

Bundesrat

Drucksache 554/91

20.09.91

EG - FJ - FS - Fz - In - K - R

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung

KOM(91) 233 endg.; Ratsdok. 7485/91

534/81

KEP-AE-Nr.: 912283

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 20. September 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. September 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Beschlußfassung durch den Rat im Dezember 1991 an.

BEGRÜNDUNG

A. HINTERGRUND

1. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer wurde 1989 von 11 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften verabschiedet; damit übernahmen diese Staaten Verpflichtungen in bezug auf den Ausbau der Chancengleichheit für Männer und Frauen (Absatz 16) und die Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und familiären Verpflichtungen.
2. Das Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte zählt zu seinen Zielen die Annahme einer Empfehlung betreffend die Kinderbetreuung.
3. Untersuchungen ergaben, daß in allen Mitgliedstaaten Mängel und Lücken bestehen und Maßnahmen erforderlich sind, um familiäre Verpflichtungen, die sich aus der Kinderbetreuung und -erziehung ergeben, mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung von Eltern und anderen Erwachsenen mit familiären Verpflichtungen für Kinder miteinander in Einklang zu bringen; die Untersuchungen zeigten ebenso die nachteiligen Auswirkungen dieser Situation auf die Verwirklichung der Chancengleichheit für Männer und Frauen im Erwerbsleben sowie hinsichtlich der Ausbildung, Fortbildung und dem Wohlergehen ihrer Familien.¹⁾²⁾³⁾
4. Im Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte wird festgestellt, daß das Erste Aktionsprogramm zur Chancengleichheit bereits 1982 auf den Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung hervorhob. Im Zweiten Aktionsprogramm zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen (1985-1990) wurde folgendes festgestellt: "Eine unabdingbare Voraussetzung zur Förderung einer echten beruflichen Gleichbehandlung ist die Teilung der Pflichten in Familie und Beruf; dies gilt in diesem Zusammenhang vor allem auch für die Entwicklung angemessener Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die Überprüfung der sozialen Infrastruktur im allgemeinen".
5. Im Dritten mittelfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft "Chancengleichheit für Frauen und Männer" (1991-1995) wird im Rahmen der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und familiären Verpflichtungen für Männer und Frauen vorgesehen, daß die Kommission Maßnahmen zur Verbesserung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Urlaub aus familiären Gründen trifft.

-
- 1) "Kinderbetreuung und Chancengleichheit". Konsolidierter Bericht für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Peter Moss, Koordinator, Netz für Kinderbetreuung, erstellt auf der Grundlage einzelstaatlicher Berichte von Vertretern des Netzes in den zwölf Mitgliedstaaten, April 1988.
 - 2) "Infrastructure and Women's Employment". Centre for Research on European Women (CREW) und James McLoone und Maire O'Leary, University College, Galway, V/174/90-EN, Oktober 1989.
 - 3) "Who Cares for Europe's Children"? von A. Phillips und P. Moss, Brüssel, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1989.

534/91

6. In der Mitteilung der Kommission über Familienpolitik vom 8. August 1989⁽⁴⁾ wird auf die Notwendigkeit der Fortsetzung von Maßnahmen hingewiesen, um Berufsleben und Familienleben miteinander in Einklang zu bringen und die Teilung der familiären Verantwortung zu fördern. Besondere Bedeutung wird der Intensivierung der laufenden Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem "Netz für Kinderbetreuung" beigemessen. In diesem Rahmen verweist die Mitteilung auch auf die Notwendigkeit flexibler Arbeitsplätze, die Einführung atypischer Arbeitszeiten und Beschäftigungsverhältnisse und die Errichtung entsprechender Basisinfrastrukturen (Öffnungszeiten der öffentlichen und privaten Dienstleistungserbringer, Verkehr).
7. Es liegt auf der Hand, daß im derzeit bestehenden wirtschaftlichen Rahmen eine bessere Angleichung des Niveaus der Unterstützung von erwerbstätigen Eltern und von Kinderbetreuungseinrichtungen erforderlich ist, um Unausgewogenheiten auf dem Arbeitsmarkt abzubauen und die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Der Gemeinsame Markt wird zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen, und Frauen können daraus Nutzen ziehen, wenn Hilfsmaßnahmen einschließlich Kinderbetreuungseinrichtungen vorhanden und erschwinglich sind. Diese Hilfseinrichtungen sind auch von wesentlicher Bedeutung, wenn Frauen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen wollen, die in Zeiten der Umstrukturierung des Arbeitsmarkts unabdingbar sind. Schließlich sind die Hilfseinrichtungen auch wichtig, wenn die Gemeinschaft die Talente, Qualifikationen und Fähigkeiten von Frauen optimal nutzen will. Daher ist aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht eine Verbesserung der Quantität und der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und anderer Maßnahmen wünschenswert, mit deren Hilfe Eltern die familiären Verpflichtungen, die mit der Kinderbetreuung und -erziehung verbunden sind, mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung in Einklang bringen können.

B. SITUATION IN DEN MITGLIEDSTATEN

Die Lage der Beschäftigung von Frauen und Männern mit Kindern

1. In Anhang 1 werden einige Aspekte der Beschäftigungslage von Frauen und Männern mit Kindern dargestellt. Er vermittelt einen Überblick über die fortbestehenden unterschiedlichen Auswirkungen von Kindern und deren Betreuung auf die Teilnahme von Männern und Frauen am Erwerbsleben; 1988 waren weniger als die Hälfte (44 %) der Frauen mit Kindern im Alter zwischen 0 und 9 Jahren berufstätig, verglichen mit 92 % der Väter und 71 % der kinderlosen Frauen im gebärfähigen Alter. Im Verhältnis zu Männern mit Kindern oder kinderlosen Frauen übten mehr Frauen mit Kindern eine Teilzeitbeschäftigung aus.
2. Es liegen nur wenige Angaben über die qualitativen Aspekte der Erwerbstätigkeit von Eltern (z. B. Art der Beschäftigung, Arbeitsentgelt und Arbeitsbedingungen, Aufstiegsmöglichkeiten usw.) vor, die eine Beurteilung der Auswirkungen von Kindern und Kinderbetreuung auf diese Aspekte der Beschäftigungslage von Männern und Frauen ermöglichen würden.

Lücken in der Verfügbarkeit von Einrichtungen

3. Anhang 2 gibt einen Überblick (in %) über die verfügbaren Plätze in von der öffentlichen Hand finanzierten Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 10 Jahren im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kinder; nicht darin verzeichnet sind Kinder, die die in allen Mitgliedstaaten verpflichtende Grundschule besuchen; es ist jedoch die Anzahl der Stunden angegeben, in

(4) KOM (89) 363 endg.

denen die Kinder die Grundschulen besuchen und hiermit auch der Beitrag, den diese Schulen zur Kinderbetreuung leisten. Obwohl die Informationen über den privaten Sektor eher vage sind, läßt sich erkennen, daß der Bedarf an Kinderbetreuungseinrichtungen in sämtlichen Mitgliedstaaten das vorhandene Angebot wesentlich übersteigt.

4. Außer diesen bedeutenden Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten bestehen auch Unterschiede innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, so daß die Zugangsmöglichkeiten zu Einrichtungen in den einzelnen Regionen unterschiedlich sind. Im allgemeinen ist die Versorgung durch die öffentliche Hand in Städten besser als in ländlichen Gebieten.

Alter der in vorhandenen Einrichtungen betreuten Kinder

5. In acht Mitgliedstaaten gibt es für nur 5 % oder weniger der Kinder unter 3 Jahren Betreuungseinrichtungen, so daß der Bedarf bei weitem das Angebot übersteigt. Plätze in von der öffentlichen Hand finanzierten Vorschuleinrichtungen oder Kindergärten für Kinder zwischen 3 Jahren und dem gesetzlich vorgeschriebenen Schulalter sind häufiger zu finden. In vier Mitgliedstaaten gibt es derartige Einrichtungen für mehr als 80 % der Kinder, in sechs Staaten für 50 % bis 80 % und in zwei Staaten für weniger als 50 % der Kinder. In vielen Ländern sind die Öffnungszeiten dieser Einrichtungen, wie Grundschulen, jedoch so strukturiert, daß sie durch Kinderbetreuungseinrichtungen für die Zeiten außerhalb der Unterrichtsstunden ergänzt werden müssen. In zahlreichen Ländern übersteigt jedoch die Nachfrage nach Einrichtungen für Betreuung dieser Art bei weitem das Angebot, wobei der Versorgungsstand in zahlreichen Ländern sehr niedrig ist⁽⁵⁾ (s. Anhang 1 letzte Spalte).
6. Die Finanzierung seitens der öffentlichen Hand kann durch andere Finanzierungsquellen, z. B. seitens der Eltern und der Arbeitgeber, ergänzt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das Ausmaß der öffentlichen Finanzierung sehr unterschiedlich, und zwar nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch für verschiedene Altersgruppen der Kinder innerhalb der Mitgliedstaaten. Außer in einem Mitgliedstaat sind die meisten Eltern mit Kindern unter 3 auf privat finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen angewiesen; Eltern mit Kindern unter 3, die von der öffentlichen Hand finanzierte Einrichtungen in Anspruch nehmen und Eltern mit älteren Kindern im Kindergarten müssen je nach Einkommen bezahlen, obwohl die Höhe der Zahlungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ist. Eltern mit Kindern im Vorschul- oder Grundschulunterricht haben keine Zahlungen zu leisten, müssen jedoch ggf. die "außerschulische" Kinderbetreuung bezahlen. In fünf Ländern können Kinderbetreuungskosten in gewissem Maße von der Steuer abgesetzt werden, jedoch ist dieser Zuschuß viel niedriger als derjenige, den Eltern erhalten, die von der öffentlichen Hand finanzierte Einrichtungen in Anspruch nehmen; außerdem ist er nicht einkommensabhängig, wobei die Unterstützung für Familien mit niedrigem Einkommen höher wäre.
7. Aus Forschungen geht hervor, daß das Vorhandensein oder Fehlen geeigneter Betreuungseinrichtungen für Kinder zwischen 0 und 10 Jahren, und nicht nur von Kinderkrippen für Säuglinge, ein Hindernis für eine stärkere Beteiligung am Erwerbsleben und insbesondere für die Erwerbstätigkeit von Frauen darstellt. In allen Ländern fehlen Betreuungseinrichtungen für mehr als ein Drittel der Kinder im Schulalter; in neun Mitgliedstaaten sind sie entweder überhaupt nicht oder nur in sehr geringer Anzahl vorhanden. Die Unterschiede lassen sich zwar teilweise durch unterschiedlichen Bedarf und unterschiedliches Volkseinkommen erklären, jedoch erklärt dies den bestehenden ungleichen Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen nur zum Teil.

(5) "Kinderbetreuung in der Europäischen Gemeinschaft 1985-1990".
Veröffentlicht von "Frauen Europas", August 1990. Peter Moss,
Koordinator, Netz für Kinderbetreuung.

8. Große Informationslücken machen eine Erstellung umfassender und vergleichbarer Daten über die Lage in den Mitgliedstaaten nicht nur in bezug auf Kinderbetreuungseinrichtungen, sondern auch in bezug auf Urlaubsregelungen für erwerbstätige Eltern mit Pflichten der Kinderbetreuung und Erziehung, auf die Umgebung, Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes und die Teilung der familiären Verpflichtungen, die Bestandteil eines umfassenden Kinderbetreuungskonzepts sind (vgl. Teil C), unmöglich.
9. Informationen über privat finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen sind im allgemeinen, falls überhaupt verfügbar, unzureichend. Zahlreiche Frauen greifen jedoch auf Lösungen privater Art zurück. Aus Untersuchungen geht hervor, daß die meisten Kinder unter drei Jahren, mit Ausnahme eines Mitgliedstaates, in der gesamten Gemeinschaft von Verwandten betreut werden; private Kinderkrippen oder Kinderkrippen am Arbeitsplatz sind in allen Ländern für weniger als 2 % der Kinder unter drei Jahren vorhanden.

Urlaubsregelungen für erwerbstätige Eltern mit Pflichten der Betreuung und Erziehung von Kindern

10. Anhang 3 gibt einen Überblick über Elternurlaub. Als wichtigste Regelung ist festzuhalten, daß es in acht Ländern Elternurlaub gibt, wobei in einem Mitgliedstaat ein allgemeinerer Urlaub genommen und zur Kinderbetreuung genutzt werden kann. Die Urlaubsdauer deckt einen Zeitraum von 10 Wochen bis zu beinahe 3 Jahren. Mit Ausnahme Dänemarks erhalten Eltern, die Urlaub in Anspruch nehmen, entweder keine Bezahlung oder einen Betrag, der im Verhältnis zu dem normalen Gehalt niedrig ist; die Urlaubsregelungen sind auch unflexibel in bezug auf die Wahlmöglichkeiten für die Eltern hinsichtlich der Einteilung ihres Urlaubs (z. B. können Eltern nicht wählen zwischen Vollzeit- oder Teilzeiterurlaub oder zwischen Inanspruchnahme des Urlaubs während eines ununterbrochenen Zeitraums oder mit Unterbrechungen). In der großen Mehrzahl der Fälle wird der Urlaub von Müttern in Anspruch genommen.
11. Zusätzlich zu dieser Urlaubsart gewähren 6 Mitgliedstaaten gesetzlichen Urlaub für die Betreuung kranker Kinder, der jedoch nur in drei Fällen bezahlt wird. Gesetzlichen Vaterschaftsurlaub gibt es nur in Dänemark.

Umgebung, Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes

12. Aus einzelstaatlichen Untersuchungen in einigen Mitgliedstaaten geht hervor, daß die Entwicklungen in bezug auf Maßnahmen, mit deren Hilfe es möglich ist, Arbeit und Familienleben im Rahmen der Umgebung, Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes in Einklang zu bringen, bis jetzt nur in begrenztem und sehr unterschiedlichem Umfang Anwendung finden⁽⁶⁾
(7)(8).

Teilung der familiären Verpflichtungen

13. Während der letzten 20 Jahre hat sich im Beschäftigungsbereich insofern ein bedeutender Wandel vollzogen, als der Anteil der erwerbstätigen Frauen (besonders der verheirateten Frauen) ständig anstieg. Die stärkere

(6) "The Industrial Relations Review and Report", U.K., Mai-Juni, 1989.

(7) "Retaining Women Employees", Hilary Metcalf, Institute of Manpower Studies Report, U.K., 1990.

(8) "Maternity Rights: the Experience of Women and Employers", S. McRae, W.W Daniel, Policy Studies Institute, U.K., 1991.

Beteiligung der Frau am Erwerbsleben wurde jedoch nicht von den flankierenden Maßnahmen begleitet, die erforderlich wären, um eine entsprechende Entlastung der Frauen hinsichtlich ihres Anteils an den familiären Verpflichtungen zu erreichen und sowohl Männern und Frauen die Vereinbarkeit zwischen Beschäftigung und familiären Verpflichtungen zu erleichtern. Zahlreiche Frauen stehen noch vor der unerwünschten Entscheidung zwischen einer beruflichen Laufbahn, bei der sie die Doppelbelastung der gleichzeitigen Hauptverantwortung für die Familie tragen müssen oder einer Laufbahn zu Hause, wobei hauptsächlich von ihnen erwartet wird, daß sie die Betreuung von Kindern und Verwandten übernehmen und ihre Freizeit oder ihre Tätigkeit teilweise oder ganz aufgeben, wenn dies erforderlich ist.

C. DAS UMFASSENDE KONZEPT DER KINDERBETREUUNG

1. Ein wesentliches Element der Kinderbetreuungseinrichtungen ist der Bedarf an Qualität. Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung muß diejenigen Elemente umfassen, die zum Wohlergehen und zur Entwicklung des Kindes führen. Wichtig ist es, die falsche Unterscheidung zwischen Betreuung und Erziehung abzubauen, so daß "Betreuung" nicht als "Parkeinrichtung" für erwerbstätige Eltern und damit als negatives Element betrachtet wird. Die Einrichtungen sollten flexibel, am Ort und vielfältiger Art sein. Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung ist untrennbar mit der Qualität der Arbeit derjenigen verbunden, die diese Betreuung ausüben. Darüber hinaus behindern schlechte Einrichtungen die Erwerbstätigkeit von Frauen, da sie einige vom Eintritt ins Erwerbsleben abhalten und für bereits berufstätige Frauen eine zusätzliche Streßquelle darstellen.
2. Sollen familiäre Verpflichtungen, die durch die Betreuung und Erziehung von Kindern entstehen, mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Weiterbildung in Einklang gebracht werden, so sind Maßnahmen in vier Bereichen erforderlich: Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungseinrichtungen, während Eltern mit familiären Verpflichtungen für Kinder erwerbstätig sind oder sich in Aus- oder Fortbildung befinden; Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern, die die Verantwortung für die Betreuung und Erziehung von Kindern haben; Veränderungen in der Kultur und der Struktur individueller Arbeitsplätze, damit Arbeitnehmer, die Verantwortung für die Betreuung und Erziehung von Kindern haben, am Arbeitsplatz in ihren Bedürfnissen Unterstützung finden; gleichmäßigere Aufteilung der familiären Pflichten, die sich aus der Kinderbetreuung und -erziehung ergeben, insbesondere zwischen Mann und Frau. Maßnahmen in jedem dieser Bereiche sind notwendig, jedoch nicht ausreichend. Ein umfassendes und kohärentes Programm, das all diese Bereiche umfaßt, ist erforderlich.

D. KINDERBETREUUNGSEINRICHTUNGEN

1. Es gibt eine Reihe von Leistungen, die in Einrichtungen erbracht werden können, z. B. in Kinderkrippen, Kindergärten, Vorschulen oder Grundschulen, außerschulischen Kinderbetreuungscentren oder Kinderbetreuung in organisierten Kinderbetreuungsstätten.
2. Zu derartigen Kinderbetreuungseinrichtungen ist vor allem folgendes zu bemerken:
 - 1) In einer Anzahl wichtiger Bereiche, wie z. B. Zugangsmöglichkeit, Finanzierung und Kosten für Eltern, Verfügbarkeit von Plätzen, Öffnungszeiten, Orientierung und Zielsetzung, verwaltungsmäßige Verantwortlichkeit, Ausbildung, Entgelt und Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten, bestehen große und nicht zu rechtfertigende Widersprüche oder Kohärenzmängel zwischen den Einrichtungen.

- II) Die Einrichtungen müssen eng mit den örtlichen Gemeinden und den Eltern zusammenarbeiten. Dies bedeutet Eingehen auf die Umstände und Bedürfnisse der Eltern am Ort, regelmäßigen Kontakt und Informationsaustausch, Schaffung von Möglichkeiten für Eltern und örtliche Gemeinden, Einfluß auf die Zielsetzungen und die Verwaltung von Einrichtungen auszuüben.
- III) Obwohl in Anhang 2 nur Einrichtungen für Kinder bis zu 10 Jahren erfaßt sind, ist daran zu erinnern, daß familiäre Verpflichtungen durch die Betreuung von Kindern sehr weitreichend sind und mindestens fortbestehen, bis die Kinder die Schule durchlaufen haben, auch wenn sich die Art dieser Verpflichtungen mit dem Heranwachsen der Kinder und ihrer stärkeren Selbständigkeit wandelt.
- IV) Bei den in den einschlägigen Einrichtungen, und zwar sowohl in den von der öffentlichen Hand als auch in den privat finanzierten Einrichtungen Beschäftigten handelt es sich fast ausnahmslos um Frauen. Die Bedingungen und die Ausbildung von Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen sollten dahingehend verbessert werden, daß sie die Bedeutung ihrer Tätigkeit widerspiegeln.
- V) Während einige Eltern auf eigenen Wunsch private Regelungen treffen, tun viele andere Eltern dies nur, weil von öffentlicher Hand finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen fehlen. Deshalb sind erschwingliche Kinderbetreuungseinrichtungen in größerer Anzahl erforderlich, um die Lücke zwischen dem Bedarf und der vorhandenen Anzahl Einrichtungen zu schließen. Da die Notwendigkeit der Kinderbetreuung nicht nur die Eltern allein betrifft, sondern auch wirtschaftliche und soziale Auswirkungen hat, sollte die Finanzierung durch die öffentliche Hand einen bedeutenden Beitrag zur Bereitstellung dieser Einrichtungen leisten.
- VI) Dort, wo die Finanzierung seitens der öffentlichen Hand durch andere Finanzierungsquellen ergänzt wird, z. B. seitens der Eltern und der Arbeitgeber, sollte dies Teil einer kohärenten und umfassenden Politik der Finanzierung dieser Einrichtungen sein. Werden Kinderbetreuungseinrichtungen an Arbeitsplätzen zur Verfügung gestellt oder auf andere Weise durch einzelne Arbeitgeber unterstützt, so sollte dies als integrierende Ergänzung zu Einrichtungen auf kommunaler Basis und nicht als Alternative betrachtet werden und im Rahmen einer voll entwickelten Politik der Chancengleichheit erfolgen.

E. URLAUBSREGELUNGEN FÜR ERWERBSTÄTIGE ELTERN MIT VERPFLICHTUNGEN DER BETREUUNG UND ERZIEHUNG VON KINDERN

Erwerbstätige Eltern sind nicht immer imstande oder bereit, die Betreuung ihrer Kinder berufsmäßigen oder sonstigen Kinderbetreuern zu überlassen. Deshalb gehören zur Kinderbetreuung wesentlich verschiedene Arten von Urlaub, die Eltern eine Abwesenheit vom Arbeitsplatz zu Schlüsselzeiten ermöglichen, um anschließend ohne Verlust des Arbeitsplatzes oder des Dienstaters oder Unterbrechung der vertraglichen Beziehungen ihre Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen⁽⁹⁾.

(9) "Die Auswirkungen der Vervollständigung des Binnenmarktes auf Frauen in der Europäischen Gemeinschaft".

F. DIE UMGEBUNG, STRUKTUR UND ORGANISATION DES ARBEITSPLATZES

1. Auch die Arbeitsumgebung, die Praktiken und die Haltungen am Arbeitsplatz stellen ein wesentliches Element eines umfassenden Kinderbetreuungskonzepts dar. In diesen Bereichen getroffene Regelungen können zusätzlich die Kontinuität der Laufbahn der Beschäftigten ermöglichen und zur Verringerung der Kosten der Personalfluktuations beitragen.
2. Deshalb muß bei Arbeitgebern und Gewerkschaften für ein besseres Verständnis der Bedeutung einer Verbesserung der Umgebung, Struktur und Organisation der einzelnen Arbeitsplätze und der Mittel, um dies zu erreichen, gesorgt werden. Daher sind Maßnahmen erforderlich, um die Situation in bezug auf die Arbeitsplätze zu überprüfen, geeignete Initiativen zu ergreifen und deren Wirksamkeit zu überwachen, innovative Maßnahmen guter Beschäftigungspraktiken anzuregen, zu bewerten und für deren Verbreitung zu sorgen. Zu Beispielen für solche Praktiken gehören die Sitzungstermine, die so angesetzt werden sollten, daß sie mit der Notwendigkeit, Kinder aus den Kinderkrippen abzuholen vereinbar sind; hierzu gehört auch die rechtzeitige Ankündigung notwendiger Dienstreisen sowie die Einführung gleitender Arbeitszeit usw.

G. TEILUNG FAMILIÄRER VERPFLICHTUNGEN

Frauen tragen einen zu großen Teil der Verpflichtungen; dies ist eine der grundlegenden Ursachen für die ungleiche Stellung der Frauen am Arbeitsmarkt und folglich für fehlende Gleichstellung in bezug auf Beschäftigung und Einkommen. Die Höhe der Gehälter und die berufliche Stellung – zentrale Kriterien zur Beurteilung der Qualität – werden nicht nur durch die Kräfte des Marktes bestimmt, sondern durch die für die Nachkommenschaft aufzubringenden sozialen Kosten, die ungleich verteilt sind. Eine größere Beteiligung der Männer an den familiären Verpflichtungen scheint für eine gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt sowie zur Verbesserung der Qualität ihrer Berufstätigkeit und ihres persönlichen Lebens von wesentlicher Bedeutung. Ebenso wie Männer einen angemessenen Teil der familiären Verpflichtungen übernehmen sollten, sollten sie auch in gleichem Maße in den Genuß sämtlicher Maßnahmen gelangen, die dazu bestimmt sind, Familienleben und Berufstätigkeit miteinander in Einklang zu bringen, ohne dabei ihre eigenen beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten aufgeben oder eine feindselige Haltung befürchten zu müssen. Ein Wandel der Haltung von Männern ist sowohl in der Familie als auch am Arbeitsplatz erforderlich, um die Arbeitsumgebung sympathischer und empfänglicher für die Bedürfnisse von Kindern zu gestalten.

H. INFORMATIONSBEDARF

Es müssen angemessene Regelungen getroffen werden, um regelmäßig Informationen über die Verfügbarkeit und Aufteilung von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen, die Annahme und Benutzung von Einrichtungen durch Familien und die Kosten für Familien, die Annahme und Inanspruchnahme von Urlaub, die Verfügbarkeit von Vorteilen am Arbeitsplatz, die sich aus tariflichen oder betrieblichen Vereinbarungen ergeben und Beschäftigte mit familiären Verpflichtungen unterstützen sollen, sowie über die Inanspruchnahme dieser Vorteile und die Höhe der Beteiligung von Männern an der Kinderbetreuung einzuholen. Bei der Informationsbeschaffung und der Überwachung von Fortschritten in der Erreichung von Zielen dieser Politik sollte der Situation bestimmter Gruppen von Familien besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, wie z. B. Alleinerziehenden, Gruppen mit niedrigem Einkommen, Familien auf dem Lande und Familien mit einem Kind mit besonderen Bedürfnissen und/oder anderen besonderen Bedürfnissen.

J. SCHLUSSEFOLGERUNGEN

1. Nach Ansicht der Kommission geht aus der Analyse der vorstehend untersuchten Probleme hervor, daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen sollten, die es Frauen und Männern ermöglichen, Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung mit den Pflichten, die sich aus der Betreuung und Erziehung von Kindern ergeben, miteinander zu vereinbaren. Daher empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, eine Reihe spezifischer Maßnahmen zu treffen, um allen Eltern mit derartigen Pflichten den Zugang zu qualitativ hochwertigen Einrichtungen am Ort zu ermöglichen.
2. Da bedeutende Informationslücken bestehen – insbesondere in bezug auf die Verfügbarkeit privat finanzierter Einrichtungen, die getroffenen Vereinbarungen für die Betreuung von Kindern, während die Eltern der Erwerbstätigkeit nachgehen und die Qualität von Einrichtungen – sind Maßnahmen erforderlich, um diese Unausgewogenheiten auszugleichen. Dieser Prozeß sollte darauf abzielen, den Kenntnisstand in bezug auf die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen auf das Niveau anzuheben, das bereits im allgemeinen in bezug auf das Bildungssystem besteht.
3. Die Kommission sagt zu, a) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern den Austausch, die Auswertung und die Verbreitung von Informationen und Erfahrungen in diesem Bereich zu fördern, und b) Projekte mit innovativem Charakter und grenzübergreifender Bedeutung zu unterstützen und die Ergebnisse zu verbreiten.

Beschäftigungslage der Eltern 1988						
	Beschäftigung Frauen mit Kindern unter 10	Beschäftigung Männer mit Kindern unter 10	Beschäftigung kinderlose Frauen zwischen 20 und 39 Jahren	Veränderungen in der Beschäf- tigung 1985-88 Frauen mit Kindern unter 10	Arbeits- losigkeit Frauen mit Kindern unter 10	Arbeits- losigkeit Männer mit Kindern unter 10
Deutschland	38% (21%)	94% (1%)	75% (15%)	+2,6% (+2,5%)	6%	3%
Frankreich	56% (16%)	93% (1%)	75% (11%)	+1,3% (+1,9%)	10%	5%
Italien	42% (5%)	95% (2%)	55% (4%)	+3,6% (+0,7%)	8%	3%
Niederlande	32% (27%)	91% (9%)	68% (30%)	+8,2% (+7,7%)	8%	5%
Belgien	54% (16%)	92% (1%)	68% (13%)	+2,8% (+2,4%)	12%	5%
Luxemburg	38% (10%)	98% (-)	69% (5%)	+3,7% (0,6)	2%	1%
Vereinigtes Königreich	46% (32%)	88% (1%)	83% (20%)	+7,5% (+6%)	8%	8%
Irland	23% (7%)	79% (1%)	67% (6%)	+5,1% (+1,5%)	8%	17%
Dänemark	79% (32%)	95% (2%)	79% (6%)	+2,6% (-1,5%)	8%	3%
Griechenland	41% (5%)	95% (1%)	52% (3%)	+3,8% (-0,2%)	6%	3%
Portugal	62% (4%)	95% (1%)	69% (6%)	Keine Informationen	6%	2%
Spanien	28% (4%)	89% (1%)	44% (5%)	Keine Informationen	10%	8%
Europäische Gemeinschaft	44% (17%)	92% (2%)	71% (13%)	Keine Informationen	8%	5%

Anmerkung: Zahlen zwischen Klammern = Prozentsatz Teilzeitbeschäftigter

Plätze pro Altersgruppe in den von der öffentlichen Hand finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen							
	Datum der Angaben	Kinder unter 3 Jahren	Kinder zwischen 3 und dem gesetzlich vorgeschriebenen Schulalter	Gesetzlich vorgeschriebenes Schulalter	Dauer des Schultages (einschließlich Mittagspause)	Betreuung von Kindern im Grundschulalter außerhalb der Schulstunden	
Deutschland	1987	3%	65-70%	8-7 Jahre	4-5 Stunden	4%	
Frankreich	1988	20%	95%+	6 Jahre	8 Stunden	?	
Italien	1986	5%	85%+	6 Jahre	4 Stunden	?	
Niederlande	1989	2%	55-55%	5 Jahre	6-7 Stunden	1%	
Belgien	1988	20%	95%+	6 Jahre	7 Stunden	?	
Luxemburg	1989	2%	55-60%	5 Jahre	4-8 Stunden (a)	1%	
Vereinigtes Königreich	1988	2%	35-40%	5 Jahre	6½ Stunden	(-)	
Irland	1988	2%	55%	6 Jahre	4½-6½ Stunden(b)	(-)	
Dänemark	1989	48%	85%	7 Jahre	3-5½ Stunden(a,b)	29%	
Griechenland	1988	4%	65-70%	5½ Jahre	4-5 Stunden (b)	(-)	
Portugal	1988	6%	35%	6 Jahre	6½ Stunden	6%	
Spanien	1988	?	65-70%	6 Jahre	8 Stunden	(-)	

N.B. Diese Tabelle sollte zusammen mit den nationalen Berichten gelesen werden, die wichtige Angaben und Erläuterungen enthalten. Die Tabelle enthält die Anzahl der von der öffentlichen Hand finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen pro Altersgruppe. Der Prozentsatz der Kinder kann höher sein, da bestimmte Plätze nur auf Teilzeitasie genutzt werden. Die in den Niederlanden vorhandenen Spielgruppen wurden nicht berücksichtigt, obwohl 10% der Kinder unter 3 und 25% der Kinder zwischen 3 und 4 diese Gruppen besuchen und sie im allgemeinen mit öffentlichen Geldern unterstützt werden. Da die durchschnittliche Betreuungsdauer - 8 Stunden pro Woche - viel kürzer ist als in allen anderen Betreuungseinrichtungen, wäre es schwierig und potentiell irreführend sie auf der gleichen Grundlage wie die anderen zu behandeln. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Spielgruppen vergessen werden sollten, wenn von den vom öffentlichen Sektor in den Niederlanden finanzierten Kinderbetreuungsplätzen die Rede ist. Schlüssel: ? = keine Information; (*) = weniger als 0,5%; (a) = Schulstunden sind von Tag zu Tag verschieden; (b) = Anzahl Schulstunden steigt, wenn die Kinder älter werden.

ANHANG 3

- * Elternurlaub bedeutet Urlaubsanspruch während einer bestimmten Zeit für Arbeitnehmer, Väter, Mütter, einschließlich Beschäftigte des öffentlichen Sektors im Anschluß an die Geburt eines Kindes während der Zeit nach Beendigung der Mutterschaftsurlaubs bzw. für die vorgehend beschriebenen Arbeitnehmer bei Adoption eines Kindes im Anschluß an dessen Aufnahme in den Haushalt der Adoptiv-eltern, während der der Anspruchsberechtigte die Verantwortung für die tatsächliche Betreuung des Kindes übernimmt.

Elternurlaub*	
Deutschland	18 Monate. Niedrige Pauschalzahlung während 6 Monaten, danach hängt die Zahlung vom Familieneinkommen ab. Familien mit einem höheren Einkommen erhalten weniger.
Frankreich	Bis das Kind 3 Jahre alt ist. Keine Entschädigung außer bei 3 oder mehr Kindern, dann niedrige Pauschalzahlung.
Italien	6 Monate. 30% des Arbeitsentgeltes.
Niederlande	Kein Vaterschaftsurlaub, Arbeitnehmer können jedoch Urlaub aus familiären Gründen nehmen (siehe nationale Berichte)
Luxemburg	Kein Vaterschaftsurlaub.
Vereinigtes Königreich	Kein Vaterschaftsurlaub.
Irland	Kein Vaterschaftsurlaub.
Dänemark	10 Wochen, 90% des Arbeitsentgeltes (bis zu einem Höchstbetrag).
Griechenland	3 Monate pro Elternteil. Unbezahlter Urlaub.
Portugal	24 Monate unbezahlt.
Spanien	12 Monate unbezahlt.

KOMMISSION

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

nach Kenntnisaufnahme von dem Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Absatz 16 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer fordert die Ausarbeitung von Maßnahmen, die es Männern und Frauen ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten miteinander in Einklang zu bringen.

Im Aktionsprogramm der Kommission zur Durchführung der Gemeinschaftscharta ist auch die Annahme einer Empfehlung betreffend die Kinderbetreuung vorgesehen.

In der Gemeinschaftscharta wird festgestellt, daß Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Elternurlaub und Mutterschaftsurlaub Teile eines Ganzen sind, das es allen ermöglicht, familiäre Pflichten und berufliche Wünsche miteinander zu vereinen, daß sich dieses Ziel jedoch mit einer Maßnahme der Gemeinschaft allein nicht verwirklichen läßt.

In ihrem dritten mittelfristigen Aktionsprogramm zur Chancengleichheit für Frauen und Männer (1991–1995) hat die Kommission festgestellt, daß weiterer Handlungsbedarf in diesem Bereich besteht.

In der Mitteilung der Kommission über die Familienpolitik⁽¹⁾ wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, weitere Maßnahmen zu treffen, um eine bessere Vereinbarkeit zwischen Berufs- und Familienleben zu erreichen und die Aufteilung der familiären Pflichten zu fördern und daher die Bemühungen im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung zu verstärken.

Die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben muß in einem weiten Rahmen gesehen werden; um sie zu erreichen, bedarf es einer globalen Politik der Gemeinschaft.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, das Wohlergehen von Kindern und Familien zu fördern, wobei den Bedürfnissen aller Kinder und Familien Rechnung getragen und berücksichtigt werden muß, daß die sich aus der Kleinkinderbetreuung und -erziehung ergebenden Pflichten auch während der Schulzeit der Kinder andauern; ferner gilt es, die Vielfalt der Bedingungen in Erwerbstätigkeit und Haushaltsführung der Eltern anzuerkennen.

Der Mangel an guten, kostengünstigen Kinderbetreuungseinrichtungen und anderen Maßnahmen, die es Eltern ermöglichen, ihre Pflichten der Kinderbetreuung und -erziehung mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung in Einklang zu bringen, stellt ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für Frauen dar, zu gleichen Bedingungen wie Männer Zugang zu Beschäftigung, Ausbildung und Fortbildung zu finden und diese voll in Anspruch zu nehmen sowie uneingeschränkt an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilzunehmen.

Die Verbesserung der Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, mit deren Hilfe Eltern die Pflichten der Kinderbetreuung und -erziehung mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung in Einklang bringen können, ist von ausschlaggebender Bedeutung, damit Frauen die Möglichkeit erhalten, in vollem Umfang und gleichberechtigt die günstigen Auswirkungen des einheitlichen Binnenmarkts zu nutzen.

⁽¹⁾ 8. August 1989, KOM(89) 363 endg.

Zudem könnten angemessene Einrichtungen zur Betreuung von Kindern die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt erleichtern.

Die Kinderbetreuung ist ein weiter Bereich, zu dem die Bereitstellung von Einrichtungen guter Qualität ebenso gehört wie eine Arbeitswelt, die für Eltern, die Verantwortung für Kinderbetreuung und -erziehung tragen, günstig ist, wie auch die Teilung der familiären Pflichten zwischen Frau und Mann.

Der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen und anderen Maßnahmen, mit deren Hilfe Eltern die Kinderbetreuung und -erziehung mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung in Einklang bringen können, behindert die effiziente Nutzung der Talente, Begabungen und Fähigkeiten von Frauen, die angesichts der demographischen Entwicklungen und strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt besser eingesetzt werden müssen.

Einige Mitgliedstaaten sind in diesem Bereich tätig geworden, jedoch blieben die getroffenen Maßnahmen oft in ihren Auswirkungen begrenzt.

Die Nachfrage nach guten, kostengünstigen Kinderbetreuungseinrichtungen übersteigt in allen Mitgliedstaaten bei weitem das Angebot.

Darüber hinaus bestehen in dieser Hinsicht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und zwischen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede.

Die in den gemeinschaftlichen Förderkonzepten für die Strukturpolitik enthaltene Standardklausel bestimmt, daß die in einem solchen Rahmen erfolgenden Aktionen und Maßnahmen mit der Politik und den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Chancengleichheit von Frauen und Männern übereinstimmen und diese gegebenenfalls fördern müssen und daß insbesondere dem Bedarf an Infrastrukturen und Bildungsmaßnahmen, die die Eingliederung von Frauen mit Kindern in das Berufsleben begünstigen, Rechnung getragen werden muß.

Ferner sind in der Gemeinschaftsinitiative NOW zur Förderung der Chancengleichheit im Bereich Beschäftigung und berufliche Bildung Maßnahmen zur Kinderbetreuung vorgesehen, um Frauen mit Kindern den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Berufsbildungsmaßnahmen zu erleichtern.

Daher ist es wichtig, Gemeinschaftsleitlinien für die Durchführung einer Reihe gezielter umfassender Aktionen aufzustellen, um die Schaffung guter, preisgünstiger Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Einleitung sonstiger Maßnahmen, mit deren Hilfe Eltern die Kinderbetreuung und -erziehung mit Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Fortbildung in Einklang bringen können, zu gewährleisten —

EMPFIEHLT:

Artikel 1

Es wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Maßnahmen auszuarbeiten, die es Frauen und Männern ermöglichen, ihre beruflichen und ihre familiären Verpflichtungen, die sich aus der Kinderbetreuung und -erziehung ergeben, miteinander in Einklang zu bringen.

Artikel 2

Es wird den Mitgliedstaaten empfohlen, zu diesem Zweck unter angemessener Beteiligung der zentralen, regionalen und lokalen Behörden, der Sozialpartner und anderer maßgeblicher Organisationen Maßnahmen in den folgenden vier Bereichen zu erarbeiten:

1. Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, während die Eltern erwerbstätig oder auf Arbeitssuche sind oder sich in Aus- oder Fortbildung befinden;
2. Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern, die Verantwortung für die Betreuung und Erziehung von Kindern tragen;
3. die Gestaltung von Umgebung, Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes in der Weise, daß sie den Bedürfnissen der Betreuer von Kindern entsprechen;
4. Teilung der familiären Pflichten, die sich aus der Kinderbetreuung und -erziehung ergeben, zwischen Mann und Frau.

Artikel 3

In bezug auf die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Maßnahmen der folgenden Art in die Wege zu leiten:

- a) Alle Eltern, die erwerbstätig oder auf Arbeitssuche sind oder sich in Aus- oder Fortbildung befinden, müssen Zugang zu leistungsfähigen Einrichtungen am Ort erhalten. Dies bedeutet im einzelnen: Die Betreuungseinrichtungen sind nicht zu teuer; sie verbinden eine sichere und zuverlässige Betreuung mit einer umfassenden Erziehung oder einem pädagogischen Ansatz; der Zugang zu ihnen richtet sich nach den Belangen von Eltern und Kindern; die Einrichtungen sollten in allen Gegenden und Regionen der Mitgliedstaaten, sowohl in Stadt- als auch in ländlichen Gebieten, verfügbar sein; sie sollten den Zugang für Kinder mit besonderen Bedürfnissen, mit Bedürfnissen sprachlicher Art und für Kinder aus Einzelternfamilien gewährleisten und diesen Bedürfnissen Rechnung tragen.
- b) Die Flexibilität und die Vielfalt der Betreuungseinrichtungen sollten gefördert werden, und zwar als Teil einer Strategie, die darauf abzielt, die Auswahlmöglichkeiten zu verbessern und den verschiedenen

534/81

Präferenzen, Bedürfnissen und Umständen von Kindern und Familien entgegenzukommen. Die verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten sollten aufeinander abgestimmt sein.

- c) Es sollte eine Verbesserung der Ausbildung (sowohl Erstausbildung als auch Fortbildung) der in der Kinderbetreuung Beschäftigten angestrebt werden, damit gewährleistet ist, daß diese Ausbildung der hohen Bedeutung und dem gesellschaftlichen und erzieherischen Wert ihrer Arbeit entspricht.
- d) Die Kinderbetreuungseinrichtungen sollten ermutigt werden, durch regelmäßigen Kontakt und Informationsaustausch eng mit den Eltern und Ortsgemeinden zusammenzuarbeiten, um so auf die besonderen örtlichen Umstände und Bedürfnisse der Eltern eingehen zu können.
- e) Es sollte sichergestellt werden, daß die öffentliche Hand einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Schaffung guter kostengünstiger, einander ergänzender Betreuungseinrichtungen leistet, die den Eltern eine Auswahl bieten.

Artikel 4

In bezug auf Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern, denen die Betreuung und Erziehung von Kindern obliegt, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, weitere Maßnahmen zu ergreifen, damit dem gestiegenen Frauenanteil an der Erwerbsbevölkerung auf realistische Weise Rechnung getragen wird. Dazu muß die Möglichkeit eines Urlaubs geschaffen werden, der es allen erwerbstätigen Eltern, sowohl Männern als Frauen, ermöglicht, die Doppelbelastung durch Beruf und Familie spürbar zu verringern, wobei unter anderem die Modalitäten dieses Urlaubs flexibel zu gestalten sind.

Artikel 5

Im Hinblick auf die Umgebung, die Struktur und die Organisation des Arbeitsplatzes wird den Mitgliedstaaten empfohlen,

- a) die Sozialpartner darin zu bestärken, Aktionen zu fördern, unter anderem im Rahmen von Tarifverträgen, die die Umgebung, die Struktur und die Organisation einzelner Arbeitsplätze derart beeinflussen, daß sie den Bedürfnissen aller erwerbstätigen Eltern, die Verantwortung für die Betreuung und Erziehung von Kindern tragen, entgegenkommen;
- b) aktiv darauf hinzuarbeiten, daß die Arbeitsbedingungen der in der Kinderbetreuung Beschäftigten verbessert werden, und dafür Sorge zu tragen, daß der gesellschaftliche Wert ihrer Arbeit anerkannt wird;
- c) insbesondere im öffentlichen Sektor Aktionen zu fördern, die für die Entwicklung von Initiativen in diesem Bereich als Beispiel dienen könnten.

Artikel 6

Hinsichtlich der sich aus der Betreuung und Erziehung von Kindern ergebenden Verantwortung wird den Mitgliedstaaten empfohlen, eine verstärkte Beteiligung von Männern zu unterstützen und zu fördern, damit eine ausgewogenere Teilung der elterlichen Pflichten zwischen Mann und Frau erreicht wird.

Artikel 7

Innerhalb von drei Jahren nach Annahme der vorliegenden Empfehlung unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über die Maßnahmen, die sie zu ihrer Durchführung getroffen haben, damit die Kommission einen Bericht darüber ausarbeiten kann.

08.11.91

**Beschluß
des Bundesrates**

zum

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Kinderbetreuung

KOM(91) 233 endg.; Ratsdok. 7485/91

Der Bundesrat hat in seiner 636. Sitzung am 8. November 1991 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich alle Bemühungen, auch Frauen und Müttern den Weg zu Ausbildung, Beruf und Weiterbildung zu eröffnen. Dazu gehört auch der Beitrag der Wirtschaft und der öffentlichen Hand, eine Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen zu erleichtern.

Der Bundesrat unterstreicht die in seinem Beschluß vom 1. Dezember 1989 - Drs. 555/89 (Beschluß) - erhobenen Forderungen im familien- und sozialpolitischen Bereich (u. a. Gleichstellung von Mann und Frau, Erziehungsurlaub, Arbeitszeitregelung) und wiederholt seine Erwartung, daß die Umsetzung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft auf hohem Niveau führen wird.

Der Bundesrat unterstützt das Anliegen des Empfehlungsvorschlages der Kommission. Mit dieser Empfehlung wird nicht nur sozialpolitisch ein Signal gegeben, sondern auch das EG-Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte mit dem Ziel umgesetzt, die Chancengleichheit für Frauen und Männer zu fördern.

...

Damit wird gleichzeitig die Bedeutung einer qualifizierten Kinderbetreuung in diesem Prozeß hervorgehoben.

Genauso wird deutlich betont, daß sich als Voraussetzung für die Chancengleichheit von Frauen und Männern auch die Erwerbsarbeitsstrukturen verändern müssen, insbesondere in der zeitlichen Gestaltung.

2. Der Bundesrat bittet aber die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen des Empfehlungsvorschlages auf folgende kompetenzrechtliche Bedenken hinzuweisen:

Nach Auffassung des Bundesrates ist auch für solche Beschlüsse des Rates, die nur Empfehlungen zum Gegenstand haben, eine tragfähige Rechtsgrundlage erforderlich.

Die von der Kommission vorgeschlagene Empfehlung findet nach Ansicht des Bundesrates in Artikel 235 EWGV keine hinreichende Rechtsgrundlage. Mit den Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten empfohlen werden sollen, werden nämlich keine im EWG-Vertrag enthaltenen Ziele, sondern sozialpolitische Anliegen verfolgt, die Bereiche jenseits dieser gemeinschaftsrechtlichen Zielvorstellungen zum Gegenstand haben.

Dies gilt insbesondere für die den Schwerpunkt der Empfehlung bildenden Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Ausbau sowie zur Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Solche Einrichtungen sind dem Sachgebiet der Jugenderziehung zuzurechnen, das nicht zum Regelungsbereich des EWG-Vertrages gehört.

Soweit die vorgesehenen Maßnahmen sich auf Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern und auf die Gestaltung ihres Arbeitsplatzes beziehen und in der Vorlage auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte abgehoben wird, verweist der Bundesrat auf seine wiederholte Feststellung, daß diese Charta die Zuständigkeiten der Gemeinschaft nicht über die sich aus den Gemeinschaftsverträgen ergebenden Befugnisse hinaus erweitert hat - vgl. BR-Drucksache 133/91 (Beschluß) Ziffer 3 - . Aus der Gemeinschaftscharta ergeben sich dementsprechend auch keine Vertragsziele, auf die ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf der Grundlage des Artikels 235 EWGV gestützt werden kann.

3. Der Bundesrat weist unter Bezugnahme auf die Präambel der Gemeinschaftscharta darauf hin, daß die Kinderbetreuung, soweit sie der Erziehung und Bildung zugeordnet wird, in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, und daß Aussagen zu ihr auf EG-Ebene nicht zu einer Ausweitung der im Vertrag festgelegten Befugnisse der Gemeinschaft führen dürfen.

Der Bundesrat weist ergänzend darauf hin, daß auch nach dem von den Ländern geforderten Subsidiaritätsprinzip kein Raum ist für ein Gemeinschaftshandeln auf dem Gebiet der Kinderbetreuung.

Der Bundesrat stellt klar, daß mit Rücksicht auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die innerstaatliche Zuständigkeit der Länder für Kindergärten und Kinderhorte Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen nicht "unter angemessener Beteiligung der zentralen, regionalen und lokalen Behörden" ergehen können. Vielmehr müssen Maßnahmen "in der jeweiligen Zuständigkeit der zentralen, regionalen und lokalen Behörden" erarbeitet werden.

4. Sofern durch Artikel 7 der vorgeschlagenen Empfehlung den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt werden soll, die Kommission über die Maßnahmen zu unterrichten, die die Mitgliedstaaten aufgrund der vorgesehenen Empfehlungen getroffen haben, weist der Bundesrat darauf hin, daß die Auferlegung einer solchen Pflicht in einer Empfehlung rechtlich unzulässig wäre.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei weiteren Beratungen über den Empfehlungsvorschlag darauf hinzuwirken, daß ein stärkeres Gewicht auf den Aspekt der familienergänzenden Förderung im Betreuungsangebot gelegt wird.

Die Belange und Bedürfnisse der Kinder hinsichtlich einer fachlich fundierten Förderung ihrer Gesamtentwicklung durch Erziehung, Bildung und Betreuung in Tageseinrichtungen dürfen neben dem Interesse der Eltern an Entlastung von eigenen Betreuungsfunktionen nicht vernachlässigt werden.

Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf familienergänzende Erziehung in Tageseinrichtungen für Kinder ist wegen der damit verbundenen immensen finanziellen Belastung sicher nicht in einem Schritt zu realisieren.

6. Für die Umsetzung der Empfehlung des Rates ist bezüglich einer bundesgesetzlichen Regelung eines Rechtsanspruchs auf familienergänzende Erziehung in Tageseinrichtungen für Kinder festzustellen, daß die Bundesregierung im Rahmen der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs durch Verbesserungen der Finanzausstattung die Länder und Gemeinden in die Lage versetzen muß, diesen Rechtsanspruch zu realisieren.

Der Bundesrat legt im übrigen Wert auf die Feststellung, daß die für die Schaffung einer ausreichenden Anzahl von Kinderbetreuungseinrichtungen erforderliche Bereitstellung öffentlicher Mittel nur im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel erfolgen kann und keinesfalls zu einer Vergrößerung von Haushaltsdefiziten führen darf.