

Brüssel, den 26.4.2017
SWD(2017) 203 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage 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**

{COM(2017) 253 final}
{SWD(2017) 202 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung als Begleitunterlage zum Dokument „A ‚New Start‘ to Support Work-Life Balance for Parents and Caregivers“ (Neubeginn zur Unterstützung der Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige)
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Wie im Fahrplan für diese Initiative¹ ausgeführt wird, geht es um die Unterrepräsentation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, die vor allem darauf zurückzuführen ist, dass Betreuungs- und Pflegeaufgaben und berufliche Verpflichtungen von Eltern mit Kindern bzw. Personen mit pflegebedürftigen Angehörigen nicht gerecht aufgeteilt sind. Im Jahr 2015 belief sich der geschlechtsspezifische Unterschied bei der Beschäftigung (bei den 20-64-Jährigen) in der EU auf 11,6 Prozentpunkte. Das Ziel dieser Initiative besteht darin, etwas gegen die Unterrepräsentation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu unternehmen und dazu Maßnahmen zur Überwindung einer der wichtigsten Ursachen dafür, nämlich der ungleichen Aufteilung von Betreuungs- und Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern, zu ergreifen. Besonders stark ausgeprägt ist das geschlechtsspezifische Gefälle auf dem Arbeitsmarkt bei Eltern und Personen mit anderen Betreuungs- oder Pflegeaufgaben. Es wurde nachgewiesen, dass sich der geschlechtsspezifische Unterschied nach der Geburt von Kindern deutlich vergrößert. Im Jahr 2015 war die Beschäftigungsquote von Frauen mit einem Kind unter sechs Jahren durchschnittlich um 8,8 Prozentpunkte niedriger als diejenige von Frauen ohne kleine Kinder; in mehreren Ländern beträgt der Unterschied mehr als 30 Prozentpunkte.² Hinzu kommt, dass Frauen sehr viel häufiger als Männer die Rolle einer informellen Pflegeperson für ältere oder pflegebedürftige Angehörige übernehmen.³ Eine der Hauptursachen für dieses Problem sind inadäquate Strategien für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Unzureichende Möglichkeiten für Freistellungen zum Zweck der Betreuung von Kindern bzw. der Pflege pflegebedürftiger Angehöriger, ein Freistellungssystem, das eine bessere Aufteilung von Betreuungs-/Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern behindert, eingeschränkte Möglichkeiten der Inanspruchnahme flexibler Arbeitsregelungen sowie unzureichende formale Betreuungs-/Pflegedienste haben nachweislich zu einer Verschärfung der Probleme für Frauen auf dem Arbeitsmarkt beigetragen. Wirtschaftliche Negativanreize (wie Negativanreize für Zweitverdiener, bei denen es sich zumeist um Frauen handelt) können die ungleiche Aufteilung der Betreuungs-/Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern verstärken und die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Beschäftigung weiter vertiefen.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Das allgemeine Ziel dieser Initiative besteht darin, durch Modernisierung des derzeitigen rechtlichen und politischen Rahmens der EU und seine Anpassung an den Arbeitsmarkt von heute der

¹ Europäische Kommission (2015), *Roadmap: A new start to address the challenges of work-life balance faced by working families* (Neubeginn zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben in Familien mit erwerbstätigen Eltern).

² Bei Frauen mit einem Kind unter 6 Jahren betragen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Beschäftigung 24,7 Prozentpunkte, bei Frauen mit zwei Kindern (von denen das jüngste unter 6 Jahre alt ist) betragen sie 25,6 Prozentpunkte und im Fall von drei oder mehr Kindern sind es 35,4 Prozentpunkte.

³ Siehe zum Beispiel Europäische Kommission (2013), *Long term care in ageing societies* (Langzeitpflege in einer alternden Gesellschaft); Eurofound (2016), *The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions* (Geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung: Herausforderungen und Lösungen).

Unterrepräsentation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken und die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Dies wird es Eltern mit Kindern sowie Arbeitnehmern mit pflegebedürftigen Angehörigen ermöglichen, ihre Betreuungs- und Pflegeaufgaben besser mit ihren beruflichen Verpflichtungen in Einklang zu bringen.⁴

Die spezifischen Ziele dieser Initiative werden daher wie folgt definiert:

- **besserer Zugang zu Regelungen, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ermöglichen** – wie Freistellungen und flexible Arbeitsregelungen
- **verstärkte Inanspruchnahme durch Männer von Urlaub aus familiären Gründen und von flexiblen Arbeitsregelungen**

Es sei darauf hingewiesen, dass einige Aspekte des Problems, um das es hier geht, nicht in dieser Folgenabschätzung berücksichtigt werden. Was das Angebot an formalen Betreuungs- und Pflegediensten und die wirtschaftlichen Negativanreize betrifft, so ist dies durch die begrenzte Zuständigkeit der EU in diesen Bereichen bedingt. In Anbetracht der enormen Bedeutung, die diese Aspekte für das zu lösende Problem haben, könnten in der Initiative Maßnahmen zur Verstärkung der aktuellen Bemühungen in diesen Bereichen vorgesehen werden, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung der Politikmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und die Verwendung von EU-Finanzmitteln für formale Betreuungs- und Pflegedienste.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Maßnahmen auf EU-Ebene sind bei der Bewältigung der in der Definition des Problems genannten Herausforderungen mit einem deutlichen Mehrwert verbunden.

Erstens macht die aktuelle Situation deutlich, dass sich Maßnahmen der EU nachhaltig auf die Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten auswirken. In dem Politikbereich, auf den sich diese Initiative erstreckt, verfügen nur dann alle Mitgliedstaaten über Rechtsvorschriften, wenn die EU entsprechende Rechtsvorschriften (z. B. zu Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub) vorsieht. Bestehen in den Mitgliedstaaten Rechtsansprüche, so könnten Unterschiede hinsichtlich der Dauer und Höhe von Leistungen eine Unausgewogenheit der Rechte, einen ungleichen Schutz der EU-Bürger innerhalb der EU und Unterschiede bei der Funktionsweise der Arbeitsmärkte zur Folge haben. Zweitens geht aus den Prognosen auf der Grundlage der verfügbaren Informationen eindeutig hervor, dass nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene sichergestellt werden kann, dass in allen Mitgliedstaaten ausreichende Fortschritte erzielt werden. Arbeitgeber, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, sind angesichts der mit Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben gegebenenfalls verbundenen kurzfristigen Kosten und des potenziellen Verwaltungsaufwands möglicherweise nur zögernd zu solchen Maßnahmen bereit.⁵ Möglicherweise korrigieren Mitgliedstaaten derartige Versäumnisse deshalb nicht durch Regelungen in diesem Bereich, weil sie befürchten, dass sie damit die eigenen Unternehmen gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen. Da EU-Firmen einen beträchtlichen Anteil ihres Handels innerhalb der EU abwickeln, könnten solche Bedenken durch Maßnahmen auf EU-Ebene zerstreut und gleiche Rahmenbedingungen geschaffen werden, während gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, zusätzliche Belastungen für Unternehmen und insbesondere KMU zu vermeiden, und sichergestellt wird, dass alle Mitgliedstaaten dieselbe Richtung einschlagen. Drittens könnte mit EU-Maßnahmen den sich in einigen Mitgliedstaaten abzeichnenden Tendenzen zum Abbau von Regelungen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben entgegengewirkt werden. So ist gerade im Ergebnis der jüngsten Krise ein Auseinanderdriften der politischen Prioritäten der Mitgliedstaaten festzustellen, und die nationalen Behörden beschäftigen sich vorrangig mit anderen Themen (insbesondere solchen, von

⁴ Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe i AEUV: „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“.

⁵ OECD (2007), *Babies and Bosses* (Babies und Chefs).

denen sie sich einen kurzfristigen Nutzen versprechen). Und nicht zuletzt weisen die Fragen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und die Unterrepräsentation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt eine eindeutige horizontale europäische Dimension auf. Die geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen steht den Zielen der EU im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter, die Bekämpfung von Armut und die Förderung von Beschäftigung und Wachstum im Weg.

B. Lösungen

Welche legislativen und nichtlegislativen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

In folgenden Bereichen wurde eine Reihe legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen erwogen: Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub, Elternurlaub, Urlaub für pflegende Angehörige und flexible Arbeitsregelungen.

Nach Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der einzelnen Optionen wurde folgende bevorzugte Kombination von Optionen ermittelt:

- Mutterschaftsurlaub: nichtlegislative Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der aktuellen Rechtsvorschriften zum Kündigungsschutz, Sensibilisierung für die Entlassung schwangerer Frauen und politische Orientierungshilfe im Hinblick auf erfolgreiche Übergänge zwischen Mutterschaftsurlaub und Beschäftigung (einschließlich Stillmöglichkeiten und -pausen)
- Vaterschaftsurlaub: Einführung eines individuellen Anspruchs auf eine 10-tägige Freistellung, die mindestens in Höhe des Krankengelds vergütet wird
- Elternurlaub: individueller nicht übertragbarer Anspruch auf eine 4-monatige Freistellung, die mindestens in Höhe des Krankengelds vergütet wird und für jedes Kind bis zum Alter von 12 Jahren gewährt wird; Recht auf flexible Inanspruchnahme (in Teilen oder als Teilzeiturlaub)
- Urlaub für pflegende Angehörige: Einführung eines individuellen Anspruchs auf eine 5-tägige Freistellung pro Jahr, die mindestens in Höhe des Krankengelds vergütet wird
- Flexible Arbeitsregelungen: Recht von Eltern mit Kindern bis zu 12 Jahren bzw. von Pflegepersonen, für einen festgelegten Zeitraum eine flexible Regelung in Bezug auf die Arbeitszeit, die Arbeitszeiteinteilung oder den Arbeitsort zu beantragen. Der Arbeitgeber ist nicht verpflichtet, die beantragten Änderungen zu gewähren.

Wer unterstützt welche Option?

Die Gewerkschaften haben sich in folgenden Bereichen für Rechtsvorschriften auf EU-Ebene ausgesprochen: Vaterschaftsurlaub und Urlaub für pflegende Angehörige, Verlängerung und bessere Vergütung des Mutterschaftsurlaubs sowie Kündigungsschutz im Mutterschaftsurlaub, Recht auf Beantragung flexibler Arbeitsregelungen sowie Änderung der Elternurlaubsrichtlinie dahingehend, dass die Dauer des Urlaubs und des nicht übertragbaren Zeitraums verlängert und der Urlaub vergütet wird.

Die Arbeitgeberorganisationen sprachen sich gegen weitere legislative Maßnahmen auf EU-Ebene aus. Das Europäische Parlament fordert eine Verlängerung und die Vergütung des Elternurlaubs sowie die Einführung des Vaterschaftsurlaubs und des Urlaubs für pflegende Angehörige.

Zahlreiche weitere Interessenträger setzen sich im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für mehr legislative und nichtlegislativ Maßnahmen auf EU-Ebene ein.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option
Worin liegt der Nutzen der bevorzugten Option bzw. der Hauptoptionen?
Der veranschlagte Nutzen der bevorzugten Kombination von Optionen stellt sich wie folgt dar: - Einzelpersonen: Urlaubs- und flexible Arbeitsregelungen dürften sich positiv auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie das Wohlbefinden bei Eltern und pflegenden Angehörigen, die Aufteilung von Betreuungs- und Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern und die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken und das Armutsrisiko für Frauen und Kinder senken. - Unternehmen: Die Einbindung von mehr Frauen in den Arbeitsmarkt im Rahmen der kombinierten Optionen böte Arbeitgebern eine größere Auswahl an talentierten, qualifizierten Arbeitskräften, und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bei Eltern und pflegenden Angehörigen würde die Arbeitsproduktivität erhöhen. Im Wege der Urlaubs- und flexiblen Arbeitsregelungen sinken im Zeitraum 2015-2055 die Kosten für Personaleratz (um 100 Mrd. EUR) und gehen die Fehlzeiten zurück (wodurch ein Plus von 23 Mrd. EUR entsteht) (NGW). - Staat und Sozialversicherung: Bei dieser Kombination von Optionen würden im Zeitraum 2015-2055 die Aufwendungen für Arbeitslosenleistungen sinken (Einsparung von 18 Mrd. EUR), die Steuereinnahmen steigen (um 381 Mrd. EUR) und die Gesundheitsausgaben sinken (um 2 Mrd. EUR) (NGW). - Telearbeitsregelungen könnten sich im Rahmen flexibler Arbeitsregelungen zudem positiv auf die Umwelt auswirken. - Zudem wird erwartet, dass sich die Kombination von Optionen positiv auf das BIP (NGW in Höhe von 838,8 Mrd. EUR im Zeitraum 2015-2055), die Beschäftigung (über 1,5 Mrd. im Jahr 2050), die Erwerbsbevölkerung (über 1,4 Mrd. im Jahr 2050) und die Realeinkommen (120 Mrd. EUR im Jahr 2050) auswirken wird.
Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den Hauptoptionen?
Die für den Zeitraum 2015-2055 veranschlagten Kosten für die bevorzugte Kombination von Optionen (NGW) stellen sich wie folgt dar: - Unternehmen: Die Kombination der Optionen verursacht Anpassungskosten (3 Mrd. EUR), Verwaltungskosten (109 Mrd. EUR), Kosten aufgrund von Unterstützungsleistungen (27 Mrd. EUR), Einstellungskosten (7 Mrd. EUR) und Produktionsausfallkosten (144 Mrd. EUR). - Staat und Sozialversicherung: Die erwarteten Kosten sind in erster Linie zurückzuführen auf Unterstützungsleistungen (14 Mrd. EUR für den Staat und 41 Mrd. EUR für die Partner der Sozialversicherung) und Verwaltungskosten (1 Mrd. EUR für den Staat und 258 Mio. EUR für die Partner der Sozialversicherung). - Die Bewertung hat keine unmittelbaren negativen Auswirkungen auf Einzelpersonen, die makroökonomischen Zahlen oder die Umwelt ergeben.
Wie fällt die Belastung für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?
Für KMU werden keine spezifischen Ausnahmen in Betracht gezogen. Die Gesamtkosten der Optionen für Kleinstunternehmen machen einen geringen Teil des Gesamtumsatzes der Unternehmen aus (weniger als 1 % des Umsatzes in den meisten Ländern und weniger als 3 % in allen Ländern) und unterscheiden sich nur geringfügig vom Kostenniveau nach dem Basisszenario. Folglich wird die Leistungskraft der KMU durch die Politikoptionen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt.
Hat die Initiative spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Verwaltungen?
Wie vorstehend ausgeführt, werden sich einige Optionen stärker als andere auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen auswirken. Die bevorzugten Optionen für den Vaterschafts- und den Elternurlaub sind aufgrund der Zahlung von Unterstützungsleistungen und der Verwaltungskosten für die Antragsbearbeitung mit einigen Kosten für den Staat verbunden. Andererseits wirken sich diese

Optionen positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen aus und führen zu höheren Steuereinnahmen, höheren Realeinkommen, einem höheren Verbrauch und einem Anstieg des Gesamt-BIP. Die bevorzugten Optionen für den Urlaub für pflegende Angehörige und für flexible Arbeitsregelungen dürften sich positiv für den Staat auswirken.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Sämtliche Optionen würden die Ausübung der Rechte erleichtern, die in Artikel 33 der Grundrechtecharta der Europäischen Union verankert sind, in welchem konkret auf die Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben Bezug genommen wird.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird die Anwendung und Auswirkungen der Legislativvorschläge 5 Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist überprüfen und bewerten, und sie wird einen Bericht über die Umsetzung erstellen.

Die Kommission wird zudem regelmäßig die Erwerbstätigkeit von Frauen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben überwachen, u. a. im Rahmen des Europäischen Semesters.