



Brüssel, den 26.4.2017  
COM(2017) 252 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**EINE INITIATIVE ZUR FÖRDERUNG DER VEREINBARKEIT VON BERUF UND  
PRIVATLEBEN VON BERUFSTÄTIGEN ELTERN UND PFLEGENDEN  
ANGEHÖRIGEN**

## 1. EINFÜHRUNG

Frauen sind nach wie vor EU-weit auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiert. Die wirtschaftlichen Verluste durch das geschlechtsbedingte Beschäftigungsgefälle belaufen sich jährlich auf 370 Mrd. EUR.<sup>1</sup> Frauen sind immer besser qualifiziert, und in Europa erlangen mehr Frauen als Männer einen Hochschulabschluss, doch viele von ihnen scheiden aufgrund von Aufgaben als Eltern oder pflegende Angehörige aus dem Arbeitsmarkt aus. Alle politischen Maßnahmen haben bislang keine Chancengleichheit hergestellt, die es Vätern und Müttern gleichermaßen erlauben würde, berufstätig zu sein und gemeinsam für das Wohlergehen ihrer Kinder und das Wohl der Gesellschaft im Allgemeinen zu sorgen.

Gleichzeitig schrumpft die Erwerbsbevölkerung in der Europäischen Union, die Bevölkerung altert und die demografische Entwicklung ist nach wie vor problematisch. Die geringere Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt steht im Zusammenhang mit einem hartnäckigen Einkommensgefälle zwischen Frauen und Männern und einem wachsenden Rentengefälle, das häufig zu sozialer Ausgrenzung und einem erhöhten Armutsrisiko führt.

Etwas dagegen zu unternehmen, gebieten nicht nur die Fairness, die Gleichstellung der Geschlechter und der bestmögliche Einsatz der Qualifikationen, sondern dies ist auch im Interesse einer langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Länder. Es ist sowohl in sozialer als auch wirtschaftlicher Hinsicht unerlässlich.

Die vorliegende Initiative wurde entwickelt, um dieser Herausforderung zu begegnen. Mit ihr legt die Kommission ein ambitioniertes Paket sowohl von legislativen als auch nichtlegislativen Maßnahmen zur Modernisierung des heutigen rechtlichen und politischen Rahmens der EU vor, um eine leichtere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für pflegende Männer und Frauen sowie eine ausgewogenere Inanspruchnahme von Urlaubs- und flexiblen Arbeitsregelungen zu fördern. Der aktuelle EU-Rechtsrahmen für Formen von Urlaub aus familiären Gründen und flexiblen Arbeitsregelungen wurde in den 1990er Jahren festgelegt.<sup>2</sup> Zwei Jahrzehnte später müssen wir aus den gemachten Erfahrungen und aus dem Ausbleiben der erhofften Fortschritte bei der Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt unsere Schlüsse ziehen; gleichzeitig müssen wir dafür sorgen, dass dieser Rahmen mit den neuen Beschäftigungsmodellen und sich abzeichnenden Entwicklungen vereinbar ist.

Indem diese Initiative gegen die Unterrepräsentierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt angeht und ihre berufliche Laufbahn durch eine moderne Politik für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben fördert, trägt sie zur Verwirklichung der vertragsbasierten Ziele der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz bei. Dies wird auch den Arbeitgebern helfen, Arbeitskräfte zu binden, die

---

<sup>1</sup> Eurofound (2016): „The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions“ (Geschlechtsbedingtes Beschäftigungsgefälle: Herausforderungen und Lösungen).

<sup>2</sup> Die Mutterschaftsurlaub-Richtlinie 92/85/EWG wurde 1992 angenommen und seither nicht geändert. Die Richtlinie über den Elternurlaub wurde ursprünglich 1996 angenommen und im Jahr 2010 teilweise inhaltlich geändert und verbessert.

Motivation und Produktivität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern, Fehlzeiten zu verringern und die Verschwendung von Talent zu vermeiden. Unternehmen sollten aus einem größeren Talentpool schöpfen und von einer stärker diversifizierten Belegschaft profitieren können.

Eine moderne Politik für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wird im Einklang mit den EU-Prioritäten, die sich in den Zielen der Strategie „Europa 2020“ wiederfinden, und mit den Kommissionsprioritäten Wachstum und Beschäftigung, die Präsident Juncker in seinen politischen Leitlinien umrissen hat, einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsquoten und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung leisten.

Als eines der wichtigsten Anliegen der europäischen Säule der sozialen Rechte stärkt diese Initiative die soziale Dimension der Union.<sup>3</sup> Sie ist ebenfalls Teil der Umsetzung des Strategischen Engagements der Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter 2016-2019 und der Verwirklichung von Ziel 5 für nachhaltige Entwicklung der VN zur Geschlechtergleichstellung.

Dieser Initiative ging die Rücknahme des Vorschlags der Kommission zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG über den Mutterschutz im Jahr 2015 voraus, als die Kommission sich verpflichtete, eine neue Initiative mit einer erweiterten Perspektive zur Verbesserung der Lebensbedingungen berufstätiger Eltern und pflegender Angehöriger vorzulegen.

## **1.1. WIRTSCHAFTLICHER UND GESELLSCHAFTLICHER KONTEXT: AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN**

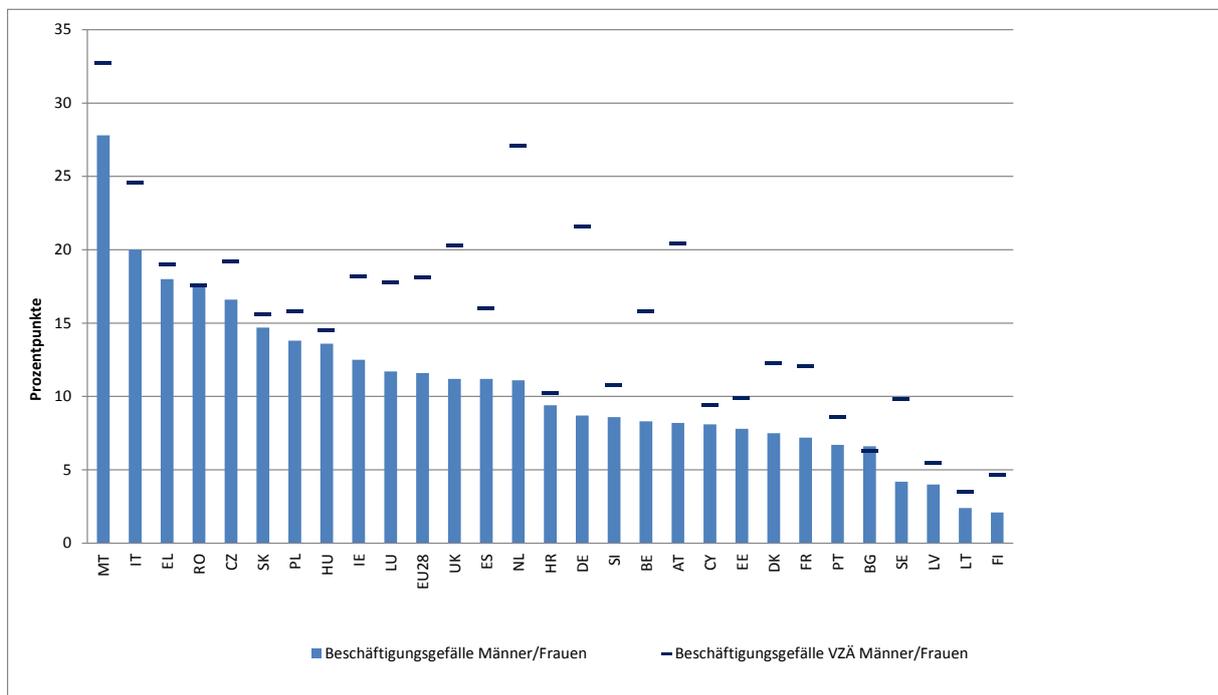
Obwohl Frauen in der gesamten Europäischen Union immer besser qualifiziert sind und tendenziell einen höheren Bildungsstand als Männer erreichen<sup>4</sup>, bleibt ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit erheblich niedriger als bei Männern. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote bei Frauen in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen betrug im Jahr 2015 in der EU 64,3 % gegenüber 75,9 % bei Männern (dies entspricht einer Differenz von 11,6 Prozentpunkten); berücksichtigt man, ob eine Vollbeschäftigung vorliegt, steigt dieser Abstand im Schnitt auf 18,1 Prozentpunkte, da bei Frauen die Teilzeitbeschäftigung stärker ausgeprägt ist.

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/gender-equality-work-life-balance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/gender-equality-work-life-balance_en.pdf)

<sup>4</sup> 2015 verfügten 43,4 % der Frauen (in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen) mindestens über einen Hochschulabschluss, bei den Männern hingegen nur 34 %. Eurostat-Zahlen, soweit nicht anders angegeben.

**Abbildung 1: Unterschiede in der Beschäftigungsquote (in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) und in der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten von Männern und Frauen, 2015.**



Quelle: Eurostat, OECD.

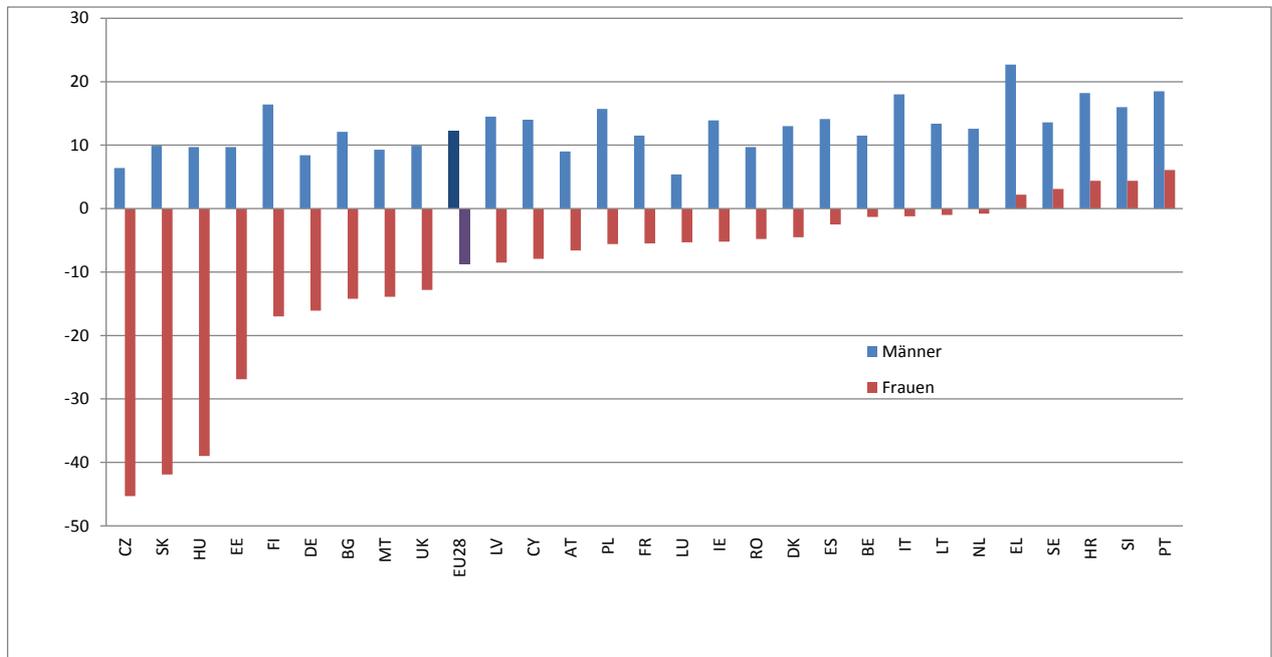
Diese Unterschiede bei der Beschäftigungsquote sind zum großen Teil durch die ungleiche Verteilung von Pflegeaufgaben zwischen Frauen und Männern bedingt. Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle vergrößert sich deutlich, sobald Familien Kinder haben, was zeigt, wie schwierig es für Frauen ist, Kindererziehung und Pflege von Angehörigen mit einer Berufstätigkeit zu vereinbaren. 2015 lag die Beschäftigungsquote von Müttern mit einem Kind unter 6 Jahren im Durchschnitt um 8,8 Prozentpunkte unter der von Frauen ohne kleine Kinder, und in mehreren Ländern beträgt dieser Abstand sogar mehr als 30 Prozentpunkte.<sup>5</sup> Umgekehrt haben Kinder die gegenteilige Wirkung auf die Beschäftigungsquote von Männern: bei Vätern liegt sie um 12 Prozentpunkte über der von kinderlosen Männern; in manchen Ländern beträgt dieser Abstand sogar 18 Prozentpunkte. Männer berichten häufig, dass sie weniger als ihre tatsächlich geleisteten Stunden arbeiten möchten, und geben an, dass dies ihr Familienleben beeinträchtigt. In einigen Ländern sind in der Gruppe der nichterwerbstätigen Frauen mehr als 25 % nicht erwerbstätig, weil sie Pflegeaufgaben übernehmen.<sup>6</sup> Weitere Unterschiede gibt es bei Frauen in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> In einigen Ländern sind die Auswirkungen der Elternschaft besonders hoch und die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern unter 6 Jahren ist mehr als 20 Prozentpunkte niedriger als die Beschäftigungsquote kinderloser Frauen (Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Estland und Finnland).

<sup>6</sup> Vereinigtes Königreich, Tschechische Republik, Estland, Slowakei, Irland, Ungarn.

<sup>7</sup> Das Geschlechtergefälle bei der Beschäftigungsquote liegt in der Kohorte der 55- bis 64-Jährigen in Malta, Griechenland, Slowenien, Kroatien, Rumänien und Luxemburg über 35 %.

**Abbildung 2: Beschäftigungsbezogene Auswirkungen der Elternschaft bei einem Kind unter 6 Jahren, 2015**



Quelle: Eurostat

Ungeeignete Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege wirken sich überproportional stark auf Frauen aus<sup>8</sup>, weil sie viele Männer davon abschrecken, Urlaub aus familiären Gründen oder flexible Arbeitsregelungen in Anspruch zu nehmen, und viele Frauen dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt zu verlassen oder ihre Arbeitszeiten zu reduzieren. In EU-Durchschnitt arbeiten Frauen weitaus häufiger als Männer in Teilzeit (31,3 % der Frauen gegenüber 8,3 % der Männer).

Außerdem verändert die Digitalisierung der Wirtschaft die Art und Weise, wie die Menschen arbeiten und ihren Geschäften nachgehen, und sie lässt mehr Telearbeit, mehr Autonomie und flexiblere Arbeitszeiten zu, die einer besseren Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen zugutekommen. Die Geschäftsmodelle wandeln sich und bieten neue Chancen und Wege in die Beschäftigung. Viele Branchen verändern sich rasant und eröffnen neue Möglichkeiten, auch für eine selbstständige Erwerbstätigkeit und neuartige Tätigkeiten<sup>9</sup>, die die herkömmlichen Arbeitszeitmodelle obsolet machen.

<sup>8</sup> Berufstätige Frauen leisten durchschnittlich 22 Stunden pro Woche unbezahlte Arbeit, Männer dagegen weniger als 10 Stunden. Eurofound 2015.

<sup>9</sup> Andererseits kann dies zu einer Zunahme von prekärer Teilzeitarbeit und Gelegenheitsarbeit führen und die Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben verwischen. Siehe beispielsweise: Eurofound & ILO (2017) „Working anytime, anywhere: The effects on the world of work“ (Arbeiten immer und überall: die Auswirkungen der Arbeitswelt). <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>

Gleichzeitig altert und schrumpft die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der Europäischen Union. Die Folgen einer alternden Bevölkerung werden sich künftig noch stärker bemerkbar machen.<sup>10</sup> Projektionen zufolge werden in der EU bis 2060 auf jede Person über 65 Jahren nicht mehr vier Personen im erwerbsfähigen Alter (wie 2013) sondern nur mehr zwei Personen im erwerbsfähigen Alter entfallen.<sup>11</sup> Dies kann sich überproportional stark auf Frauen auswirken, die heute meist die Hauptlast als informelle pflegende Angehörige tragen, die sich um kranke oder ältere Angehörige kümmern.

Alles in allem verstärken ein niedrigerer Verdienst, eine höhere Teilzeitdichte und eine Karrierelücke aufgrund von Pflegeaufgaben die wirtschaftliche Abhängigkeit vieler Frauen von ihrem Partner oder vom Staat und tragen wesentlich zum geschlechtsspezifischen Verdienstgefälle (durchschnittlich 16 % in der EU) und zum Rentengefälle zwischen Frauen und Männern (durchschnittlich 40 % in der EU) bei. Dies macht Frauen anfälliger für Armut und soziale Ausgrenzung, deren negative Folgen auch ihre Kinder und Familien in Mitleidenschaft ziehen.

Diese Belege für die aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen lassen einen Bedarf an **besser gestalteten Strategien für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben** erkennen, die eine ausgewogenere Verteilung der Pflegeaufgaben innerhalb von Paaren fördern und Hindernisse für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und ihre berufliche Entwicklung beseitigen.

## **1.2. URLAUB, FLEXIBLE ARBEITSREGELUNGEN, PFLEGEDIENSTE UND WIRTSCHAFTLICHE NEGATIVANREIZE**

Für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt müssen wir mehrere Faktoren berücksichtigen. Weltweite Erhebungen haben ergeben, dass sowohl Frauen als auch Männer es bevorzugen würden, wenn Frauen einer Erwerbsbeschäftigung nachgingen.<sup>12</sup> Die Erwerbstätigkeit von Frauen hängt nachweislich stark davon ab, ob geeignete Urlaubsregelungen vorhanden sind. Auch die Verfügbarkeit und Inanspruchnahme solcher Urlaubsregelungen für die Väter (den zweiten Elternteil) wirkt sich erheblich auf die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt aus, da sie die Pflegebelastung der Mütter reduziert und Frauen damit die Rückkehr in den Arbeitsmarkt erleichtert.

Auch die Verfügbarkeit flexibler Arbeitsregelungen - wie Telearbeit, gleitende Arbeitszeiten, reduzierte Arbeitszeit oder Jobsharing - spielt eine wichtige Rolle.

---

<sup>10</sup> Weißbuch zur Zukunft Europas, Europäische Kommission, COM(2017) 2025.

<sup>11</sup> Europäische Kommission (2015): „The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)“ (Bericht über die Bevölkerungsalterung 2015: wirtschaftliche und finanzielle Projektionen für die 28 EU-Mitgliedstaaten).

<sup>12</sup> Weltweit würden es 70 % aller Frauen und ähnlich hohe 66 % aller Männer bevorzugen, dass Frauen erwerbstätig sind (darunter fallen sowohl jene, die bevorzugen, dass Frauen nur erwerbstätig sind, als auch jene, die bevorzugen, dass sie sowohl erwerbstätig sein als auch Heim und Familie versorgen können.). Beide Zahlen sind mehr als doppelt so hoch wie der Prozentsatz jener, die es bevorzugen, wenn Frauen nur zuhause bleiben. ILO (2017), „Towards a better future for women and work: Voices of women and men.“ Gallup World Poll. [http://ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_546256/lang--en/index.htm](http://ilo.org/global/publications/books/WCMS_546256/lang--en/index.htm)

Kinderbetreuung und Langzeitpflege sind wichtige Instrumente zur Beseitigung von Hindernissen für die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen.<sup>13</sup> Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Pflegeinfrastrukturen sind entscheidende Faktoren dafür, dass Eltern und pflegende Angehörige im Arbeitsmarkt bleiben oder wieder in den Arbeitsmarkt eintreten.

Steuerliche Negativanreize können zudem Zweitverdiener, zumeist Frauen, davon abhalten,<sup>14</sup> in den Arbeitsmarkt einzutreten oder zusätzliche Stunden zu arbeiten. Hohe Kosten für Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienste können zusammen mit hohen Steuersätzen und geringen Vorteilen für Zweitverdiener eines Haushalts die finanziellen Negativanreize für Frauen vergrößern, erwerbstätig zu bleiben oder zu werden.<sup>15</sup>

### 1.3. DER ANSATZ DER EU

Zur Lösung der Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Geschlechtergleichstellung auf dem Arbeitsmarkt und der Unterstützung der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben setzt die EU Rechtsvorschriften<sup>16</sup>, das Europäische Semester für die politische Koordinierung<sup>17</sup>, EU-Finanzmittel und politische Leitlinien<sup>18</sup> ein. In einem sich rasch wandelnden Umfeld muss jedoch mehr unternommen werden.

Zur Modernisierung des bestehenden Rechtsrahmens schlägt die Kommission eine Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vor, welche bestehende Rechte bewahren und um neue, verbesserte Rechte sowohl für Frauen als auch für Männer ergänzen wird. In dem Vorschlag wird die individuelle Freiheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Familien streng beachtet, und er hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, höhere Standards vorzusehen, wenn sie dies wünschen. Im Rahmen dieser Initiative werden auch neue

---

<sup>13</sup> Brillì, Y., Del Boca, D. & Pronzato, C.D. (2016): „Does childcare availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy.“ *Review of Economics of the Household* 14: 27-51. Projekt „Familien und Gesellschaft“ des 7. RP.

<sup>14</sup> Empfehlung 2013/112/EU der Kommission: Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0112&qid=1492868863468&from=EN>

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2015): „Secondary earners and fiscal policies in Europe“ (Zweitverdiener und Fiskalpolitik in Europa).

<sup>16</sup> Siehe die Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von Business Europe, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG (ABl. L 68 vom 18.3.2010), die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006), die 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 (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (ABl. L 348 vom 28.11.1992), die Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICEF, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. L 14 vom 20.1.1998) und den (vorstehend zitierten) Vorschlag der Kommission aus dem Jahre 2008 für eine Überarbeitung der Richtlinie 92/85/EWG zum Mutterschutz).

<sup>17</sup> Mehr Informationen unter [https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_de)

<sup>18</sup> Bereits 1992 hat der Rat eine Empfehlung zur Kinderbetreuung abgegeben (92/241/EWG, ABl. L 123 vom 8.5.1992).

Maßnahmen vorgeschlagen, die die Anwendung der Richtlinie zum Mutterschutz fördern sollen, wobei die durch die genannte Richtlinie gewährten Rechte erhalten bleiben.

Zur Behebung des Mangels an ausreichenden oder geeigneten Pflegediensten und der negativen wirtschaftlichen Arbeitsanreize für Zweitverdiener schlägt die Kommission nichtlegislative Maßnahmen vor. Die Initiative soll die Reformen der Mitgliedstaaten unterstützen und zu einem Bewusstseinswandel auf der Ebene von Organisationen sowie der Gesellschaft beitragen.

Es ist erwiesen, dass rechtliche Entwicklungen im Bereich Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub auf einzelstaatlicher Ebene zu einem großen Teil von EU-Rechtsvorschriften angestoßen wurden. Auf der Grundlage des vorhandenen Besitzstandes und unter Begrenzung der Belastungen für Unternehmen (vor allem KMU) werden weitere Mindestvorgaben für Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben dazu beitragen, die Schaffung gleicher Bedingungen für Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern. Nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene ist es möglich, Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen Vorschriften zu beseitigen und sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sich in die gleiche Richtung bewegen und die Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen sicherstellen. Der EU-Mehrwert bei der Modernisierung des Besitzstands besteht darin, in der EU ein Mindestmaß an gleichem Schutz für EU-Bürger – Männer und Frauen – sicherzustellen.

Durch die kombinierten legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen wird ein moderner Orientierungsrahmen geschaffen, mit dem Folgendes erreicht werden soll:

1. 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 von Defiziten in den Pflegediensten und -einrichtungen und Beseitigung negativer wirtschaftlicher Arbeitsanreize für Zweitverdiener.

Die Vorbereitung der Initiative beruhte auf einem umfassenden Konsultationsprozess und einer Folgenabschätzung potenzieller legislativer und nichtlegislativer Maßnahmen. 2015 und 2016 schloss die Kommission eine zweistufige Konsultation mit den europäischen

Sozialpartnern ab.<sup>19</sup> Zwischen den Sozialpartnern gab es keine Einigung hinsichtlich der Aufnahme direkter Verhandlungen über die Themen, die in den Konsultationen angesprochen wurden. Außerdem wurde eine offene Konsultation der Öffentlichkeit durchgeführt, um Bürgerinnen und Bürger und andere Interessengruppen anzuhören. Der Rat erörterte im Dezember 2015 die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und das Europäische Parlament verabschiedete einen Bericht *über die Schaffung von Arbeitsmarktbedingungen zur Förderung eines ausgewogenen Verhältnisses von Berufs- und Privatleben*<sup>20</sup> und eine Entschließung *zu einer europäischen Säule sozialer Rechte*<sup>21</sup>.

Für erfolgreiche Ergebnisse ist das Engagement zahlreicher Akteure einschließlich der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Regionen, der lokalen Behörden, der Sozialpartner sowie einzelner Unternehmen und Arbeitnehmer notwendig. Besonders der soziale Dialog wird eine wichtige Rolle spielen, damit gewährleistet ist, dass diese Initiative zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben erfolgreich entwickelt und umgesetzt wird.

## **2. VORRANGIGE HANDLUNGSBEREICHE**

Im Rahmen dieser Initiative wird ein Paket von Maßnahmen vorgelegt, die einander gegenseitig verstärken. Neben Arbeitnehmern und ihren Familien werden auch Unternehmen und die breitere Gesellschaft von den kombinierten rechtlichen und politischen Maßnahmen erheblich profitieren.

In der Folgenabschätzung der Kommission wurden die geschätzten Kosten und Vorteile der vorgeschlagenen Maßnahmen für Einzelpersonen, Unternehmen – vor allem Kleinstunternehmen – und für die breitere Gesellschaft im Zeitraum 2015-2055 geprüft. Die Analyse zeigte, dass die Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen für die Unternehmen kurz- bis mittelfristig entstehen, hauptsächlich durch Produktionsausfall, die Bearbeitung von Anträgen und die Kosten für die Ersetzung von Beschäftigten, sich auf längere Sicht jedoch in Grenzen halten und die Arbeitgeber, auch Kleinstunternehmen, nicht überfordern sollten.<sup>22</sup> Da die Kombination der vorgeschlagenen Maßnahmen sich positiv auf die Haushaltslage der Mitgliedstaaten auswirken dürfte, können die begrenzten Kosten für Unternehmen durch gezielte Interventionen auf nationaler Ebene ausgeglichen werden, die eine moderne Politik zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben fördern, während die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vollauf gewahrt bleibt. Höhere Beschäftigungsquoten

---

<sup>19</sup> Zwischen November 2015 und Januar 2016 wurden die Sozialpartner zunächst um eine Stellungnahme zur möglichen Richtung der EU-Maßnahmen gebeten. Zwischen Juli und September 2016 wurde die zweite Stufe der Konsultation durchgeführt, bei der die Sozialpartner ihre Ansichten zu einer Reihe möglicher Maßnahmen auf EU-Ebene äußerten.

<sup>20</sup> 2016/2017 (INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0253+0+DOC+XML+V0//DE>

<sup>21</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>22</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Folgenabschätzung als Begleitunterlage zu der Mitteilung „A new start to support work-life balance for parents and carers“ (Ein neuer Start zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige).

werden ebenfalls dazu beitragen, die Herausforderung der demografischen Alterung zu bewältigen, und die Finanzstabilität der Mitgliedstaaten unterstützen.

## **2.1. VERBESSERUNG DER GESTALTUNG UND DER NACH GESCHlechTERN AUSGEWOGENEN INANSPRUCHNAHME VON URLAUBEN AUS FAMILIÄREN GRÜNDEN UND VON FLEXIBLEN ARBEITSREGELUNGEN**

Nach dem EU-Recht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Mutterschaftsurlaub und Elternurlaub vorzusehen. Die Mitgliedstaaten können weitere Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, für eine stärkere Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt und für eine gleichere Verteilung der Betreuungs- und Pflegeaufgaben unter den Geschlechtern vorsehen. Art und Inhalt der Maßnahmen weichen von einem Mitgliedstaat zum anderen beträchtlich voneinander ab.

Der EU-Rechtsrahmen in den Bereichen Geschlechtergleichstellung hinsichtlich der Arbeitsmarktchancen, der Behandlung am Arbeitsplatz und der Arbeitsbedingungen unterstützt Eltern und Arbeitnehmer mit Betreuungs- und Pflegepflichten nicht ausreichend, und seine Gestaltung ist einer nach Geschlechtern ausgewogenen Inanspruchnahme vorhandener Ansprüche nicht förderlich.<sup>23</sup>

Die Richtlinie über den Elternurlaub<sup>24</sup> sieht für jeden Elternteil ein individuelles Recht auf einen **viermonatigen Elternurlaub** zur Betreuung eines Kindes von bis zu acht Jahren vor. Davon ist ein Monat nicht zwischen den Elternteilen übertragbar, und die Richtlinie sieht keine obligatorische finanzielle Entschädigung vor. Dadurch werden überwiegend Zweitverdiener im Haushalt (zumeist Frauen) ermutigt, Elternurlaub zu nehmen, während für Männer keine ausreichenden Anreize bestehen. Es gibt Hinweise darauf, dass eine angemessene Vergütung des Urlaubs ihn für Väter (zweites Elternteil) attraktiver macht<sup>25</sup> und dass eine flexible Inanspruchnahme (geblockt oder in Teilzeit) und eine Nichtübertragbarkeit zwischen den Elternteilen hierfür wertvoll sind.

In der vorgeschlagenen Richtlinie bleiben die grundlegenden Elemente der Richtlinie über den Elternurlaub sowie bestehende Rechte einschließlich der Länge des Urlaubs sowie des individuellen Anspruchs für jeden Elternteil erhalten. Eingeführt wird eine Vergütung in Höhe des Krankengeldes und eine flexiblere Inanspruchnahme des Elternurlaubs, hierzu wird auch das Alter des Kindes, bis zu dem ein Elternteil Elternurlaub nehmen kann, von acht auf zwölf Jahre heraufgesetzt. Vier Monate werden zwischen den Elternteilen nicht übertragbar

---

<sup>23</sup> Siehe zum Beispiel OECD (2016), Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263420-de>; „The role of men in gender Equality – European strategies and insights“ (Die Rolle der Männer bei der Gleichstellung der Geschlechter – europäische Strategien und Erkenntnisse (Studie der DG JUST aus dem Dezember 2012).

<sup>24</sup> Richtlinie 2010/18/EU des Rates.

<sup>25</sup> Siehe beispielsweise: Castro-García, C. & Pazos-Moran, M. (2016) „Parental leave policy and gender equality in Europe“ (Politik des Elternurlaubs und Gleichstellung der Geschlechter in Europa). *Feminist Economics*, 22 (3); Duvander, A-Z & Johansson, M. (2012) „What are the effects of reforms promoting fathers’ parental leave use?“ (Welche Auswirkungen haben Reformen, die die Inanspruchnahme des Elternurlaubs durch Väter fördern?), *Journal of European Social Policy*, 22 (3).

sein. Derzeit existieren keine spezifischen Vorschriften über den Anspruch auf **Vaterschaftsurlaub**<sup>26</sup> auf EU-Ebene. Die Einführung eines solchen Anspruchs könnte deutliche Auswirkungen auf die Aufteilung der Betreuungspflichten zwischen Frauen und Männern haben. Die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung sorgt für höhere Lebenszufriedenheit, körperliche und geistige Gesundheit der betreuenden Väter und für bessere Ergebnisse bei der kognitiven Entwicklung und dem Verhalten der Kinder.<sup>27</sup> Väter, die nach der Geburt des Kindes Vaterschaftsurlaub nehmen, beteiligen sich mit höherer Wahrscheinlichkeit an der Erziehung ihres Kindes und machen anschließend eher von ihrem Recht auf Elternurlaub Gebrauch. Die vorgeschlagene Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sieht die Einführung eines zehntägigen Vaterschaftsurlaubs vor, der in Höhe des Krankengeldes vergütet wird.

Das Fehlen eines angemessenen Urlaubs, um **andere pflegebedürftige Angehörige zu betreuen**, verschärft die ungleiche Aufteilung von Betreuungsaufgaben.<sup>28</sup> Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit pflegebedürftigen Angehörigen gibt es, mit Ausnahme eines eingeschränkten Rechts im Rahmen der Elternurlaub-Richtlinie, sich im Fall höherer Gewalt wegen dringender familiärer Gründe frei zu nehmen, keine Mindeststandards auf EU-Ebene.<sup>29</sup> Mit der vorgeschlagenen Richtlinie würde ein solcher individueller Anspruch auf fünf in Höhe des Krankengeldes vergütete Tage pro Jahr eingeführt; dies soll dazu beitragen, dass Erwerbstätigkeit und Pflegepflichten sich besser vereinbaren lassen und Talente, insbesondere von Frauen, im Arbeitsmarkt gehalten werden.

**Schutz gegen Entlassung und Benachteiligung** wird nach EU-Recht durch die Richtlinie über den Mutterschaftsurlaub<sup>30</sup>, die Richtlinie über Teilzeitarbeit<sup>31</sup>, die Richtlinie über Geschlechtergleichstellung<sup>32</sup>, die Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben<sup>33</sup>, und die Richtlinie über den Elternurlaub gewährt. Der Schutz wurde durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verstärkt. Aus zahlreichen Mitgliedstaaten wird nach wie vor über die Benachteiligung von Frauen, wenn sie schwanger werden, und von Frauen und Männern, die

---

<sup>26</sup> Mit Ausnahme der Bestimmungen der Richtlinie 2006/54/EG zum Kündigungsschutz, soweit ein solcher Urlaub in den Mitgliedstaaten existiert.

<sup>27</sup> Huerta, M. et al. (2013) „Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are they Related? Evidence from Four OECD Countries“ (Gibt es einen Zusammenhang zwischen Vaterschaftsurlaub, Erziehungsbeteiligung der Väter und Kindesentwicklung? Belege aus vier OECD-Ländern), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 140; OECD (2016) Parental Leave: „Where are the Fathers?“ (Elternurlaub: Wo sind die Väter?), Policy Brief (Informationsblatt) 3/2016.

<sup>28</sup> Für pflegende Angehörige im erwerbsfähigen Alter ist es schwer, bezahlte Arbeit mit Pflegeaufgaben zu verbinden, so dass sie sich möglicherweise für eine Reduktion der Arbeitszeit oder die Aufgabe der Erwerbsarbeit entscheiden. Pflegen kann ebenfalls zu einem Burn-out-Syndrom und Stress führen. OECD (2011) Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care (Unterstützung gesucht? Langzeitpflege bieten und dafür bezahlen) OECD Health Policy Studies.

<sup>29</sup> Paragraf 7 der Richtlinie 2010/18/EU, der Regeln für das Fernbleiben von der Arbeit im Fall höherer Gewalt festlegt.

<sup>30</sup> Richtlinie 92/85/EWG des Rates.

<sup>31</sup> Richtlinie 97/81/EG des Rates.

<sup>32</sup> Richtlinie 2006/54/EG.

<sup>33</sup> Richtlinie 2010/41/EU.

eine Auszeit nehmen, berichtet.<sup>34</sup> Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen daher besser informiert und bei der Ausübung ihrer Rechte unterstützt werden, um sicherzustellen, dass sie sie auf nationaler Ebene wirksamer durchsetzen können.<sup>35</sup>

Die Verfügbarkeit **flexibler Arbeitsregelungen** kann verhindern, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Stelle unter ihrem Qualifikationsniveau annehmen, auf der sie ihr berufliches Potenzial nicht voll zur Geltung bringen können, oder aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, wenn sie Betreuungs- und Pflegepflichten übernehmen.<sup>36</sup> Trotz der neuen Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt und trotz der technischen Entwicklung haben die meisten Angestellten in Europa noch feste Arbeitszeiten und nutzen flexible Arbeitsregelungen wie Telearbeit, flexible Arbeitszeiten und verkürzte Arbeitszeiten (Teilzeitarbeit) noch nicht voll aus. Die vorgeschlagene Richtlinie ergänzt den aktuellen EU-Bestand der Richtlinien über Elternurlaub und Teilzeitarbeit, indem ein Recht auf flexible Arbeitsregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Kindern oder sonstigen betreuungs- oder pflegebedürftigen Angehörigen eingeführt wird. Dies kann beträchtlich zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und damit zu einer höheren Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt beitragen.<sup>37</sup>

Die Kommission wird folgende Maßnahmen treffen:

---

<sup>34</sup> Equinet (2016) Responses from Gender Equality Working Group on Gender-Related Discrimination (Antworten der Arbeitsgruppe Geschlechtergleichstellung auf geschlechtsbezogene Benachteiligung; European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality (Europäisches Netzwerk von Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung) (2012) Fighting Discrimination on the Grounds of Pregnancy, Maternity and Parenthood (Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft, Mutterschaft und Elternschaft; UK Equality and Human Rights Commission (Kommission des VK für Gleichstellung und Menschenrechte) (2016) Pregnancy and Maternity-Related Discrimination and Disadvantage (Schwangerschafts- und mutterschaftsbedingte Diskriminierung und Benachteiligung).

<sup>35</sup> Die Kommission wird insbesondere die Durchsetzung der bestehenden Richtlinie 92/85/EWG (Mutterschaftsurlaub-Richtlinie) unterstützen.

<sup>36</sup> Plantenga, J., Remery, C. und EU-Sachverständigengruppe zu Gender und Beschäftigung (2010), „Flexible working time arrangements and gender equality. A comparative review of 30 European countries“ (Flexible Arbeitsregelung und Geschlechtergleichstellung. Vergleichende Untersuchung in 30 europäischen Ländern).

<sup>37</sup> Für die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist es wichtig, dass die Flexibilität arbeitnehmerfreundlich ist, d. h. dass die Angestellten die Kontrolle über bestimmte Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses wie die Arbeitszeiten haben. Siehe beispielsweise Eurofound (2015), „Policies to improve work-life balance“ (Politische Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben). <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/policies-to-improve-work-life-balance-0>

## LEGISLATIVE MAßNAHMEN

- Vorschlag einer **Richtlinie** zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige, welche die bestehenden Rechte, insbesondere die Rechte gemäß der Richtlinie über den Elternurlaub, wahrt und auf ihnen aufbaut. Folgende neuen Rechte werden vorgeschlagen:
  - Der viermonatige, in Höhe des Krankengeldes vergütete Elternurlaub kann flexibel (in Blöcken oder als Teilzeit) in Anspruch genommen werden; der Anspruch auf vier Monate Elternurlaub besteht bis zum vollendeten 12. Lebensjahr des Kindes und ist zwischen den Elternteilen nicht übertragbar;
  - bei Geburt eines Kindes besteht Anspruch auf zehn in Höhe des Krankengeldes vergütete Arbeitstage Vaterschaftsurlaub;
  - jede Arbeitnehmerin/jeder Arbeitnehmer hat pro Jahr Anspruch auf fünf in Höhe des Krankengeldes vergütete Arbeitstage Urlaub zur Betreuung oder Pflege von ernsthaft erkrankten oder pflegebedürftigen Angehörigen;
  - ein Recht für Eltern von Kindern bis zu 12 Jahren und für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Betreuungs- und Pflegepflichten auf flexible Arbeitszeitregelungen.

## NICHTLEGISLATIVE MAßNAHMEN:

1. Die **Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften** wird **weiterhin überwacht**, Vertragsverletzungsverfahren werden wenn nötig fortgesetzt oder eingeleitet. Es wird für eine bessere Durchführung der Rechtsvorschriften gesorgt und die **Einhaltung der Vorschriften wird gefördert**, insbesondere durch
  - finanzielle Unterstützung im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ für nationale und grenzüberschreitende Projekte zur besseren Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben einschließlich Informationskampagnen,
  - Durchführung einer speziellen **Studie** durch das Europäische Netzwerk von Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frauen und Männern, um die Situation in den Mitgliedstaaten zu beurteilen,
  - Durchführung eines Seminars über Maßnahmen zum **Kapazitätsaufbau** für Gleichbehandlungsstellen und sonstige Stellen zur Überwachung des Arbeitsmarktes (Netz von Arbeitsaufsichtsbehörden, SLIC) in den Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt Kündigungsschutz in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen (**EQUINET**).
2. **Fortführung der Überwachung der Gestaltung und der nach Geschlechtern ausgewogenen Inanspruchnahme von Urlauben aus familiären Gründen und flexiblen Arbeitsregelungen** im Rahmen des Europäischen Semesters und des jährlichen Berichts über die Gleichstellung der Geschlechter.
3. **Verbesserte Erhebung europaweiter Daten** über die Inanspruchnahme von

Urlauben aus familiären Gründen und flexiblen Arbeitsregelungen durch Frauen und Männer durch Eurostat in Zusammenarbeit mit Ausschüssen für Beschäftigungspolitik (Ausschuss für Sozialschutz, Beschäftigungsausschuss) und in Koordinierung mit dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen.

#### **4. Bereitstellung von Mitteln**

- Finanzierung **neuer Pilotprojekte** im Rahmen des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) für Arbeitgeber zur Entwicklung **innovativer Arbeitsregelungen** wie Familienurlaube und flexibler Arbeitsregelungen (mithilfe vorhandener Ressourcen).
- Gewährleistung, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, dass der **Europäische Sozialfonds und sonstige Struktur- und Investitionsfonds Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben** angemessen unterstützen.

#### **5. Austausch bewährter Verfahren** mit den Sozialpartnern und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms „Voneinander lernen“ in folgenden Bereichen:

- nach Geschlechtern ausgewogene Inanspruchnahme von Urlauben aus familiären Gründen und flexiblen Arbeitsregelungen,
- Initiativen wie Labels und Zertifizierungen für Arbeitgeber mit guten Verfahren zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben,
- reibungsloser Übergang zwischen Urlaubs- und Beschäftigungsphasen (z. B. Bereitstellung von Stillgelegenheiten am Arbeitsplatz),
- Anrechnung von Urlaubszeiten aus familiären Gründen im Rentensystem.

## **2.2 VERBESSERUNG DER QUALITÄT, DER BEZAHLBARKEIT UND DER VERFÜGBARKEIT VON KINDERBETREUUNG UND LANGZEITPFLEGE**

In 25 Mitgliedstaaten übersteigt die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen das Angebot, besonders für Kinder im Alter unter 3 Jahren.<sup>38</sup> Wenn nicht genügend formelle Pflege- und Betreuungseinrichtungen für Kinder und andere bedürftige Personen vorhanden sind, kann das dazu führen, dass Arbeitnehmer – vor allem Arbeitnehmerinnen – mit betreuungs- oder pflegebedürftigen Angehörigen ihre Arbeitszeit reduzieren oder ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Die EU hat zwar 2002 die Ziele von Barcelona aufgestellt, um die formelle

<sup>38</sup> Eurydice (2014) Policy Brief Early Childhood Education and Care (Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung).

Kinderbetreuung bis 2010 zu verbessern<sup>39</sup>, doch die meisten Mitgliedstaaten haben diese Ziele immer noch nicht erreicht. Im EU-weiten Durchschnitt wird das 33 %-Ziel für Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren um 3 Prozentpunkte verfehlt und das 90 %-Ziel für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Einschulungsalter um 7 Prozentpunkte.<sup>40</sup>

In vielen Fällen ist der Anspruch auf frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung auf einen Teilzeitplatz begrenzt. Schulzeiten und Ferien sind häufig mit einer Vollzeitbeschäftigung der Eltern nicht vereinbar.<sup>41</sup>

Wenn mehr frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, außerschulische Betreuung sowie Langzeitpflegeleistungen für bedürftige Personen zur Verfügung stehen (einschließlich wohnortnaher Leistungen), entstehen mehr Möglichkeiten für Frauen, eine Beschäftigung aufzunehmen oder zu behalten; zudem wirkt sich dies positiv auf die Entwicklung der Kinder aus und trägt dazu bei, ihr Risiko der Armut und sozialen Ausgrenzung zu verringern.<sup>42</sup> Ausgaben für frühkindliche Bildung und Erziehung und hochwertige Betreuung sind außerdem als wirksame Sozialinvestitionen anerkannt, um Ungleichheit und den Problemen benachteiligter Kinder zu begegnen.<sup>43</sup> Investitionen in den Pflegebereich stellen auch ein wichtiges Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen dar.<sup>44</sup> In ähnlicher Weise kann sich auch die Ausweitung von Langzeitpflegeleistungen neben den Beschäftigungseffekten positiv auf das Wohlbefinden und die Gesundheit der Pflegenden und ihrer Angehörigen auswirken und die körperliche und psychische Belastung der Altenpflege senken, die angesichts der Alterung der Bevölkerung immer deutlicher wird.<sup>45</sup>

Für die Erwerbsbeteiligung von Eltern spielt nicht nur die Anzahl der verfügbaren Plätze eine Rolle, sondern auch die Qualität, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit der Leistungen (nicht genügend Kapazitäten, regionale Unterschiede, Entfernung, Öffnungszeiten, Kriterien für den Anspruch auf einen Platz). Kinderbetreuung sollte mit anderen sozialen Diensten wie

---

<sup>39</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona, März 2002 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf)).

<sup>40</sup> Für außerschulische Betreuung und Langzeitpflegeleistungen bestehen keine Richtwerte auf EU-Ebene.

<sup>41</sup> Dies zeigt, wie wichtig außerschulische Betreuungsleistungen sind. Hierbei geht es um eine Reihe von Aktivitäten für Kinder in Vorschulen und Grundschulen: vor der Schule, in der Mittagszeit (Essen) und nach der Schule sowie in den Ferien. Die Erbringung außerschulischer Betreuungsleistungen zu katalogisieren, ist komplex; die Unterschiede scheinen aber in jedem Fall ziemlich groß zu sein, was zum Teil an den unterschiedlichen Bildungssystemen liegt. Die Erfassung detaillierterer harmonisierter Daten zu außerschulischen Betreuungsleistungen könnte für die Beobachtung und Beurteilung der Erbringung dieser Leistungen äußerst hilfreich sein ([http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130910\\_egge\\_out\\_of\\_school\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130910_egge_out_of_school_en.pdf)).

<sup>42</sup> Schätzungsweise 26,9 % der Kinder in der EU-28 waren 2015 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (Eurostat (2017): [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)).

<sup>43</sup> Empfehlung der Kommission: Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen (2013) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32013H0112>).

<sup>44</sup> Internationaler Gewerkschaftsbund (2016): Investieren in die Pflegewirtschaft (<https://www.ituc-csi.org/investieren-in-die>).

<sup>45</sup> Europäisches Netzwerk für Sozialpolitik (2016): Work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives in Europe – Synthesis report (Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Personen im erwerbsfähigen Alter mit bedürftigen Angehörigen in Europa - Synthesebericht).

Gesundheitsdiensten und Arbeitsverwaltungen besser vernetzt sein<sup>46</sup>, um benachteiligte Familien und Kinder besser erreichen zu können.<sup>47</sup>

Die Gleichstellung von Frauen und Männern, die auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und einen besseren Zugang zu hochwertigen sozialen Diensten umfasst, gehört zu den Investitionsprioritäten des Europäischen Sozialfonds (ESF).<sup>48</sup> Zusammen mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)<sup>49</sup> und dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)<sup>50</sup> bietet der ESF den Mitgliedstaaten Gelegenheit, ihre Sozialinfrastruktur, insbesondere in der Kinderbetreuung, auf unterschiedlichen Ebenen der Leistungserbringung zu verbessern. Diese Fonds sollten genutzt werden, um die Erbringung zugänglicher, bezahlbarer und hochwertiger formeller Pflegeleistungen zu unterstützen. Außerdem ermöglichen der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)<sup>51</sup> und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF)<sup>52</sup> Zugang zu grundlegenden Diensten und könnten stärker genutzt werden.

Das Europäische Semester ist ein wesentliches Instrument, mit dem die EU den wirtschaftlichen Herausforderungen Europas begegnet; dies schließt auch beschäftigungsfreundliche und zugängliche Dienste für Eltern und andere, die bedürftige Angehörige betreuen oder pflegen müssen, ein. Dieser wichtige politische Dialog ist kein reiner Selbstzweck, sondern bietet auch die Faktengrundlage für die Förderung durch die EU.

Die Kommission wird folgende Maßnahmen treffen:

#### **NICHTLEGISLATIVE MAßNAHMEN**

##### **6. Orientierungshilfen und Überwachung**

- Den Mitgliedstaaten werden **weiterhin Orientierungshilfen zu beschäftigungsfreundlichen und zugänglichen Diensten** geboten, und deren Erbringung wird im Rahmen des Europäischen Semesters und des Jahresberichts zu Gleichstellungsfragen überwacht.

<sup>46</sup> OECD (2016): Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children ([http://www.oecd.org/els/family/Who\\_uses\\_childcare-Backgrounder\\_inequalities\\_formal\\_ECEC.pdf](http://www.oecd.org/els/family/Who_uses_childcare-Backgrounder_inequalities_formal_ECEC.pdf)).

<sup>47</sup> Außerdem ist es notwendig, Eltern Informationen über den Nutzen hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung für die allgemeine Entwicklung, die kognitiven Fähigkeiten und die Gesundheit von Kindern zu geben.

<sup>48</sup> 1,5 Mrd. EUR wurden der Investitionspriorität „Gleichstellung von Frauen und Männern“, die umfassender ist als die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, zugewiesen.

<sup>49</sup> Mit dem EFRE werden im Programmplanungszeitraum 2014-2020 Investitionen in Infrastruktur zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Höhe von 1,3 Mrd. EUR unterstützt.

<sup>50</sup> Mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) werden Beiträge zur Finanzierung von Infrastruktur- und Innovationsprojekten geleistet und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) unterstützt. Private Betreuungs- und Pflegedienste könnten über letztere Kategorie, das „KMU-Fenster“, gefördert werden.

<sup>51</sup> Mit dem ELER können Investitionen in grundlegende Dienste gefördert werden, was Kinderbetreuungs- und Altenpflegeeinrichtungen einschließt.

<sup>52</sup> Betreuungs- und Pflegeleistungen können auch mit dem EMFF gefördert werden, und zwar über von der Gemeinschaft getragene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (lokale Aktionsgruppen im Fischereisektor).

- Die Mitgliedstaaten erhalten weitere Hilfe bei der Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung, und sie werden verstärkt dabei unterstützt, voneinander zu lernen und die am besten funktionierenden Verfahren zu ermitteln.

#### 7. Ziele und Datenerhebung

- **Überprüfung** des bestehenden Schul- und Berufsbildungsziels für 2020 im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung;
- **Verbesserung der Datenerhebung auf EU-Ebene** zur Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Qualität der Betreuungs- und Pflegedienste, insbesondere für formelle Langzeitpflege- und außerschulische Betreuungsdienste, um Möglichkeiten der Entwicklung von EU-Richtwerten zu prüfen.

#### 8. Bereitstellung von Mitteln

- Entwicklung eines maßgeschneiderten Konzepts mit den Mitgliedstaaten, um die Nutzung des **Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFPI)** für die Finanzierung sozialer Infrastruktur zu fördern, vor allem für Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienste und unter anderem mittels **öffentlich-privater Partnerschaften**;
- weitere Entwicklung der Erbringung **gut zugänglicher, bezahlbarer und hochwertiger Kinderbetreuungs-, außerschulischer Betreuungs- und Langzeitpflegeleistungen**, unter anderem mit **Förderung** aus dem ESF und dem **EFRE**; die **Mitgliedstaaten sind aufgefordert**, vor dem Hintergrund der länderspezifischen Empfehlungen und im Falle nicht ausreichender Mittel, die für die Bewältigung der jeweiligen, im Rahmen des Europäischen Semesters festgestellten Herausforderungen vorgesehen sind, die **Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) zu überprüfen**<sup>53</sup>;
- Prüfung, inwiefern diese Erwägungen in die Vorbereitungen **der EU-Förderprogramme für die Zeit nach 2020** einfließen können, insbesondere indem die richtigen Schlüsse aus den vorbereitenden Maßnahmen in diesem Bereich gezogen werden.

### 2.3 MAßNAHMEN GEGEN WIRTSCHAFTLICHE NEGATIVANREIZE FÜR ELTERN UND ANDERE BETREUENDE ODER PFLEGENDE, EINER ERWERBSTÄTIGKEIT NACHZUGEHEN

In den Steuer- und Leistungssystemen der Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche finanzielle Anreize, die Zweitverdienende entweder dazu bewegen oder davon abhalten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder die Arbeitszeit auszuweiten, beispielsweise durch

<sup>53</sup> Zu den ESI-Fonds gehören: ESF, EFRE, ELER, EMFF und der Kohäsionsfonds.

gemeinsame Besteuerung, übertragbare Steuervorteile oder Freibeträge für Alleinverdienerhaushalte. Überall in der EU sind die überwiegende Mehrheit der Zweitverdienenden (bzw. derjenigen, die bei einem Paar weniger verdienen) Frauen. Nur in wenigen Ländern sind selbst zu zahlende Kinderbetreuungskosten in bedeutendem Maße abzugsfähig, z. B. durch Steuergutschriften.<sup>54</sup> Unter den Zweitverdienenden ist für Frauen mit kleinen Kindern das Risiko des Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt am größten.<sup>55</sup>

Diese Initiative soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, wirtschaftliche Fehlanreize zu beseitigen, die der erfolgreichen Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt entgegenstehen.

Die Kommission wird folgende Maßnahmen treffen:

#### NICHTLEGISLATIVE MAßNAHMEN

##### **9. Orientierungshilfen und Überwachung**

- Es werden weiterhin **länderspezifische Hemmnisse ermittelt**, die durch die Steuer- und Leistungssysteme entstehen, die Fortschritte bei deren Beseitigung werden vor allem durch die Koordinierung der EU-Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht, und **die Kommission gibt Orientierungshilfen in geeigneter Form.**
- **Austausch bewährter Verfahren** mit den Sozialpartnern und den Mitgliedstaaten auf einem Seminar im Rahmen des Programms „Voneinander lernen“ zur Frage, wie wirtschaftlichen (Fehl-)anreizen begegnet werden kann, die Zweitverdienende davon abhalten, (mehr) zu arbeiten.

##### **10. Verbesserung der Datenerhebung auf EU-Ebene** zu wirtschaftlichen Fehlanreizen für Zweitverdienende; Entwicklung und Nutzung von Richtwerten auf EU-Ebene zu Fehlanreizen durch die Steuer- und Leistungssysteme, die Zweitverdienende von einer Erwerbstätigkeit abhalten, im Rahmen des Europäischen Semesters.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNGEN – AUSBLICK**

Die europäische Lebensweise im 21. Jahrhundert sollte eine ausgewogene Balance zwischen familiären und beruflichen Verpflichtungen ermöglichen und die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsplatz und zu Hause gewähren. Die Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen auf EU- und auf nationaler Ebene sollten Beschäftigten helfen, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, Unternehmen helfen, Talente an sich zu binden, die

<sup>54</sup> Bettio, F., Verashchagina, A. und EU-Sachverständigengruppe der Kommission zu Gender und Beschäftigung (2009): Fiscal system and female employment in Europe (Fiskalpolitik und Frauenerwerbstätigkeit in Europa) (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5545&langId=en>).

<sup>55</sup> Europäische Kommission (2015): Secondary earners and fiscal policies in Europe (Zweitverdienende und Fiskalpolitik in Europa) ([http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/150511\\_secondary\\_earners\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/150511_secondary_earners_en.pdf)).

Flexibilität sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte begünstigen, Chancengleichheit fördern, Wirtschaftswachstum schaffen und der Gesellschaft insgesamt nutzen, auch Kindern und denjenigen, die auf die Pflege durch Angehörige angewiesen sind.

Mit breit angelegten, sich ergänzenden legislativen und politischen Maßnahmen soll dieses ambitionierte Paket die Gestaltung der Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben modernisieren, und es sollen Maßnahmen eingeführt werden, die den Alltag vieler Eltern und anderer pflegender Angehöriger verbessern.

Eines der wesentlichen Ziele dieser Initiative ist, die bestehenden Elternurlaubsregelungen auszubauen, indem die Nutzung durch Frauen und Männer mit neuen Maßnahmen zur Vergütung, Flexibilität und Nichtübertragbarkeit erleichtert wird. Außerdem wird die Einführung des Pflegeurlaubs und des Vaterschaftsurlaubs Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern helfen, einen Ausgleich zwischen Privatleben und Beruf zu erreichen. Die Nutzung flexibler Arbeitsregelungen wird ebenfalls gefördert, und nichtlegislative Maßnahmen schaffen mehr und bessere Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen, einer der wesentlichen Bestandteile der Initiative zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Zur Unterstützung dieser Maßnahmen werden Finanzierungsinstrumente mobilisiert, und gegebenenfalls werden im EU-Haushalt vorhandene Mittel zugunsten vorrangiger Investitionen umgeschichtet, die zur Umsetzung dieser Initiative beitragen.

Darüber hinaus wird die Kommission die Politik für die entscheidende Bedeutung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Europas Beschäftigungs- und Wachstumsaussichten sensibilisieren und weiterhin gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die im jeweiligen nationalen Kontext besten politischen Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben konzipieren. Die Kommission wird die Politik der Mitgliedstaaten zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben genau beobachten. Eine Reihe politischer Indikatoren zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ermöglicht Rückmeldungen, die in die Vorbereitungen des Europäischen Semesters und die Gleichstellungspolitik auf EU- und nationaler Ebene einfließen.

Für den Erfolg dieser Initiative ist gemeinsames Engagement notwendig. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen auf, die vorliegende Mitteilung zu billigen und ihre Umsetzung in enger Zusammenarbeit mit Sozialpartnern und allen anderen einschlägigen Interessenträgern auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene aktiv zu unterstützen. Die gesetzgebenden Organe sind aufgefordert, zu einer schnellen Einigung zu den legislativen Maßnahmen, die in diesem Paket vorgeschlagen werden, zu gelangen. Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und alle relevanten Akteure, ihre Anstrengungen zu verstärken, um für eine bessere Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu sorgen und eine Verbesserung der Lebensbedingungen in unserer europäischen Gesellschaft zu ermöglichen.