

Konsultation der europäischen Sozialpartner über Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben

Vom EGÖD-Exekutivausschuss am 20 & 21 November 2006 angenommen

1. Einleitung

Am 12. Oktober 2006 hat die Europäische Kommission die erste Phase der Konsultation der europäischen Sozialpartner zum Thema Work-Life-Balance im Rahmen von Artikel 138 des EG-Vertrags¹ begonnen. Diese Konsultation zielt in erster Linie darauf ab festzustellen, ob eine Gemeinschaftsmaßnahme erforderlich ist, und die europäischen Sozialpartner haben sechs Wochen Zeit, um darauf zu reagieren (d. h. bis zum 24. November 2006). Die Konsultation ist Teil des in der Mitteilung enthaltenen „Initiativenpakets“ mit dem Titel „Die demographische Herausforderung – eine Chance für Europa“ und ein weiterer Schritt nach dem Grünbuch über den demographischen Wandel².

Die Kommission hat erklärt, sie werde abhängig von den Antworten auf die Konsultation im ersten Halbjahr 2007 konkrete Vorschläge für EU-Maßnahmen vorlegen. Diese sind Teil des zweiten Konsultationsprozesses der Sozialpartner.

Der Exekutivausschuss ist aufgefordert, die in Kapitel 4 angesprochenen möglichen Antworten des EGÖD zu kommentieren. Die Antworten des EGÖD werden bei der EGB-Diskussion über das Konsultationspapier berücksichtigt (geplant für den 20. und 21. November auf der Tagung des EGB-Frauenausschusses) und ebenfalls maßgeblich für die Diskussionen in den Ausschüssen für den sektoralen sozialen Dialog sein.

2. Die EU-Politik für die Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben

Die Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen ist seit vielen Jahren ein Thema der europäischen Sozialagenda, und die Kommission hat früher schon einmal die Sozialpartner zu diesem Thema konsultiert³. Zu den Initiativen der jüngeren Zeit zählen:

- Einigung im Rat über spezielle Ziele der Kinderbetreuung als Teil der europäischen Beschäftigungsstrategie⁴;

¹ Der vollständige Text des Konsultationsdokuments steht auf Englisch unter folgendem Link zur Verfügung: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/consultation_reconciliation_en.pdf

² Siehe die ausführliche EGB-Entscheidung über das Grünbuch, sie enthält eine Übersicht über die angesprochenen Themen.

³ 1995 – Konsultation über die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben. Dies führte zu einer Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (die ebenfalls Bestimmungen über das Fernbleiben von der Arbeit wegen dringender familiärer Gründe enthielt), die schließlich in Form einer Richtlinie umgesetzt wurde

⁴ In Absatz 32 der abschließenden Erklärung des Ratsvorsitzes nach dem Gipfel von Barcelona am 15. und 16. März 2002 heißt es, dass „(...) Mitgliedstaaten ...ein Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stellen sollen;

- Annahme einer Leitlinie über die Vereinbarkeit in den Integrierten Leitlinien für Wachstum und Arbeitsplätze, angenommen im Juli 2005, zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in den Jahren 2005-2008;⁵
- Annahme des „EU-Fahrplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern“⁶, der Maßnahmen für die Vereinbarung von Arbeits- und Privatleben als eines der wichtigsten Aktionsthemen für die Jahre 2006-2010 ansieht. Der Fahrplan sieht die Annahme einer Mitteilung über das Lohngefälle und eine Analyse der Tätigkeitsklassifizierung in den Gesundheits- und Pflegediensten in der EU im Jahre 2007 vor;
- Annahme des „Europäischen Paktes für die Gleichstellung der Geschlechter“ durch den Rat. Der Pakt fördert Programme für eine bessere Work-Life-Balance und will damit Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit in der EU verbessern⁷
- Annahme des Aktionsrahmens für Chancengleichheit⁸ durch die Sozialpartner 2005. Der Aktionsrahmen nennt die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben als einen der vier wichtigsten Bereiche. Im vergangenen Juli Annahme der Neufassung der Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (2004)⁹
- Im Rahmen des Beijing +5 Folgeprozesses hat der französische Ratsvorsitz im Jahr 2000 eine Reihe von Indikatoren für die Vereinbarkeit entwickelt, dazu gehören flexible Arbeitsmodelle, Elternurlaub und andere Freistellungen und die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen.

3. Inhalt des Konsultationspapiers

Gute Betreuungseinrichtungen für Kinder und ältere Menschen plus flexible und (vom Standpunkt der ArbeitnehmerInnen) zu bewältigende Arbeitszeitvereinbarungen sind erforderliche Komponenten von Programmen, die die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben unterstützen.

Das Konsultationspapier erwähnt diese unterschiedlichen Aspekte, geht aber nicht auf die Probleme ein, die durch überlange Arbeitszeiten entstehen, und auch nicht auf die aktuelle Debatte über die Arbeitszeitrichtlinie. Das ist bedauerlich, da Umfragen der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen bestätigen, dass die meisten Männern und Frauen die beiden Extremsituationen „lange Arbeitszeiten“ (über 45 h in der Woche) und „Teilzeitarbeit“ (weniger als 20 h in der Woche) lieber vermeiden würden.

Im Vergleich zu dem Konsultationspapier von 1995 zu dem gleichen Thema wird jetzt mehr Gewicht auf den privaten und nicht so sehr sozialen Aspekt der Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Pflichten gelegt (wie dies auch schon aus dem Titel ersichtlich ist). In dem Papier heißt es, dass die Entscheidung für ein Kind „eine persönliche Angelegenheit“ ist und dass es zahlreiche unterschiedliche Wege (und Entscheidungen) gibt, diese Vereinbarkeit zu

⁵ Siehe Leitlinie 18, hier heißt es, dass die Mitgliedstaaten *einen lebenszyklusbasierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern sollen durch:*

- *entschlossene Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt;*

— *eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und zugängliche und erschwingliche Betreuungseinrichtungen für Kinder und sonstige betreuungsbedürftige Personen;*

⁶ KOM (2006) 92 endg. Der Text dieser Mitteilung steht auf Französisch, Englisch und Deutsch auf der Website: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_en.html zur Verfügung

⁷ Der Text des Paktes steht in Anhang II der abschließenden Erklärung des Ratsvorsitzes unter dem Link: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/actFindRecord.do. Ein erster Bericht über die Umsetzung liegt vor.

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st03/st03621.en06.pdf>

erreichen. Bei diesem Ansatz ist die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht so sehr im Fokus, und so enthält das Konsultationspapier wenige Aussagen darüber, dass die Männer in der Übernahme familiärer Pflichten unterstützt werden sollten¹⁰.

Das Konsultationspapier erwähnt, dass auf EU-Ebene Fortschritte hinsichtlich des Anspruchs auf Mutterschafts- und Elternurlaub von ArbeitnehmerInnen gemacht wurden, obwohl es zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede beim Schutzzumfang gibt. Das gilt besonders in Bezug auf das Einkommen, das im Rahmen der Wahrnehmung dieser Rechte bezahlt wird, und für das Ausmaß, in dem Männer ihren Teil der familiären Verpflichtungen übernehmen.¹¹

In dem Papier fehlt ebenfalls ein expliziter Verweis auf den weiteren Kontext der Erbringung von Betreuungsleistungen und der damit verbundenen Folgen für die Erbringer dieser Leistungen sowie ein Hinweis auf die soziale Ausgrenzung. Es ist wichtig, dass die laufende Umstrukturierung des Staates und die Privatisierung öffentlicher Dienste nicht zu Lasten der ArbeitnehmerInnen und der BenutzerInnen von Betreuungseinrichtungen gehen, von denen ein Großteil Frauen sind. Eine geschlechts- und sozialspezifische der durch die Privatisierung verursachten Veränderungen ist deshalb ebenfalls erforderlich.

4. Fragen an die Sozialpartner

Es gibt fünf Fragen an die Sozialpartner. Sie sind im folgenden Text kursiv gesetzt, darunter findet Ihr die vorgeschlagenen Antworten des EGÖD.

(i) Glauben Sie, dass in der Europäischen Union weitere Maßnahmen auf dem Gebiet der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben notwendig sind? Wenn ja, sollten diese Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, nationaler, Unternehmens- oder sektoraler Ebene erfolgen?

Wir unterstützen aus zwei Gründen weitere Maßnahmen auf dem Gebiet der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben. Erstens: Ein sich weiter entwickelnder EU-Arbeitsmarkt braucht europäische Sozialstandards zur Unterstützung. Zweitens: Die Gleichstellung von Männern und Frauen, die ganz eindeutig Aufgabe der Gemeinschaft ist, droht sonst durch zunehmend unterschiedliche einzelstaatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben unterminiert zu werden.

Wir haben den Eindruck, dass eine EU-Strategie für die Vereinbarkeit beruflicher und privater Pflichten dringend erforderlich ist und dass die Entwicklung von „à la carte“-Modellen (nach Subsidiaritätsvorbild) zum Erreichen der Gleichstellung verhindert werden muss.

Die EU muss ihre Maßnahmen in diesem Bereich gerade deshalb verstärken, weil es zwischen den Mitgliedstaaten (zu große) Unterschiede gibt, das gilt auch für die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und älteren Menschen und von Menschen mit Behinderungen. Diese Einrichtungen sind eine zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit beruflicher und familiärer Aufgaben, fehlen aber in vielen Ländern. Ein weiteres zunehmendes Problem besteht darin, dass viele Behörden sich aus der Verantwortung für Betreuungsleistungen zurückziehen. Diese Dienste werden

¹⁰ Umfragen bestätigen ebenfalls, dass es nach wie vor eine 1/3-2/3-Aufteilung bezahlter und unbezahlter Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen gibt.

¹¹ Bei Vergleichen ist allerdings Vorsicht geboten; z. B. zwischen einer langen Periode unbezahlten Elternurlaubs und einer kurzen Periode bezahlten Urlaubs.

dann zu teuer – teilweise, weil sie privatisiert werden und vom Staat nicht mehr subventioniert werden. Fehlende Finanzmittel und ausbleibende Investitionen in öffentliche Kinder- und Altenbetreuungseinrichtungen müssen auch auf EU-Ebene thematisiert werden.

An dieser Stelle möchten wir auch auf den engen Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen in diesen Betreuungseinrichtungen und die Qualität der dort erbrachten Betreuungsleistungen hinweisen.

Im Jahresbericht 2006 der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über die Entwicklung der Beschäftigung in Einrichtungen für die Kinderbetreuung heißt es, dass die Zielsetzungen im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensqualität, auf die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung und auf höhere Löhne und bessere Kinderbetreuung nicht ohne Initiativen für eine Standardisierung der Kinderbetreuungspolitik erreicht werden können. Das entspricht den Ergebnissen einer Analyse, die die Kommission selbst vor zehn Jahren durchgeführt hat¹². Der Bericht der Stiftung sieht es auch als wichtig an, die Kinderbetreuung sowohl von einer sozialen als auch wirtschaftlichen Perspektive aus zu betrachten, und weist besonders in den neuen Mitgliedstaaten auf Mängel bei Qualität und Quantität des Betreuungsangebots hin.

Im Hinblick auf die Löhne kommt der Bericht zu der abschließenden Aussage, dass ein steigendes Lohnniveau in diesem Sektor „eine primäre Überlegung“ sein muss. In diesem Zusammenhang ist der Vorschlag der Kommission in dem Fahrplan für die Gleichstellung von Männern und Frauen 2006-2010, die Klassifizierung der Berufe in diesem Sektor auf den Prüfstand zu stellen, von einiger Relevanz. Dies sollte mit dem Ziel durchgeführt werden, die Löhne in diesen Berufen zum Vorteil der ArbeitnehmerInnen und der Gemeinschaft insgesamt zu erhöhen, und unter Beteiligung der europäischen Sozialpartner in diesem Sektor erfolgen.

Hinsichtlich des Hinweises im Konsultationspapier auf das „Privatleben“ sind wir der Meinung, dass eine bessere Vereinbarkeitspolitik viele der Probleme lösen könnte, die aus dem generellen Konflikt zwischen Berufs- und Privatleben entstehen (hilfreich wäre es z. B. schon, wenn wir durch Anwendung der überarbeiteten Arbeitszeitrichtlinie überzogene und unregelmäßige Arbeitszeiten vermeiden könnten). Das Thema „Privatleben“ beinhaltet aber auch noch andere, separate Fragen wie Datenschutz, Beschäftigungsbeziehungen oder Arbeitsschutz, die allgemein eher mit Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten und dem sozialen Dialog zu tun haben.

(ii) Auf welchen Hauptgebieten könnten Verbesserungen notwendig sein, insbesondere unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte: 1) Arbeitszeit und flexible Arbeitsregelungen; 2) neue, durch die Informationstechnologien eröffnete Möglichkeiten; 3) Verfügbarkeit und Qualität von Betreuungseinrichtungen für Kinder, alte Menschen und sonstige betreuungsbedürftige Personen; 4) Urlaubsregelungen einschließlich Vaterschaftsurlaub und Urlaub für die Betreuung eines Elternteils, eines Kindes oder eines anderen behinderten Familienmitglieds?

¹² Siehe Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung 92/241/EEC (1992). Im Bericht der Kommission über die Umsetzung der Empfehlung heißt es, dass „die Qualitätsbewertung des Betreuungsangebotes in den meisten Mitgliedstaaten begrenzt ist und kaum über die Formulierung von Mindestnormen für die Infrastruktur hinausgeht. Darüber hinaus unterscheiden sich je nach Art des Betreuungsangebots die beruflichen Qualifizierungen und die Ausbildungsanforderungen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Trotz der in diesem Sektor verstärkt entstehenden neuen Arbeitsplätze gibt es kaum Initiativen, die Bedeutung der in Kinderbetreuungseinrichtungen beschäftigten MitarbeiterInnen neu zu bewerten und für adäquate Ausbildungsangebote zu sorgen.“ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10916.htm>

(iii) Mit welchen Mitteln lässt sich Ihrer Meinung nach eine bessere Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben erreichen?

Eines der wichtigsten Probleme in der heutigen Zeit sind überlange Arbeitszeiten auf der einen Seite, denen auf der anderen Seite zu kurze Arbeitszeiten gegenüberstehen. Beide Extreme beeinträchtigen die Fähigkeiten von Männern und Frauen, einen Ausgleich zwischen beruflichen und familiären Anforderungen zu finden. Gleichzeitig werden dadurch geschlechtsspezifische Ungleichheiten auf der Arbeit und zu Hause verstärkt. Urlaubs- und Freistellungsvereinbarungen sind hier natürlich hilfreich, wenn aber die grundlegende Arbeitsorganisation schon „unfreundlich“ ist und diesem Ausgleich im Wege steht, lässt sich damit nicht viel erreichen.

Darüber hinaus sind Investitionen in qualitativ hochwertige Betreuungseinrichtungen für Kinder und verstärkt auch für alte Menschen erforderlich.

Der EGÖD ist deshalb dafür, dass sich die EU intensiv für eine in den Grundsätzen der Gleichstellung von Frauen und Männern verankerten Vereinbarkeitspolitik stark macht.

Es gibt eine Reihe von Bereichen, in denen neue EU-Normen vorgeschlagen werden sollten, zum Beispiel:

- Verringerung der maximal zulässigen Wochenarbeitszeit
- Recht auf flexible Arbeitsregelungen (auf Grundlage von Klausel 5 der intersektoralen Vereinbarung über Teilzeitarbeit)
- Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung qualitativ hochwertiger Betreuungsangebote für Kinder aller Altersgruppen und für alte Menschen einschließlich eines konkreten Aktionsprogramms und der dafür erforderlichen Ressourcen (auf Basis der Empfehlungen und Ziele der integrierten Leitlinien)
- Recht auf bezahlten Elternurlaub entsprechend der in der Richtlinie über Elternurlaub vorgeschriebenen Mindestdauer im Rahmen von Sozial- und Steuerregelungen
- Neufassung der Mutterschutzrichtlinie (92/85/EG) zur Verbesserung von Urlaubsansprüchen und finanziellen Leistungen entsprechend dem IAO-Übereinkommen 183 (2000) – z. B. Recht auf Pausen zum Bruststillen; Einbeziehung atypischer Formen abhängiger Arbeit; Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs vor der Geburt; Beweislast für Kündigungsgründe liegt beim Arbeitgeber. Der EGB und das Europäische Parlament fordern eine Änderung der Richtlinie
- Recht auf bezahlten Elternurlaub
- Annahme einer EU-Richtlinie für den Schutz und die Förderung öffentlicher Dienste (DAI) entsprechend der Forderung von EGÖD und EGB. Dies würde einen Beitrag zum Erreichen der Gleichstellungs- und der Work-Life-Balance-Ziele auf nationaler Ebene leisten.

Da die meisten Männer und Frauen in der EU marginale Teilzeitarbeit (unter 20 Wochenstunden) und überlange Arbeitszeiten (mehr als 45 Wochenstunden) vermeiden wollen, scheint dies ein Bereich für Prioritätsaktionen zu sein. Es wäre sicher ein Schritt in die falsche Richtung, wenn die geänderte Arbeitszeitrichtlinie überlange Arbeitszeiten begünstigen anstatt verhindern würde. Deshalb ist unsere Forderung, die individuelle Opt-Out-Klausel abzuschaffen und damit längere Wochenarbeitszeiten zu verhüten, völlig gerechtfertigt, damit die Work-Life-Balance-Anforderungen nicht umgangen werden können.

Ein wichtiges Thema bei der Teilzeitarbeit ist die Qualität dieser Arbeit und ihre Widerrufbarkeit im Laufe des Arbeitslebens. Nehmen wir als Beispiel erneut die Kinderbetreuung – in vielen Mitgliedstaaten gibt es in diesem Sektor kein Vollzeitbeschäftigungsangebot. Das ist ein Problem für Betreuungspersonal, das gerne

länger arbeiten würde. Aus dieser Sicht ist die Suche nach Möglichkeiten sinnvoll, eine Ganztagesbetreuung mit einem Betreuungsangebot nach der Schule zu kombinieren und auf diese Weise mehr MitarbeiterInnen den Wechsel in eine Vollzeitstelle zu ermöglichen.

(iv) Glauben Sie, dass das geltende Gemeinschaftsrecht (namentlich auf dem Gebiet des Elternurlaubs und des Mutterschutzes) geeignet ist, dazu beizutragen, den Bedürfnissen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben gerecht zu werden, sowie die Voraussetzungen für eine ausgewogenere Aufteilung der beruflichen, privaten und familiären Pflichten zwischen Frauen und Männern zu schaffen?

Das bestehende Recht muss erweitert und gestärkt werden. Wie bereits erwähnt, gibt es einige Reihe von Bereichen, in denen Gemeinschaftsrecht eingeführt oder gestärkt werden könnte (z. B. zu gering oder kein bezahlter Elternurlaub).

Es ist zu überlegen, wie Männer verstärkt zu einer Wahrnehmung dieser Rechte bewegt werden können. Das individuelle Recht auf Elternurlaub in der Rahmenvereinbarung zu diesem Thema war ein Versuch, dies zu erreichen. Ein Recht auf bezahlten Vaterschaftsurlaub wäre in dieser Hinsicht hilfreich.

Grundsätzlich sollten zukünftige EU-Initiativen zum Ziel haben, Arbeits- und Familienleben miteinander zu vereinbaren. Dies sollte z. B. auch in der überarbeiteten Arbeitszeitrichtlinie zum Tragen kommen.

Die bessere Umsetzung der Forderungen nach Lohngerechtigkeit für Frauen und die Erhöhung der Löhne für Frauen sind ebenfalls wichtige Voraussetzungen für das Erreichen einer guten Work-Life-Balance. Bessere Löhne für Frauen würden besonders in Kombination mit bezahltem Vaterschaftsurlaub das Argument entkräften, Männer könnten sich Vaterschaftsurlaub nicht leisten, weil ihr Einkommen höher ist als das ihrer Partnerin oder Ehefrau.

(v) Wie lässt sich hinsichtlich der Kosten und Vorteile von Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben – für die Einzelnen und die Unternehmen – ein optimales Gleichgewicht erzielen?

Die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben sollte nicht nur in Bezug auf einzelne Personen und Unternehmen gesehen werden, sondern in Bezug auf die gesamte Gesellschaft und die Lebensqualität. Die nachhaltige Beteiligung der Sozialpartner würde auf jeden Fall dafür sorgen, dass neue und überarbeitete Initiativen zu einem Ausgleich der Interessen von ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebern führen.