie konzentriert sich dabei auf vier Schwerpunkte in den Artikeln 4,5,6 und 9. Darüber hinaus kommentiert sie die Artikel 12, 16 und 20 des Richtlinienvorschlags.

Die Einzelziele des Richtlinienvorschlags sind:

- die Verbesserung des Zugangs zu Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, etwa Urlaubsregelungen oder flexiblen Arbeitsregelungen;
- die verstärkte Inanspruchnahme von Urlaub aus familiären Gründen und flexiblen Arbeitsregelungen durch Männer.

# B. Einschätzungen der BAGFW zum Richtlinienvorschlag

Die BAGFW begrüßt diesen gleichstellungs- und familienpolitischen Vorstoß der EU-Kommission, neue bzw. höhere Mindeststandards für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vorzulegen, sehr. Die Einführung bzw. Anhebung sozialer Mindeststandards könnte dazu führen, soziale Aufwärtskonvergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu schaffen. Insbesondere begrüßt die BAGFW, dass mit dem Vorschlag die individuelle Freiheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer streng beachtet werden soll, bestehende Rechte bewahrt und um neue, verbesserte Rechte sowohl für Frauen als auch für Männer ergänzt werden soll. Hierzu gehört auch, dass die Mitgliedsstaaten Vorschriften beibehalten können, die für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer günstiger sind als die Bestimmungen dieser Richtlinie. Im Folgenden wird zu einzelnen Punkten noch einmal gesondert Stellung genommen.

#### **Artikel 2 Anwendungsbereich**

Offen bleibt, was unter "( ... ) einem <u>Beschäftigungsverhältnis</u>" zu verstehen ist. Die BAGFW fordert hier eine Klarstellung durch die EU-Kommission. Diese ist zum einen vor dem Hintergrund des Problems der Scheinselbständigkeit erforderlich; zum anderen mit Bezug auf die (sozialversicherungsfrei) gering Beschäftigten und in Ausbildung, Studium, Praktikum befindlichen Personen, die einem Nebenerwerb nachgehen.

# Artikel 3 Begriffsbestimmungen "...a) "Vaterschaftsurlaub ... für <u>Väter</u>...."

Unklar ist, ob bei zweifelhaften bzw. "konkurrierenden" Vaterschaften der biologische Vater oder der rechtliche Vater als Anspruchsberechtigte gemeint sind. Das vom EuGH bestätigte Umgangsrecht biologischer Väter, sofern keine Gefährdung des Kindeswohls droht, darf keinen automatischen Vorrang des sozialen bzw. rechtlichen Vaters begründen. Andererseits sollte die faktische Lebenssituation der Familie berücksichtigt werden: Welcher Vater ist (eher) bereit, dauerhaft Verantwortung für das Kind zu übernehmen? Die BAGFW regt an, in die Richtlinie eine flexible Entscheidungshilfe aufzunehmen.

# "...b) Elternurlaub ..."

Die BAGFW regt an, den Begriff "Urlaub" in der offiziellen EU-Übersetzung durchgängig durch "Freistellung" zu ersetzen.

# Artikel 4

# 1. Ein Recht auf zehn Tage Vaterschaftsurlaub bei Geburt:

# 1.1. Situation und Richtlinienvorschlag

Nach <u>geltendem EU-Recht</u> gibt es keine Mindeststandards für den Vaterschaftsurlaub.

Der <u>Richtlinienvorschlag</u> enthält ein neues Recht für alle erwerbstätigen Väter, rund um die Geburt des Kindes mindestens zehn Arbeitstage Vaterschaftsurlaub zu nehmen. Dieser soll mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vergütet sein. Der Anspruch soll unabhängig vom Familienstand bestehen. Selbständige sind laut Richtlinienvorschlag nicht erfasst.

In <u>Deutschland</u> ist der gesetzliche Anspruch der Väter auf bezahlte Freistellung im Kontext der Elternschaft nicht über einen dem Mutterschutz angelehnten Vaterschaftsurlaub, sondern über Partnermonate bei Elterngeld und Elternzeit geregelt. Deutsche Beamte haben gemäß §12 Sonderurlaubsverordnung zusätzlich bei Niederkunft der Ehefrau oder Lebenspartnerin Anspruch auf einen Arbeitstag Sonderurlaub.<sup>iii</sup> Adressaten sind alle Eltern - unabhängig vom Zivilstand.

#### 1.2. Bewertung

Die BAGFW befürwortet die Einführung von Mindeststandards, die in allen Mitgliedsstaaten für bezahlte Freistellungsregelungen für Väter rund um die Geburt ihres Kindes gelten. Diese Regelungen können eine frühe und enge Bindung des Vaters zum Kind, die Unterstützung der Mutter rund um die Geburt und die partnerschaftliche Verteilung von familiären und beruflichen Aufgaben in der Familie fördern. Die von der EU getroffene Entscheidung, von "Vaterschaftsurlaub" zu sprechen, bleibt hinter einem modernen Verständnis von partnerschaftlicher Elternschaft zurück. Der Begriff "Urlaub" sollte vermieden werden. Die Gewährung des Anspruchs unabhängig vom im nationalen Recht definierten Familienstand (vgl. Artikel 4 Abs. 2) wird von der BAGFW befürwortet.

Die Verbände der BAGFW weisen darauf hin, dass derzeit unklar ist, in welcher Höhe die Freistellung finanziell abgesichert werden soll. Während im Richtlinienvorschlag der Kommission vom "Krankengeld" die Rede ist, findet sich in anderen Kommissionsdokumenten der Begriff "Lohnfortzahlung im Krankheitsfall". In Deutsch-

land erhalten die Beschäftigten bei "Lohnfortzahlung im Krankheitsfall" grundsätzlich diejenige Vergütung, die er/sie bezogen hätte, wenn er/sie nicht arbeitsunfähig erkrankt wäre. Nach sechs Wochen haben Beschäftigte in Deutschland als gesetzlich Versicherte Anspruch auf "Krankengeld" über die Krankenkasse. Die Höhe des deutschen Krankengelds liegt zwischen 70 Prozent des regelmäßigen beitragspflichtigen (Brutto-)Arbeitsentgelts oder Arbeitseinkommens vor Beginn der Arbeitsunfähigkeit (Regelentgelt) und höchstens 90 Prozent des Nettoarbeitsentgelts (vgl. § 47 SGB V). Die Begriffsklärung wäre daher zumindest für Deutschland von großer Bedeutung.

# 1.3. Lösungsvorschläge/ Änderungsvorschläge

Die BAGFW fordert, dass im Hinblick auf die Mindestvergütung eine **eindeutige Terminologie** verwendet wird. Sie regt (siehe unten) zusätzlich an, den in Artikel 1 genannten Begriff "Urlaub" in der offiziellen EU-Übersetzung durch "Freistellung" zu ersetzen.

Sie spricht sich dafür aus, dass die Väterzeit bzw. -freistellung **mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall abgesichert** wird, da dies die Chancen erhöht, dass die Väter ihren Anspruch geltend machen und nicht aus finanziellen Gründen darauf verzichten. Die genannte Frist "anlässlich der Geburt" ist zeitlich zu unbestimmt. Die BAGFW schlägt vor, sich an dem im jeweiligen Mitgliedsland geltenden Mutterschutzgesetz zu orientieren. Ferner wäre zu klären, ob diese Tage zusammenhängend genommen werden müssen oder geteilt werden können. Es sollte über alle Mitgliedsländer der EU hinweg ein möglichst konsensfähiger Vorschlag gemacht werden.

# Artikel 5

# 2. Neue Vorschläge zum Elternurlaub:

# 2.1. Situation und Richtlinienvorschlag

Nach geltendem EU-Recht beträgt der derzeitige Elternurlaub mindestens 4 Monate pro Elternteil, von denen ein Monat nicht von einem auf den anderen Elternteil übertragbar ist. In der Vergangenheit haben die Väter ihre Ansprüche vorwiegend den Müttern übertragen. Die Eltern können den Elternurlaub nehmen bis das Kind acht Jahre alt ist. Es gibt derzeit auf EU-Ebene jedoch keine Mindeststandards hinsichtlich der **Vergütung** des Elternurlaubs.

Der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission sieht hier folgende Änderungen vor:

- a) Der Elternurlaub von mindestens 4 Monaten pro Elternteil ist zukünftig nicht mehr vom einen auf den anderen Elternteil übertragbar;
- b) Eltern können den Elternurlaub flexibel gestalten (Vollzeit, Teilzeit, mit Unterbrechungen);

c) Eltern können den Urlaub nehmen, bis ihr Kind zwölf Jahre alt ist;
d) Der Elternurlaub wird mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vergütet.

Adressaten sind alle Eltern, unabhängig vom Zivilstand oder Geschlecht (also auch gleichgeschlechtliche Paare). Selbständige, Arbeitslose sowie Nicht-Erwerbstätige sind laut Richtlinienvorschlag nicht explizit erfasst.

Der Richtlinienvorschlag sieht in Artikel 5 Abs. 4 die Möglichkeit vor, dass die Mitgliedstaaten den Anspruch auf Elternurlaub von einer bestimmten Beschäftigungsdauer bzw. Betriebszugehörigkeit von bis zu maximal einem Jahr abhängig machen können.

In <u>Deutschland</u> sind beim deutschen Basis-Elterngeld nur die zwei Partner-Monate nicht übertragbar (Anspruch 12 + 2 = 14 Monate). Eine zusätzliche Option bietet das Elterngeld Plus mit doppelt so hoher Bezugsdauer bei hälftiger Vergütung mit jeweils vier Partnerschaftsbonus-Monaten. Das Elterngeld Plus sieht ebenso wie das geltende EU-Recht nur einen Anspruch bis zum achten Lebensjahr des Kindes vor.

Bei Einführung des Elterngeldes in 2007 hat sich der deutsche Gesetzgeber am Arbeitslosengeld I orientiert. Das Basis-Elterngeld richtet sich in Deutschland derzeit also nicht nach dem Krankengeld oder der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Der Bemessungszeitraum für deutsches Elterngeld ist gemäß § 2 b BEEG, anders als beim Krankengeldanspruch, das Einkommen der letzten zwölf Monate im Monat vor der Geburt. Das Elterngeld beträgt in der Regel 67 Prozent vom Bruttolohn. § 2 II BEEG sieht differenzierte Ab- und Zuschläge für Einkommen oberhalb 1.200 und unterhalb von 1.000 Euro vor. Im Ergebnis reicht der Anspruch von 65 bis 100 Prozent, so dass Bezieher niedriger Einkommen einen Ausgleich erhalten. Für nicht Erwerbstätige inklusive ALG-II-Empfängern gibt es in Deutschland einen Mindest- oder Sockelbetrag von 300 Euro Elterngeld. Nach § 2 Abs. 1 S. 2 BEEG ist für die Bezieher hoher Einkommen die Deckelung des Maximalbetrages auf 1.800 € pro Monat vorgesehen. Als Lohnersatzleistung wird es zum steuerpflichtigen Einkommen addiert. Die in Deutschland 2013 erfolgte Elterngeld-Reform bzw. die Berechnung des Anspruchs mit pauschalierten Sätzen führte zu Unsicherheiten bei Familien, mit welchen Beträgen sie tatsächlich rechnen können. Im schlimmsten Fall drohen Steuernachzahlungen.

#### 2.2. Bewertung

Die neuen Vorschläge der EU-Kommission zum Elternurlaub werden von der BAGFW als besonders weitgehend angesehen und grundsätzlich begrüßt: Dabei wird positiv bewertet, dass die konkrete Ausgestaltung des Elternurlaubs bzw. der Maßnahmen in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten liegen soll.

#### Zugangsbedingungen und Modalitäten

Die BAGFW bemängelt, dass der Richtlinienvorschlag den Anspruch auf vergüteten Elternurlaub nur auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt und Arbeitslose sowie Nicht-Erwerbstätige generell nicht als Anspruchsberechtigte vorgesehen sind. Damit hätten auch Eltern, die kurz vor Inanspruchnahme des vergüteten Elternurlaubs arbeitslos werden würden, offenbar keinen Anspruch.

Die BAGFW lehnt es entschieden ab, dass die Mitgliedstaaten den Anspruch auf Elternurlaub von einer bestimmten durchgehenden Beschäftigungsdauer bzw. Länge der Betriebszugehörigkeit abhängig machen können. Gerade in der heutigen Arbeitswelt wird den Beschäftigten maximale Mobilität und Flexibilität abverlangt. Kurze Arbeitsverträge unter einem Jahr sind keine Seltenheit. Laut EU-Rechtsprechung sind mehrfach befristete Arbeitsverträge bei Angabe sachlicher Gründe unbegrenzt zulässig. Unterbrechungen von Erwerbsphasen sind daher in Kauf zu nehmen. Berufstätige Frauen sind in Europa stärker von Befristung betroffen als Männer. Junge Paare, die durch eine Folge befristeter Beschäftigungsverhältnisse bei wechselnden Arbeitgebern ohnehin in ihrer Familienplanung beeinträchtigt sind, würden durch eine solche Regelung zusätzlich benachteiligt.

Die BAGFW befürwortet, dass die Aufschiebung oder Ablehnung des Elternurlaubs durch den Arbeitgeber in jedem Fall schriftlich begründet werden muss. Dabei sollten Einwände gegen die Gewährung der Freistellung zu einem bestimmten Zeitpunkt konkret benannt werden: Eine "gravierende Störung" der Betriebsabläufe ist hier als Begründung zu unbestimmt. Vgl. Artikel 5 Abs. 5 und 6.

Die Verbände der BAGFW unterstützen außerdem den Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten prüfen, ob die Zugangsbedingungen und die Modalitäten für die Beantragung des Elternurlaubs an die Bedürfnisse von Adoptiveltern, Eltern mit einer Behinderung und Eltern von Kindern mit einer Behinderung oder Langzeiterkrankung angepasst werden müssen. (vgl. Artikel 5 Abs. 7) Die speziellen Bedürfnisse von Eltern in besonders benachteiligten Situationen sollten verstärkt berücksichtigt werden.

# Ad a) Nicht-Übertragbarkeit der 4 Monate pro Elternteil

Um den Anspruch auf Elternurlaub von maximal acht Monaten (jeweils vier Monate pro Elternteil) nehmen zu können, müssten sich Mütter und Väter diese Phase künftig absolut paritätisch aufteilen. Damit wird ein Anreiz gesetzt, dass Männer und Frauen sich gleichberechtigt um die Kinder kümmern. Frauen würden dadurch potenziell ermutigt wieder rascher in den Beruf einzusteigen. Laut Studien begünstigen Vätermonate in der Elternzeit eine partnerschaftliche Aufteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlten Aufgaben bei Haushalt, Kinderbetreuung und Pflege.

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension4/4\_2\_BefristetBesch aeftigte.html

Stellungnahme der BAGFW zum Vorschlag 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

Seite 7 von 16

1

Die BAGFW begrüßt grundsätzlich das Bestreben, die verstärkte Inanspruchnahme von Elternurlaub durch Männer zu befördern. Gleichzeitig muss das Wunsch- und Wahlrecht der Familien und eine gewisse Flexibilität bei der Reaktion auf konkrete berufliche Herausforderungen gewährleistet sein. Mütter und Väter haben nach einer Geburt eine unterschiedliche Ausgangsbasis.

Aus Sicht der BAGFW sollte es insbesondere bei Früh- und Mehrlingsgeburten oder wenn nach der Entbindung bei dem Kind eine Behinderung festgestellt wird, Ausnahmen von dieser starren Regel geben. Daher wird vorgeschlagen, analog zu § 6 des deutschen Mutterschutzgesetzes in solchen Fällen die Möglichkeit vorzusehen, die Elternurlaubsmonate um mindestens 2 Monate mit einer entsprechend angemessenen Vergütung zu erhöhen. Die BAGFW verweist auf die aktuellen Erkenntnisse der Kommission, der zufolge die 2002 formulierten Ziele von Barcelona, d.h. eine Verbesserung der EU-weiten Kinderbetreuung bis zum Jahr 2010, bisher verfehlt wurden. Solange keine verlässliche Betreuung für Kinder unter einem Jahr sowie sogar ab drei Jahren in allen Mitgliedstaaten gewährleistet ist, bleibt eine möglichst rasche Rückkehr beider Eltern in den Beruf kaum realisierbar. Aus Sicht der BAGFW sollte der Ausbau dieser Infrastruktur zu den Prioritäten der nicht-legislativen Fördermaßnahmen im EU-Vereinbarkeitspaket gehören.

Offen bleibt, ob Alleinerziehende nach dem Richtlinienvorschlag – analog zum deutschen Elterngeld – Anspruch auf den vollen Elternurlaub von acht Monaten hätten. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom <u>25. Oktober 2011</u> die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, die Situation Alleinerziehender zu verbessern. Darin wird festgestellt, dass Alleinerziehende europaweit ein erhöhtes Armutsrisiko haben und der Trend zu dieser Familienform steigt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten den Bedürfnissen und Lebensumständen alleinerziehender Eltern besser gerecht werden.

#### Ad b) Flexible Gestaltung des Elternurlaubs

Die Verbände der BAGFW begrüßen die Vorschläge der EU-Kommission zur flexiblen Gestaltung des Elternurlaubs. Die Möglichkeit, den Elternurlaub in Vollzeit, Teilzeit bzw. mit Unterbrechungen zu nehmen, entspricht den heutigen Lebensrealitäten und Bedürfnissen der Familien und ist positiv zu bewerten.

#### Ad c) Elternurlaub bis zum 12. Lebensjahr des Kindes

Die zeitliche Erweiterung bis zum 12. Lebensjahr des Kindes wird von der BAGFW ebenfalls begrüßt, da sie es berufstätigen Eltern ermöglicht bei Umzug, Schulwechsel oder ähnlichen familiären Umbrüchen auch noch zu einem späteren Zeitpunkt eine partiell bezahlte Auszeit zu nehmen. Sie erkennt an, dass diese Ausweitung aus Dienstgebersicht eine Herausforderung darstellt.

#### Ad d) Vergütung des Elternurlaubs

Die Verbände der BAGFW begrüßen die verbindliche Vergütung als eine wichtige Neuerung, die es sowohl Familien mit geringeren Einkommen als auch speziell Vä-

Stellungnahme der BAGFW zum Vorschlag 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

tern als den bisher dominierenden Hauptverdienern ermöglicht, vom Elternurlaub Gebrauch zu machen. Zu berücksichtigen ist, dass der Beitrag von Müttern und Vätern zum Familieneinkommen, unabhängig vom Alter der Kinder, in der gesamten EU laut Studien erheblich divergiert. Die Mehrzahl der Väter nahm laut EU-Kommission den Urlaubsanspruch bisher nicht wahr. Die deutsche Erfahrung zeigt, dass die Partnermonate eher genommen werden, wenn beide Partner über einen hohen Bildungsabschluss bzw. ein gutes (tendenziell gleichwertiges) Einkommen verfügen. Ob die Lohnersatzleistung während des Elternurlaubs zur Existenzsicherung der Familie ausreicht, hängt allerdings von der Höhe des Prozentsatzes des Krankengeldes bzw. der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in den EU-Mitgliedstaaten bzw. dem jeweiligen Einkommen ab.

Hinsichtlich der Höhe der Einkommensersatzleistungen sind aus Sicht der BAGFW zumindest für Deutschland die Begrifflichkeiten zu klären. Soll der Elternurlaub mindestens in Höhe des Krankengelds oder mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vergütet werden? (vgl. Ausführungen in der Bewertung des Vaterschaftsurlaubs unter 1.2). Die BAGFW ist der Auffassung, dass für den Elternurlaub von Beschäftigten eine Vergütung mindestens in der Höhe des Krankengelds ausreichend ist.

Die BAGFW bemängelt, dass laut Richtlinienvorschlag Arbeitslose sowie Nicht-Erwerbstätige keinen Anspruch auf den Elternurlaub und damit auch keinen Anspruch auf Vergütung hätten. Um insbesondere auch Eltern mit niedrigem oder gar keinem eigenen Einkommen Gestaltungsspielräume in der Frühphase der Elternschaft zu eröffnen, sollten diese mindestens einen Mindest- oder Sockelbetrag erhalten.

# 2.3. Lösungsvorschläge/Änderungsvorschläge

Zugangsbedingungen und Modalitäten

Die BAGFW fordert, dass ein **Anspruch auf vergüteten Elternurlaub auch für Arbeitslose sowie Nicht-Erwerbstätige** gestaltet wird. Schließlich sollte es den Mitgliedstaaten auch weiterhin erlaubt sein, aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit die Vergütungsansprüche von Beziehern prozentual zu staffeln, aufzustocken oder Obergrenzen für besonders hohe Einkommen festzulegen.

Artikel 5 Abs. 4, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, den Anspruch auf Elternurlaub von einer bestimmten Beschäftigungsdauer bzw. Betriebszugehörigkeit am Stück abhängig machen zu können, sollte gestrichen werden. Damit würden gerade schlecht abgesicherte und gering entlohnte Arbeitnehmer benachteiligt. Eltern sollten im Sinne des Kindeswohls und des Wohls der Familien insgesamt in jedem Fall Anspruch auf vergüteten Elternurlaub haben. Damit auch Beschäftigte in wechselnden kurzfristigen und unterbrochenen Beschäftigungsverhältnissen wie Angestellte in der Gastronomie, Saison, Landwirtschaft vom vergüteten Elternurlaub profitieren schlägt

die BAGFW vor, den Anspruch nach dem durchschnittlichen Gehalt der letzten 12 Monate zu bemessen.

# Ad a) Nicht-Übertragbarkeit der 4 Monate pro Elternteil

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission würde bedeuten, dass Mütter bereits nach 6 Monaten verpflichtet wären, in ihren Beruf zurückzukehren, sofern sie ihren Arbeitsplatz nicht verlieren wollen. Zur Sicherung des Kindes- und Elternwohls empfehlen die Verbände der BAGFW einen Anspruch von **mindestens 5 vergüteten** Monaten pro Elternteil zu gewähren, von denen drei Monate nicht übertragbar wären. Mit 10 Monaten Elternurlaub im Anschluss an den Mutterschutz, hätten Eltern, die die Betreuung des Kindes selbst übernehmen möchten, und sich die Betreuung größtenteils paritätisch aufteilen, die Möglichkeit, das Kind bis zu einem Jahr Zuhause zu betreuen. Gleichzeitig gibt die Übertragbarkeit von höchstens 2 Monaten den Familien eine gewisse Flexibilität und stärkt deren Wunsch- und Wahlrecht.

Die Verbände sprechen sich außerdem dafür aus, dass die Richtlinie Regeln für Alleinerziehende aufnimmt. Alleinerziehende sollten den vollen Anspruch auf vergüteten Elternurlaub erhalten, wenn das Kind ausschließlich oder vorwiegend bei dem Elternteil im Haushalt lebt, dem das Aufenthaltsbestimmungsrecht allein zusteht. Wenn der Vater oder die Mutter erst zu einem späteren Zeitpunkt alleinerziehend wird, sollten ihm/ihr die vom anderen Elternteil noch nicht in Anspruch genommenen Elternurlaubsmonate übertragen werden.

# Ad d) Vergütung des Elternurlaubs

Die BAGFW fordert eine Ergänzung des Richtlinienvorschlags dahingehend, dass die Mitgliedstaaten für arbeitslose oder nicht-erwerbstätige Eltern einen Mindest-oder Sockelbetrag festsetzen müssen. Die Höhe dieses Mindest- oder Sockelbetrags sollten die EU-Mitgliedstaaten selbst festlegen können.

#### Artikel 6

#### 3. Ein Recht auf fünf Tage Freistellung für pflegende Angehörige:

#### 3.1. Situation und Richtlinienvorschlag

Nach <u>geltendem EU-Recht</u> gibt es auf EU-Ebene keine Mindeststandards für Pflegepersonen (außer "höhere Gewalt", die eine kurze Freistellung von der Arbeit aus zwingenden und unerwarteten familiären Gründen zulässt).

Der <u>Richtlinienvorschlag</u> der Kommission enthält nun erstmals einen Anspruch auf einen Pflegeurlaub von mindestens fünf Tagen pro Jahr und Arbeitnehmer(in), um sich um schwerkranke oder abhängige Angehörige zu kümmern. Die Mitgliedstaaten können Nachweise des Gesundheitszustandes für den zu betreuenden Angehörigen verlangen. Auch hier ist eine Vergütung mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorgesehen. Als Angehörige werden im Richtlinienvorschlag "Sohn,

Tochter, Mutter, Vater, Ehepartner/in oder Partner/in einer eingetragenen Partnerschaft, sofern das nationale Recht derartige Partnerschaften vorsieht" aufgeführt.

Das 2015 in <u>Deutschland</u> in Kraft getretene Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf erleichtert die häusliche Pflege vor allem durch den Anspruch auf (nicht vergütete) anteilige oder volle Freistellung von der Arbeitsleistung für die Dauer von maximal zwei Jahren. Darüber hinaus existiert ein Rechtsanspruch für die Begleitung naher Angehöriger in der letzten Lebensphase bis zu drei Monate ebenfalls durch teilweise oder vollständige Freistellung. Zusätzlich kann eine maximal zehntägige Auszeit mit einer Lohnersatzleistung in Höhe von 90 Prozent des Nettogehaltes einmal pro Pflegebedürftigen genommen werden. Voraussetzung ist ein akuter Pflegefall. Der Anspruch bedarf nicht der Genehmigung; es reicht eine Mitteilung an den Arbeitgeber.

# 3.2. Bewertung

Die Einführung eines Anspruchs auf einen vergüteten Pflegeurlaub von mindestens fünf Arbeitstagen pro Jahr und pro zu pflegender Person wird von der BAGFW ausdrücklich begrüßt.

Hinsichtlich der Höhe der Vergütung des Pflegeurlaubs sind aus Sicht der BAGFW auch hier zumindest für Deutschland die Begrifflichkeiten zu klären (vgl. Ausführungen in der Bewertung des Vaterschaftsurlaubs unter 1.2).

Ebenfalls ist unklar wie die Begriffe "schwerkrank" und "abhängig" definiert werden. Die Verbände der BAGFW begrüßen jedoch grundsätzlich, dass mit "schwerkrank" und "abhängig" Begriffe gewählt wurden, die weiter sind als der Begriff der Pflegebedürftigkeit. Ebenso befürworten die Verbände der BAGFW das Recht der Arbeitgeber vor der Gewährung des Pflegeurlaubs einen Nachweis für die Erkrankung oder die Pflegebedürftigkeit zu verlangen.

Der Zeitraum von mindestens fünf Tagen ist als EU-Mindeststandard ein Anfang. In der Praxis sind fünf Tage Pflegeurlaub allerdings sehr kurz und können lediglich zur Überbrückung von Notfallsituationen dienen. Zu diskutieren ist, ob zusätzlich zum vergüteten Pflegeurlaub von mindestens fünf Tagen auch das Recht auf eine längere nicht-vergütete Freistellung zur Pflege eingeführt werden sollte (ähnlich wie in Deutschland).

Die Begriffsbestimmung der "Angehörigen" (nur ersten Grades) wird von den Verbänden der BAGFW als zu eng bewertet. Die Zahl der Einpersonenhaushalte steigt in der EU seit einigen Jahren in fast allen Mitgliedstaaten stetig an. Im Jahr 2014 waren fast ein Drittel (31,8 Prozent) aller Haushalte in der EU Einpersonenhaushalte und 41,8 Prozent davon bestanden aus Personen ab 65 Jahre. Gerade ältere Menschen, die eventuell eher der Pflege ihrer Angehörigen bedürfen, wohnen also oft allein. Ihre eigenen Eltern sind möglicherweise bereits verstorben und ihre (Enkel-)

Kinder wohnen in unserer mobilen Arbeitswelt nicht unbedingt in der Nähe oder nicht einmal im gleichen Land. Einige Menschen haben auch keine Eltern mehr und (noch) keine eigenen Kinder oder keine eigenen Kinder mehr. Es kann daher aus den verschiedensten Gründen auch notwendig oder gewünscht sein, dass die Enkelkinder ihre Großeltern oder die Großeltern ihre Enkelkinder pflegen. Darüber hinaus gibt es immer mehr Patchwork-Familien, zu denen das klare Schema "Sohn, Tochter, Mutter, Vater, etc." nicht mehr passt. In vielen Situationen könnte die enge Begriffsauslegung der "Angehörigen" im Richtlinienvorschlag daher zu Problemen bei der Pflege führen.

Es ist weiterhin unklar, ob unter "Sohn" und "Tochter" auch Adoptiv- und Pflegekinder fallen und ob unter "Mutter" und "Vater" auch Adoptiv- bzw. Stiefeltern fallen. Die Begriffsbestimmung der "Angehörigen" sollte aus Sicht der BAGFW daher angepasst und auf zusätzliche Angehörige ausgeweitet werden. Sie verweist auf die weitere Definition des Angehörigenkreises gemäß § 7 Absatz Pflegezeitgesetz.

Die Verbände der BAGFW regen außerdem an, mit Blick auf Personen ohne Angehörige zu diskutieren, inwiefern auch Personen mit offiziellen Vollmachten, Freunde oder Nachbarn den Pflegeurlaub in Ausnahmefällen beanspruchen können. Das würde dem Gedanken Rechnung tragen, dass eine privat organisierte Pflege für die Betroffenen nicht nur angenehmer, sondern für die umzusetzenden Staaten bzw. deren Sozialversicherungssysteme in der Regel auch deutlich kostengünstiger sein dürfte.

# 3.3. Lösungsvorschläge/ Änderungsvorschläge

Die BAGFW spricht sich dafür aus, dass der **Pflegeurlaub** von mindestens 5 Arbeitstagen pro Jahr **mindestens in Höhe der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vergütet** wird, da dadurch sichergestellt wird, dass Personen mit niedrigem Einkommen nicht aus finanziellen Gründen auf die Inanspruchnahme des Pflegeurlaubs zur Pflege ihrer Angehörigen verzichten.

Im Sinne der Familienfreundlichkeit und Flexibilität, schlagen die Verbände der BAGFW vor, dass **mindestens die Geschwister**, **Großeltern und Enkelkinder** als Verwandte zweiten Grades **unter die Begriffsbestimmung der "Angehörigen"** fallen. Es sollte den Mitgliedstaaten freigestellt werden, darüber hinaus noch weitere Angehörige wie Schwiegereltern, Stiefeltern, Schwiegerkinder, etc. in die Begriffsbestimmung aufzunehmen.

Statt "Sohn" und "Tochter" sollte der allgemeinere Begriff "Kinder" verwendet und klargestellt werden, dass hiervon auch Adoptiv- und Pflegekinder umfasst sind. Statt "Mutter" und "Vater" sollte der allgemeinere Begriff "Eltern" verwendet und klargestellt werden, dass hiervon auch Adoptiv- und Stiefeltern umfasst sind.

#### Artikel 9

# 4. Ein Recht auf Antragstellung zu flexiblen Arbeitsregelungen:

# 4.1. Situation und Richtlinienvorschlag

Nach <u>aktuellem EU-Recht</u> haben Eltern Anspruch auf reduzierte und flexible Arbeitszeiten nach der Rückkehr aus dem Elternurlaub. Darüber hinaus haben alle Arbeitnehmer(innen) bereits jetzt Anspruch auf Teilzeitarbeit.

Alle erwerbstätigen Eltern von Kindern bis zu 12 Jahren sowie Pflegepersonen mit abhängigen Angehörigen sollen laut <u>Richtlinienvorschlag</u> einen Anspruch auf die folgenden flexiblen Arbeitszeitregelungen erhalten:

- a) Reduzierte Arbeitszeiten,
- b) Flexible Arbeitszeiten,
- c) Flexibilität in Bezug auf die Arbeitsstätte (z.B. Telearbeit).

Wenn die flexiblen Arbeitszeitregelungen zeitlich begrenzt sind, hat die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer laut Richtlinienvorschlag das Recht, am Ende der vereinbarten Zeitspanne zum ursprünglichen Arbeitsmuster zurückzukehren. Das soll neben einer zuvor vereinbarten Zeitspanne auch dann gelten, wenn die Änderung der Lebensumstände diese rechtfertigen (Artikel 9 Abs. 3). Der Arbeitgeber darf die Anträge ablehnen, muss aber jede Ablehnung begründen (Artikel 9 Abs. 2).

In <u>Deutschland</u> existiert, neben der Elternzeit, bisher nur ein allgemeiner Anspruch auf Verkürzung der Arbeitszeit im Teilzeit- und Befristungsgesetz (vgl. § 8 TzBfG) für Arbeitnehmer(innen), der abhängig von einer Mindestbetriebsgröße von 15 Mitarbeitern ist. Ein allgemeines Recht auf Rückkehr zur Vollzeit bzw. früheren Arbeitszeit gibt es derzeit in Deutschland nicht. Ein Recht auf befristete Teilzeit würde die Regelungslücke des § 8 TzBfG schließen, der bislang keine Aufstockung auf den vorigen Arbeitsumfang ermöglicht.

#### 4.2. Bewertung

Der Vorschlag wird von den Verbänden der BAGFW positiv bewertet, da er den Anspruch für Eltern auf reduzierte oder flexible Arbeitszeitregelungen um vier Jahre erweitert sowie erstmals einen Anspruch auch für Pflegende alter, kranker oder behinderter Angehöriger schafft. Auch das Recht, am Ende der vereinbarten Zeitspanne zum ursprünglichen Arbeitsmuster zurückzukehren und die Tatsache, dass der Stundenumfang der Arbeitszeitarrangements nicht vorgegeben ist, werden begrüßt. Die BAGFW erkennt gleichzeitig eine Herausforderung, da die neuen Regelungen den Arbeitnehmer(inne)n maximale Flexibilität geben, aber für kleinere Unternehmen schwer umsetzbar sein können und zu mehr befristeten Beschäftigungsverhältnissen führen.

Das Recht auf Flexibilität in Bezug auf die Arbeitsstätte wird von den Verbänden der BAGFW ebenfalls befürwortet. Im Zeitalter der Digitalisierung ist die Telearbeit in vielen Berufen dank moderner Kommunikationsmittel kein Problem mehr. Standen bisher die Negativfolgen der Präsenzkultur am Arbeitsplatz im Vordergrund, so sollte nach Ansicht der BAGFW nun darauf geachtet werden, dass bei allen Vorteilen, die Risiken einer dauernden Verfügbarkeit durch Telearbeit nicht unterschätzt werden.

Die BAGFW unterstützt den Vorschlag, dass die Ablehnung eines Antrags auf flexible Arbeitsregelungen durch den Arbeitgeber in jedem Fall schriftlich begründet werden muss. (vgl. Artikel 9 Abs. 2)

Auch mit Blick auf die flexiblen Arbeitsregelungen wird die Begriffsbestimmung der "Angehörigen" von den Verbänden der BAGFW als zu eng bewertet. (vgl. Ausführungen unter 3.2)

# 4.3. Lösungsvorschläge/ Änderungsvorschläge

Die BAGFW schlägt vor im Sinne der Familienfreundlichkeit und der Flexibilität die Begriffsbestimmung der "Angehörigen" zu erweitern. (vgl. Ausführungen unter 3.3.)

#### Artikel 12

# Kündigungsschutz und Beweislast

Die BAGFW unterstützt das Anliegen, den bestehenden Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizubehalten und auszudehnen. Anspruchsberechtigte, die eine Freistellung und flexible Arbeitsregelungen entsprechend der Richtlinie nutzen, sind während der Beantragung oder der Inanspruchnahme vor einer Kündigung zu schützen.

Zu begrüßen ist, dass in den Fällen, in denen Arbeitnehmende der Ansicht sind, ihre Kündigung sei aufgrund der Inanspruchnahme einer Freistellung gemäß Artikel 4, 5 oder 6 oder flexibler Arbeitsregelungen gemäß Artikel 9 erfolgt, vom Arbeitgeber verlangt werden kann, dass er Kündigungsgründe anführt und diese schriftlich darlegt (Beweislastregel).

Hinsichtlich der Kündigungsfristen verweisen wir auf den Vorschlag der COFACE Families Europe (*European Action Committee of the International Union of Family Organizations*), einen 6-monatigen Kündigungsschutz für zurückkehrende Mütter in der EU einzuführen. Im deutschen Mutterschutzgesetz beträgt dieser Schutz 4 Monate nach der Entbindung.

# **Artikel 16**

#### Schutzniveau

Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften festgelegt. Insofern begrüßt die BAGFW, dass bereits erworbene Ansprüche weiterhin in den Mitgliedstaaten gelten sollen, es sei denn, dass durch diese Richtlinie günstigere Bestimmungen eingeführt werden.

#### Artikel 20

#### **Umsetzung**

Die BAGFW begrüßt, dass die Durchführung der Richtlinie den Sozialpartnern übertragen werden kann. In diesem Zusammenhang betont die BAGFW, anknüpfend an Artikel 16, dass die Richtlinie weder dazu genutzt werden kann in diesem Bereich geltende Rechtsvorschriften abzubauen, noch in diesem Bereich bestehende Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abzusenken oder abzubauen.

#### C. Fazit

Die BAGFW unterstützt das Anliegen der EU-Richtlinie, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern und bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Pflege für Eltern zu erreichen. In vielen Punkten stellt der vorliegende Entwurf einen Fortschritt gegenüber der bestehenden Richtlinie 2010/18/EU dar, indem neue Rechte eingeführt sowie Mindeststandards für berufstätige Eltern geschaffen werden sollen. Für eine effektive Umsetzung sind diese Ziele mit den nicht-legislativen Maßnahmen des geplanten Pakets zu verzahnen. Konkret müssen mehr finanzielle Mittel in den quantitativen und qualitativen Ausbau der sozialen Infrastruktur, der Bildung und Erziehung, der außerschulischen Betreuung sowie von Pflegeleistungen investiert werden.

Aus Sicht der BAGFW sind besonders benachteiligte Personengruppen im bisherigen Richtlinien-Vorschlag allerdings zu wenig berücksichtigt. Hier sollte nachgebessert werden, um dem Anliegen der sozialen Inklusion gerecht werden zu können. Darüber hinaus weist die BAGFW darauf hin, dass die hiermit angestrebte Gleichstellung von Frauen hinsichtlich der Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt weiterer Reformen bedarf: Dazu zählt vor allem eine faire Bezahlung in vielen schlecht entlohnten, frauentypischen Berufen gemäß dem Grundsatz "gleicher Lohn für gleichwertige Tätigkeit".

Brüssel/Freiburg/Berlin, 07.09.2017

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm Geschäftsführer

#### **Kontakt:**

Liane Muth: liane.muth@caritas.de

# **Endnoten:**

\_

Stellungnahme der BAGFW zum Vorschlag 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

http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17583&langId=de

<sup>&</sup>quot;OECD-Studie « Dare to share – Deutschland's Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf», Februar 2017 <a href="http://www.oecd.org/els/dare-to-share-deutschlands-weg-zur-partnerschaftlichkeit-infamilie-und-beruf-9789264263420-de.htm">http://www.oecd.org/els/dare-to-share-deutschlands-weg-zur-partnerschaftlichkeit-infamilie-und-beruf-9789264263420-de.htm</a>

http://www.eltern.de/beruf-und-geld/job/mutterschutz-europa.html

Mitteilung der Kommission vom 26.04.2017, COM(2017) 252 final "Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen",S.14 f. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7088504/3-27112015-AP-DE.pdf/07210fd7-8e83-4dc3-ae9b-1ff8c405cc7e