

Stellungnahme zur Reform des Congé parental (und zur Abschaffung der Allocation d'éducation)

In dem vom Premierminister am 14. Oktober 2014 vorgestellten "Zukunftspak" erregte besonders eine Maßnahme großes Aufsehen: die geplante Abschaffung der "Allocation d'éducation", im Folgenden als AE bezeichnet (und der "Allocation de maternité", die aber in 2013 mit ihren 3,7 Millionen Ausgaben im Vergleich zu den rund 70 Millionen Ausgaben für die AE von geringerer Bedeutung ist, weshalb wir uns hier auf die AE konzentrieren). Bevor wir etwas tiefer ins Detail einsteigen, sei klar gestellt, dass einerseits nicht alle AE-Bezieher(innen) ihren Beruf aufgegeben haben, und dass andererseits sehr wohl verschiedene Wahlmöglichkeiten bestehen. Im Detail:

- Zum 31. Dezember 2013, jüngere Daten stehen bei Redaktion dieser Zeilen nicht zur Verfügung, bezogen insgesamt 8.357 Haushalte eine AE und (nur!) 4.077¹ waren im "Congé parental", im Folgenden mit CP bezeichnet². Dazu muss man wissen, dass einerseits die Wahl- und Zugangsmöglichkeiten bei der AE größer sind als beim CP. Bei diesem gibt es nur die Alternative zwischen 6 Monaten gänzlich ohne Berufstätigkeit oder 12 Monaten bei Halbtagsstätigkeit, letzteres obendrein nur mit Zustimmung des Arbeitgebers, bei dem man zur Zeit des Antrags außerdem in beiden Fällen seit mindestens einem Jahr beschäftigt sein muss. Dies allein verwundert dann nicht, dass die Zahlen so sind wie sie sind: viele wählen die AE, weil sie ihnen eine größere Flexibilität bietet, andere, weil sie gar nicht für den CP in Frage kommen. Dies allein reicht dann auch schon aus, um sich darüber im Klaren zu sein, dass nicht die von der Regierung im „Zukunftspak“ eingeplanten Ersparnisse der ganzen 70 Millionen anfallen werden, sondern es wird u.a. eine Umschichtung in Richtung CP erfolgen, wenn die AE abgeschafft wird.

- Die AE wird also nicht nur von Frauen (oder Männern) in Anspruch genommen, die ihre Berufstätigkeit aufgeben, oder nie berufstätig waren, sondern auch von solchen, die

¹ Davon sogar nur 3.000 im ersten CP, den man allein mit der AE vergleichen kann! Siehe CLS (2014).

² Siehe IGSS (2014).

durchaus berufstätig sind, nur dass sie mit der AE besser zurecht kommen, als mit dem CP. Wobei dies keine monetäre Frage ist, denn ob 22 Monate AE, oder 12 Monate CP bei Halbtagsstätigkeit, oder 6 Monate CP ohne Berufstätigkeit: die gesamte Summe, die dabei von der Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) bezogen werden kann, ist immer dieselbe!

- Denn dazu muss man wissen, dass die AE keineswegs nur dann ausbezahlt wird, wenn die Berufstätigkeit aufgegeben wird (respektive zur Hälfte bei einer Halbtagsbeschäftigung gezahlt wird), oder vorher nicht vorhanden war. AE kann auch bei weiterhin voller Berufstätigkeit beziehen, wer bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet! Diese Einkommensgrenzen sind aber recht hoch, auch wenn sie sich auf das Gesamteinkommen des Haushalts beziehen: das Dreifache des Mindestlohnes (im Augenblick 5.657,70 EUR) bei einem Kind, das Vierfache des Mindestlohnes (7.543,60 EUR) im Falle der Erziehung von zwei Kindern und ab drei Kindern ist es das Fünffache des Mindestlohnes (9.429,50 EUR)³. So kommt es, dass in 2.121 Haushalten von insgesamt 8.357 (also 25,38%, demnach mehr als ein Viertel) beide Partner arbeiten (ohne dass wir, weil das die Statistik nicht hergibt, wissen können, in wie vielen der 5.792 Fälle, wo nur eine Berufstätigkeit vorliegt es sich um einen Alleinerzieherhaushalt handelt⁴).

Bei genauem Hinsehen stellt man dreierlei fest:

- 1) Nicht jede Frau, die nicht arbeitet, hat dies selbst gewählt: weder gibt es für jeden einen Arbeitsplatz, was die Arbeitslosenstatistik zeigt, noch gibt es genügend Plätze in Kinderkrippen und Maisons relais⁵. Ein Herstellen von Bedingungen, die den Wegfall der AE verschmerzen lassen wird in beiden Fällen Geld kosten - und dann doch noch nicht zu 100% gelingen können!
- 2) In vielen Fällen zeigt der Bezug einer AE bei gleichzeitiger Berufstätigkeit, dass es sich hier um ein rein materielles Problem handelt⁶. Daher wird in Zukunft in vielen dieser

³ Siehe IGSS (2014).

⁴ Aus dem Jahr 1998, wo es die Statistik zum letzten Mal gab, wissen wir, dass 1.213 (=12%) Alleinerzieher unter den AE-Beziehern waren. Außerdem wissen wir, dass 2013 insgesamt 444 der AE-Bezieher keiner Arbeit nachgingen, sodass man, angesichts dessen dass Monoparentalität heute häufiger vorkommt als 1998, die Gesamtheit der AE-Bezieher, die trotz AE einer Arbeit nachgehen auf rund 3.000 schätzen kann, also rund 35%. Siehe Gouvernement luxembourgeois (2014).

⁵ Siehe z.B. Eurydice (2014).

⁶ Als Indiz hierfür wollen wir anführen, dass von den Personen, die CP beziehen, 78% den ersten beiden Einkommensquintilen angehören (55,1% dem ersten und 22,9% dem zweiten Quintil), wobei das Durchschnittsmonatseinkommen im ersten Quintil bei 753,08 EUR und im zweiten bei 2.070,42 EUR liegt, also knapp

Fälle der Wegfall der AE zu einem Anspruch auf RMG ("allocation complémentaire") führen, in den anderen müssen diese Haushalte einfach mit weniger Einkommen auskommen!

- 3) In einer schwer abzuschätzenden Zahl von Fällen von AE-Bezieher(innen) aber besteht, nach einer mehr oder weniger kurzen Unterbrechung die Berufstätigkeit weiter, sodass diese Bezieherinnen eigentlich besser auf den CP zurückgreifen sollten. Aber sie tun es bisher nicht, weil sie entweder keinen Zugang zum CP haben oder aber dieser nicht flexibel genug auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten werden kann.

Daher ergibt sich einerseits die Notwendigkeit, vor etwaigen Änderungen wie der AE-Abschaffung die genauere Situation der Bezieher(innen) zu untersuchen, dann bestenfalls auf den Gebieten Arbeitsplatzangebot, Angebot von Kinderkrippenplätzen und Einkommenssicherung Fortschritte zu erzielen, und andererseits als absolute Minimalvoraussetzung ist der CP zu reformieren. Dies hat ja mittlerweile die Regierung anerkannt und es in der Vereinbarung vom 28. November 2014 mit den Gewerkschaften verankert. Dazu bringen wir hiermit einige Vorschläge in die politische Diskussion mit ein:

- 1) Zu allererst müssen die Zugangsbedingungen zum CP verbessert werden. Dies betrifft einerseits die Bestimmung, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung das Beschäftigungsverhältnis bei diesem Arbeitgeber mindestens seit einem Jahr bestanden haben muss. Hier wären Erleichterungen angebracht, um u.a. auch zu verhindern, dass ein Arbeitgeberwechsel wegen des CP-Anspruchs nicht stattfindet. Zum anderen aber betrifft es die vielen atypisch Beschäftigten, die z.B. mehrere Stellen als Haushaltshilfe kumulieren. Auch die Regeln bei Teilzeitarbeit müssten reformiert werden.
- 2) Als zweites bedarf es beim CP mehr Flexibilität. Hier werden im Augenblick drei verschiedene zusätzliche Varianten von der Regierung ins Spiel gebracht.
 - a) Da ist zum einen die Möglichkeit, einen zwar zeitlich auf 4 Monate (respektive 8 bei Halbtagsstätigkeit) verkürzten CP zu nehmen, wobei die Lohnersatzzahlungen dann aber entsprechend umgelegt würden und pro Monat höher wären, sodass auch hier unterm Strich der Gesamtbetrag derselbe wäre, dies allerdings nur im Sinne eines Maximalbetrages: liegt der Durchschnittslohn

über dem Mindestlohn – siehe CLS (2014). Das garantierte Mindesteinkommen für zwei Erwachsene und ein Kind liegt demgegenüber bei 2.144,83 EUR und bei 2.267,39 EUR für zwei Kinder.

der letzten drei Monate unter diesem Maximalbetrag, so soll dieser Durchschnittslohn gezahlt werden. Das würde bedeuten, dass ausgerechnet die Ärmsten hier schlechter abschneiden. Da diese Regel nur in diesem Falle gelten würde, ist davon auszugehen, dass hier der Grundsatz, dass alle vor dem Gesetz gleich sind, verletzt würde.

- b) Und zum anderen wird vorgeschlagen, den CP in maximal drei Zeiträume bis zum Alter des Kindes von 4 Jahren aufteilen zu können, wobei jeder dieser Zeiträume mindestens einen Monat lang sein müsste.
- c) Und dann gibt es noch als letztes, das Angebot, den CP so zu gestalten, dass über maximal 20 Monate die Arbeitszeit um 20 oder 40% (z.B. 1 oder 2 Tage pro Woche) gekürzt würde.

Außer der jetzt schon geltenden Regelung mit den 6 Monaten und der neu vorgeschlagenen über 4 Monate sollen alle anderen Alternativen von der Zustimmung des Arbeitgebers abhängig sein.

In Anbetracht des weiter oben angeführten ginge unser Vorschlag demgegenüber in die Richtung, grundsätzlich jedem Elternpaar (oder jeder/jedem Alleinerziehenden) 2080 Stunden (das entspricht dem jetzigen CP für zwei Eltern, der ja in zwei Tranchen zu jeweils 6 Monaten, oder 12 Monaten halbtags genommen werden kann) zuzugestehen, die sie dann (bis zum Alter des Kindes von 5 Jahren - entspricht der jetzigen Regelung, aber der Regierungsvorschlag mit dem verkürzten CP von 4/8 Monaten will dies auf 4 Jahre verkürzen!⁷) so aufteilen können, wie ihnen das am besten passt. Grundsätzlich sollte hierzu auch nicht das Einverständnis des Arbeitgebers notwendig sein (es ist schon klar, dass dies für den Arbeitgeber nicht immer einfach sein wird, aber es ist auch nicht leicht für die Eltern! Und ihnen sollten wir es leichter machen. Arbeitgeber sollten überdies bedenken, dass ein mit seiner Familiensituation zufriedener Arbeitnehmer für den Betrieb wertvoller ist, als derjenige der zwar da ist, weil ihm der CP verwehrt wurde, der aber innerlich sich zurückzieht und nicht einsetzt. Und außerdem sprechen wir hier nicht von einem massenhaften Phänomen: die Anzahl der Personen die einen CP in Anspruch nehmen beträgt gerade mal rund 1% aller Beschäftigten!⁸), sondern es sollten eher ein paar Härtefälle definiert werden, in denen ein Einspruch des Arbeitgebers gerechtfertigt erscheint, und die dann vor einer paritätisch besetzten Kommission zur

⁷ CP sollte grundsätzlich immer möglich sein, bis das Kind 5 Jahre alt ist..

⁸ Siehe CLS (2014).

beiderseitigen Zufriedenheit geklärt werden müssten⁹. Dies würde dann auch die heute gültige starre und für alle unbefriedigende Regel im Falle von Teilzeitarbeit hinfällig machen (arbeitet jemand z.B. 24 Stunden pro Woche, so kann er im Falle von CP nur 6 Monate ganztags oder die 12 Monate halbtags nehmen, wobei er dann noch 4 Stunden pro Woche arbeiten müsste, obwohl er durchaus zu mehr bereit wäre; dies kann auch nicht im Interesse des Arbeitgebers sein!).

- 3) Da wir wissen, dass die Männer sich weniger für den CP entscheiden¹⁰, müsste einerseits eine Sensibilisierungskampagne geführt werden, die sich nicht nur an die Väter richtet, sondern auch an ihre Vorgesetzten und Kollegen. Zusätzlich wäre es angebracht, den CP in dem Falle, wo Frau und Mann ihn sich teilen, um 320 von 2080 auf 2400 Stunden zu erhöhen, unter der Voraussetzung, dass jeder mindestens 640 Stunden nimmt (solche Modelle gibt es bereits in Deutschland und Schweden/Skandinavien, und sie führen tatsächlich zu mehr Männerbeteiligung während die luxemburgische Regelung, dass die Hälfte vom anderen Partner genommen werden muss offensichtlich nicht fruchtet). Dabei sollte es auch zulässig sein, dass zu bestimmten Zeiten beide Elternteile zusammen CP nehmen.
- 4) Ein Wort zur Entlohnung, genauer zur Höhe der Lohnersatzleistung, die im Falle von CP seitens der CNPF gezahlt wird. Da bei unserem Vorschlag für alle die gleiche Stundenzahl zur Verfügung steht, ist es nur normal, dass ein einheitlicher Stundensatz zur Anwendung kommen sollte (was als Konsequenz beinhaltet, dass wer nicht seine Gesamtzahl von 2080 respektive 2400 Stunden nimmt, damit auch auf den entsprechenden Teil der Lohnersatzleistung verzichtet). Und was die Höhe dieses Stundensatzes anbelangt - die Regierung hat ja jetzt bei ihren Vorschlägen jeweils den Mindestlohn zugrunde gelegt - so können wir uns diesem Vorschlag nur anschließen.
- 5) Die Regierungsvorschläge zum CP werden anscheinend damit gekoppelt, dass CP-Bezieher nicht gleichzeitig chèques service-accueil in Anspruch nehmen dürfen. Dies ist nicht nur dann falsch, wenn nur Teilzeit-CP vorliegt (im Gegenteil, dann sind die chèques service-accueil normalerweise eine Voraussetzung, dass es überhaupt funktioniert), sondern auch im Falle eines ganzen CP. Im Sinne der Förderung und Chancengleichheit, und auch der Wichtigkeit die die Regierung der non-formalen

⁹ Eine solche Kommission könnte auch allgemeine Grundsätze festlegen, wie z.B. Mindestanwesenheitszeiten in den Fällen, wo es um die Betreuung einer Person geht (Kind, Behinderter, psychisch Kranker, älterer Mensch) da in diesen Fällen es nicht nur um die Arbeitsorganisation als Aufgabe des Arbeitgebers geht, sondern auch um das Wohl der anvertrauten Person.

¹⁰ Zwischen 1999 und 2013 haben im Durchschnitt nur in 21% der Fälle die Männer den CP genommen, siehe CLS (2014).

Bildung zuschreibt als Maßnahme der Inklusion, kann ein solcher Prozess nicht einfach untersagt oder abgebrochen werden, nur weil einer der Eltern ein soziales Recht in Anspruch nimmt. Der Besuch einer außerschulischen Betreuungsmaßnahme ist außerdem für Einzelkinder eine Notwendigkeit, mit anderen Kindern in Beziehung zu kommen und ein Sozialverhalten einzuüben, das zuhause nicht mehr erlernt werden kann. Also sollte die Regierung Abstand von einer solchen kontraproduktiven Regelung nehmen.

Angenommen vom Conseil de Gouvernance von Caritas Luxemburg am 3. März 2015

Bibliographie:

CLS (2014): Chambre des Salariés Luxembourg, Note: le congé parental (pour la conférence de presse de la CSL en date du 29 octobre 2014).

EURYDICE (2014): European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2014): Zukunftspak, Projet de loi de mise en oeuvre du paquet d'avenir - première partie (2015), document parlementaire N° 6722, Volume 4 du Projet de loi sur le Budget d'Etat 2015.

IGSS (2014): Inspection Générale de la Sécurité Sociale, La Sécurité Sociale 2014, Rapport général, Luxembourg.