



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2013
COM(2013) 861 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der
Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und
Beschäftigungsfragen (Neufassung)**

{SWD(2013) 512 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung)

1. EINLEITUNG

Am 5. Juli 2006 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) („die Richtlinie“).¹ Durch die Richtlinie wird der einschlägige EU-Besitzstand konsolidiert und modernisiert, indem frühere Richtlinien² zusammengeführt und verschiedene Neuerungen eingeführt werden. Grundlage der Richtlinie ist Artikel 157 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“).

Im vorliegenden Bericht wird die Umsetzung der Neuerungen durch die Mitgliedstaaten und die wirksame Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie bewertet.³ Der Bericht greift etwaigen Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie in keiner Weise vor.

Das Europäische Parlament hat wiederholt mehr Maßnahmen zur besseren Anwendung der Vorschriften zur Entgeltgleichheit auf europäischer Ebene gefordert und 2008⁴ sowie 2012⁵ Entschlüsse dazu angenommen.

In ihrem Dokument „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015“⁶ hat die Kommission Wege einer effektiveren praktischen Umsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit aufgezeigt und Maßnahmen zur Verringerung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Lohngefälles beschrieben. Ferner wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die dazu dient, die Möglichkeiten einer besseren Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit – wie Verbesserungen bei der Um- und Durchsetzung der bestehenden Pflichten und Maßnahmen zur Erhöhung der Lohntransparenz – zu bewerten.

Ein Abschnitt dieses Berichts ist der praktischen Anwendung der Vorschriften zur Entgeltgleichheit gewidmet. Um die praktische Anwendung zu verbessern und zu vereinfachen, ist dem Bericht eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt, die vier Anhänge umfasst: (1) einen Abschnitt über Systeme der geschlechtsneutralen beruflichen Evaluierung und Einstufung, (2) eine Übersicht über die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union („EuGH“) zur Entgeltgleichheit, (3) Beispiele nationaler Rechtsprechung zur Entgeltgleichheit und (4) eine Beschreibung der Ursachen für

¹ ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23-36.

² Richtlinie 75/117/EWG des Rates, ABl. L 45 vom 19.2.1975, S. 19; Richtlinie 76/207/EWG des Rates, ABl. L 39 vom 14.2.1976, S. 40; Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 269 vom 5.10.2001, S. 15; Richtlinie 86/378/EWG des Rates, ABl. L 225 vom 12.8.1986, S. 40; Richtlinie 96/97/EG des Rates, ABl. L 46 vom 17.2.1997, S. 20; Richtlinie 97/80/EG des Rates, ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 6; Richtlinie 98/52/EG des Rates, ABl. L 205 vom 22.7.1998, S. 66.

³ Gemäß Artikel 31 der Richtlinie.

⁴ P6_TA(2008)0544.

⁵ P7_TA-PROV(2012)0225.

⁶ KOM(2010) 491.

das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen und der Gegenmaßnahmen der Kommission mit Angabe nationaler Beispiele bewährter Verfahren.

2. STAND DER UMSETZUNG UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Als Resultat der Konformitätsprüfungen der Kommission wurden 26 Mitgliedstaaten zur Übereinstimmung ihrer nationalen Rechtsvorschriften mit den Neuerungen der Richtlinie befragt.⁷ In zwei Mitgliedstaaten wurden die Neuerungen hinreichend klar und rechtstreu umgesetzt, so dass keine weiteren Informationen nötig sind.⁸

Einige Teile der Richtlinie wurden aus früheren Richtlinien übernommen, die infolge der Neufassung aufgehoben wurden. Die älteren Bestandteile der Richtlinie waren bereits bei Konformitätsprüfungen zu den vorherigen Richtlinien, zuletzt der Richtlinie 2002/73/EG, auf ihre Umsetzung hin geprüft worden.⁹ Im Jahr 2006 wurden gegen ursprünglich 23 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Richtlinie 2002/73/EG eingeleitet. Bis auf ein Verfahren¹⁰ wurden alle anderen eingestellt, da die Mitgliedstaaten ihre nationalen Gesetze an die EU-Rechtsvorschriften angeglichen haben. Das noch anhängige Verfahren behandelt die Pflicht, die Rechte von Arbeitnehmern, die sich im Mutterschafts-, Adoptions- oder Elternurlaub befinden, bei ihrer Rückkehr ins Arbeitsleben angemessen zu schützen. Der Fall wurde am 24. Januar 2013 an den EuGH verwiesen.¹¹

3. DIE AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE

Da die Richtlinie vornehmlich darauf abzielt, das EU-Recht im Bereich der Gleichbehandlung durch die Zusammenführung sowie Modernisierung und Vereinfachung der Bestimmungen früherer Richtlinien, und die Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH zu konsolidieren, betrifft die Umsetzungspflicht lediglich Bestimmungen, bei denen inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden.¹² Die Neuerungen betreffen folgende Bereiche:

- (1) die Definition des Begriffs Entgelt¹³
- (2) die ausdrückliche Ausweitung der Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit auf Rentensysteme für besondere Arbeitnehmergruppen wie beispielsweise Beamte¹⁴
- (3) die ausdrückliche Ausweitung der horizontalen Bestimmungen (etwa zu Rechtsschutz, Schadenersatz oder Entschädigung und Beweislast) auf betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit¹⁵

⁷ Die Fragen wurden über das EU-Pilotsystem der Kommission übermittelt, das dem Austausch von Verwaltungsschreiben vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 258 AEUV dient.

⁸ NL, FR.

⁹ ABl. L 269 vom 5.10.2002, S. 15.

¹⁰ Gegen NL.

¹¹ Das Verfahren dreht sich um den Verstoß der Niederlande gegen Artikel 2 Absatz 7 der Richtlinie 76/207/EWG, geändert durch Richtlinie 2002/73/EG, dem zufolge Arbeitnehmer nach Ablauf ihres Mutterschafts-, Adoptions- oder Elternurlaubs Anspruch darauf haben, an ihren früheren oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückzukehren, sowie darauf, dass ihnen alle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, auf die sie während ihrer Abwesenheit Anspruch gehabt hätten, zugutekommen. Im niederländischen Recht fehlen die geforderten expliziten Bestimmungen hierzu, so dass Zweifel am Schutzzumfang bestehen und es für die Bürgerinnen und Bürger nicht einfach ist, ihre Rechte zu kennen und durchzusetzen.

¹² Artikel 33 Absatz 3.

¹³ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e.

¹⁴ Artikel 7 Absatz 2.

- (4) die ausdrückliche Erwähnung von Diskriminierungen aufgrund einer Geschlechtsumwandlung¹⁶

Die Mitgliedstaaten waren bei der Umsetzung im Allgemeinen nicht speziell auf diese Neuerungen fokussiert. Einige Mitgliedstaaten haben die Richtlinie explizit durch neue Rechtsvorschriften oder durch inhaltliche Änderungen an den geltenden Rechtsvorschriften umgesetzt.¹⁷ In zwei Mitgliedstaaten wurde die Richtlinie zusammen mit anderen Richtlinien zur Diskriminierungsbekämpfung umgesetzt.¹⁸ Zwei andere Mitgliedstaaten hielten nur die Umsetzung im Bereich der betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit¹⁹ bzw. der Rückkehr nach dem Mutterschaftsurlaub²⁰ für erforderlich.

Einige Mitgliedstaaten hielten eine Umsetzung nicht für nötig, da sie glaubten, die Umsetzung der vorherigen Richtlinien sei ausreichend, um den Anforderungen der geltenden Richtlinie zu genügen.²¹

3.1. Definition des Begriffs Entgelt

In Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie ist Entgelt auf dieselbe Weise definiert wie in Artikel 157 Absatz 2 AEUV, d. h. als „*die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar als Geld- oder Sachleistung zahlt*“. In den meisten Mitgliedstaaten ist das Konzept des Entgelts im nationalen Recht definiert und deckt sich mit der angegebenen Begriffsbestimmung.²² In anderen weicht die rechtliche Definition von Entgelt zwar von der Definition in der Richtlinie ab, scheint jedoch die gleiche Wirkung zu erzielen,²³ oder der Begriff wird von den nationalen Gerichte genauso ausgelegt wie vom EuGH.²⁴

In einigen Mitgliedstaaten ist der Begriff Entgelt im nationalen Recht nicht ausdrücklich definiert,²⁵ doch haben Frauen beispielsweise in einem Mitgliedstaat einen gesetzlichen Anspruch darauf, in Vertragsangelegenheiten (darunter auch beim Entgelt) genauso behandelt zu werden wie vergleichbare männliche Personen.²⁶

3.2. Rentensysteme für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern wie beispielsweise Beamte

In Artikel 7 Absatz 2 wurden Teile der ständigen Rechtsprechung des EuGH aufgenommen, die klarstellen, dass Rentensysteme für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, beispielsweise Beamte, als Betriebsrentensysteme und damit als Entgelt im Sinne von Artikel 157 Absatz 2 AEUV angesehen werden müssen, obwohl sie Teil eines allgemeinen

¹⁵ Artikel 17 bis 19.

¹⁶ Erwägungsgrund 3.

¹⁷ CZ, DK, EE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, SI, SK, SE, UK.

¹⁸ FR, PL.

¹⁹ RO, wo die Gesetzgebung zu diesen Systemen im Gang ist.

²⁰ BG.

²¹ BE, DE, IE, ES, LV, LU, HU, MT, NL, AT, FI.

²² BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, PT, RO, SI, SK.

²³ EE, PL. In Estland werden Arbeitgebermaßnahmen als diskriminierend angesehen, wenn sie bei der Vergütung oder anderen Leistungen Bedingungen schaffen, die Arbeitnehmer eines Geschlechts, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, schlechter stellen als Arbeitnehmer des anderen Geschlechts.

²⁴ NL. Siehe die Rechtssachen 80/70, 43/75, 12/81, C-262/88, C-360/90, C-200/91, C-400/93, C-281/97, C-366/99, die abrufbar sind unter <http://curia.europa.eu/>

²⁵ DE, IT, LV, AT, FI, SE, UK.

²⁶ UK.

gesetzlich geregelten Systems sind.²⁷ In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wurde diese Bestimmung entweder explizit durch eine Vorschrift umgesetzt, oder sie ist in den nationalen Rechtsvorschriften impliziert, da diese nicht nach Arbeitnehmergruppen unterscheiden.²⁸ In einer signifikanten Zahl an Mitgliedstaaten wurde die Bestimmung nicht oder nicht eindeutig umgesetzt.²⁹ In zwei dieser Staaten gibt es sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor augenscheinlich unterschiedliche Rentenalter für Männer und Frauen,³⁰ in vier Mitgliedstaaten enthalten die Rechtsvorschriften zu betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit keinerlei Bestimmungen zur Gleichbehandlung,³¹ und in einem Mitgliedstaat erstrecken sich die Bestimmungen zur Gleichbehandlung in betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit nicht auf Beamte.³²

3.3. Ausweitung der horizontalen Bestimmungen auf betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit

Eine bedeutende Neuerung der Richtlinie ist die Ausweitung der in Titel III enthaltenen horizontalen Bestimmungen auf betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit.³³ Die vorhergehende Richtlinie zu betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit³⁴ enthielt keine ausdrücklichen horizontalen Bestimmungen, die die Bereiche Rechtsschutz³⁵, Schadenersatz oder Entschädigung³⁶, Beweislast³⁷, Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung³⁸, sozialer Dialog³⁹ und Dialog mit Nichtregierungsorganisationen⁴⁰ umfassen. Die in der Richtlinie vorgenommene Konsolidierung des EU-Rechts im Bereich der Gleichbehandlung bot die Gelegenheit, die Anwendung dieser horizontalen Bestimmungen ausdrücklich auch auf betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit auszuweiten. In den meisten Mitgliedstaaten wurden die horizontalen Bestimmungen in nationales Recht umgesetzt; sie gelten daher nun auch für betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit.⁴¹ In vier Mitgliedstaaten wurden offenbar nicht alle horizontalen Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt.⁴² In einem Mitgliedstaat ist unklar, ob die Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung in Bezug auf betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit tätig werden kann.⁴³ In einem anderen Mitgliedstaat müssen zunächst die Rechtsvorschriften zu Betriebsrentensystemen in Kraft treten, bevor der Rechtsrahmen für den Bereich der Nichtdiskriminierung, in dem die horizontalen Bestimmungen verankert sind, wirksam werden kann.⁴⁴ In zwei Mitgliedstaaten

²⁷ Rechtssachen C-7/93 und C-351/00.

²⁸ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LT, LU, NL, AT, FI, UK. Im ungarischen Recht wird nicht zwischen Arbeitnehmergruppen unterschieden, allerdings hat Ungarn auch keine speziellen Rentensysteme für Beamte.

²⁹ DK, EL, ES, HR, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

³⁰ IT, SK.

³¹ LV, PL, PT, SE.

³² RO.

³³ Obwohl diese Systeme in den horizontalen Bestimmungen bislang nicht ausdrücklich erwähnt wurden, wird durch die Klarstellung des EuGH, dass eine Betriebsrente ein (aufgeschobenes) Entgelt darstellt, impliziert, dass bestehende horizontale Vorschriften zur Entgeltgleichheit und zu Arbeitsbedingungen (einschließlich Entgelt) auch für diese Systeme gelten.

³⁴ Richtlinie 86/378/EWG des Rates.

³⁵ Artikel 17.

³⁶ Artikel 18.

³⁷ Artikel 19.

³⁸ Artikel 20.

³⁹ Artikel 21.

⁴⁰ Artikel 22.

⁴¹ BE, BG, CZ, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, SE, UK (wobei in Bezug auf Nordirland noch Zweifel bestehen).

⁴² DE, SI, SK, FI.

⁴³ DK.

⁴⁴ RO.

sehen die Rechtsvorschriften zu betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit anscheinend keine Bestimmungen zur Gleichbehandlung vor.⁴⁵ In einem anderen Mitgliedstaat, in dem es gegenwärtig keine betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit gibt, ist unklar, ob die nationalen Rechtsvorschriften, die die einschlägigen horizontalen Bestimmungen enthalten, bei einer möglichen Einrichtung derartiger Systeme gelten würden.⁴⁶

3.4. Geschlechtsumwandlung

Erwägungsgrund 3 der Richtlinie bezieht sich auf die Rechtsprechung des EuGH, der zufolge der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen nicht auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund des natürlichen Geschlechts einer Person beschränkt werden kann, sondern auch für Diskriminierungen aufgrund einer Geschlechtsumwandlung gilt.⁴⁷ Nur wenige Mitgliedstaaten haben diese Neuerung explizit in nationales Recht umgesetzt.⁴⁸ Zwei Mitgliedstaaten haben die Liste der Diskriminierungsgründe um „sexuelle oder geschlechtliche Identifikation“⁴⁹ bzw. „Geschlechtsidentität“⁵⁰ erweitert. In zwei Mitgliedstaaten war die „sexuelle Identität“ in den nationalen Rechtsvorschriften bereits als Diskriminierungsgrund enthalten.⁵¹ Die genannten Begriffe erstrecken sich offenbar auch auf den Sachverhalt der Geschlechtsumwandlung. In einem weiteren Mitgliedstaat wurden vom Ombudsmann für Gleichstellung Leitlinien veröffentlicht, nach denen die Diskriminierungsgründe für alle transsexuelle Menschen gelten und somit nicht nur für Personen, die sich einer Geschlechtsumwandlung unterzogen haben.⁵² In vier Mitgliedstaaten, die keine diesbezüglichen Umsetzungsmaßnahmen ergriffen haben, wurde das nationale Gleichbehandlungsrecht durch die nationalen Gerichte dahingehend ausgelegt, dass eine Diskriminierung aufgrund einer Geschlechtsumwandlung verboten ist.⁵³ In drei weiteren Mitgliedstaaten, in denen ebenfalls keine Umsetzungsmaßnahmen ergriffen wurden, verlässt man sich darauf, dass sich die Rechtsprechung des EuGH auf das nationale Recht auswirken wird.⁵⁴ In mehreren anderen Mitgliedstaaten, in denen diese Neuerung nicht spezifisch umgesetzt wurde und im nationalen Gleichstellungsrecht nicht explizit angegeben ist, dass Diskriminierungen aufgrund einer Geschlechtsumwandlung untersagt sind, könnte es sein, dass die Aufzählung der Diskriminierungsgründe nicht erschöpfend ist, so dass die Diskriminierung aufgrund einer Geschlechtsumwandlung mit abgedeckt ist. In einem Mitgliedstaat fällt die Diskriminierung aufgrund einer Geschlechtsumwandlung möglicherweise unter die Diskriminierung aufgrund „persönlicher Umstände“.⁵⁵ Die meisten Mitgliedstaaten haben die durch die Richtlinie gebotene Gelegenheit, das Recht auf Nichtdiskriminierung von Menschen, die sich einer Geschlechtsumwandlung unterziehen oder unterzogen haben, eindeutig in nationales Recht aufzunehmen, jedoch ungenutzt gelassen.

3.5. Gesamtbewertung

Die Mitgliedstaaten waren lediglich dazu verpflichtet, die in der Richtlinie enthaltenen Neuerungen umzusetzen. Sie haben die Gelegenheit, ihre nationalen Systeme umfassend zu

⁴⁵ PL, PT.

⁴⁶ HR.

⁴⁷ Rechtssachen C-13/94, C-117/01 und C-423/04.

⁴⁸ BE (offenbar mit Ausnahme der Region Brüssel), CZ, EL, UK.

⁴⁹ SK.

⁵⁰ MT.

⁵¹ DE, HU.

⁵² FI.

⁵³ DK, IE, ES, FR.

⁵⁴ CY, AT. In Kroatien steht im Gleichstellungsgesetz, dass die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen dem EU-Recht nicht zuwiderlaufen dürfen.

⁵⁵ SI.

überarbeiten, um ihr Gleichbehandlungsrecht zu vereinfachen und zu modernisieren, augenscheinlich in vielen Fällen nicht genutzt.

Die Kommissionsdienststellen befragen derzeit 26 Mitgliedstaaten detailliert zu ihren Umsetzungs- und Durchführungsmaßnahmen. Die dabei angesprochenen Probleme müssen vorrangig behoben werden. Künftig werden alle Mitgliedstaaten der Herausforderung begegnen müssen, über die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht hinaus zu gewährleisten, dass die durch die Richtlinie garantierten Rechte in der Praxis vollumfänglich angewandt und durchgesetzt werden.

4. PRAKTISCHE ANWENDUNG DER VORSCHRIFTEN ZUR ENTGELTGLEICHHEIT

Obwohl der Grundsatz der Entgeltgleichheit seit dem Vertrag von Rom fest in den europäischen Verträgen verankert ist und seither im EU-Recht und in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten weiterentwickelt wurde, bereitet seine wirksame Anwendung in der Praxis weiterhin Probleme.

Der Grundsatz der Entgeltgleichheit ist in Artikel 4 der Richtlinie festgelegt, dem zufolge bei gleicher Arbeit oder bei einer als gleichwertig anerkannten Arbeit eine mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und -bedingungen untersagt wird. Werden zur Festlegung des Entgelts Systeme der beruflichen Einstufung verwendet, müssen diese auf für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsamen Kriterien beruhen und so beschaffen sein, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen werden.

Die Umsetzung dieses Grundsatzes erfolgt in den Mitgliedstaaten vornehmlich durch Gleichstellungsgesetze und Arbeitsgesetzbücher. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben den Grundsatz in ihren Verfassungsbestimmungen verankert.⁵⁶ Einige haben besondere Gesetze zum Grundsatz der Entgeltgleichheit erlassen,⁵⁷ andere haben die Vorschrift durch Tarifverträge umgesetzt.⁵⁸

In den meisten Mitgliedstaaten ist eine Lohndiskriminierung ausdrücklich untersagt.⁵⁹ Doch trotz des Verbots der Lohndiskriminierung in den nationalen Rechtsvorschriften gibt es bei der praktischen Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit weiterhin Probleme. Belege dafür sind das anhaltende geschlechtsspezifische Lohngefälle und die geringe Zahl an Gerichtsverfahren in den meisten Mitgliedstaaten, die wegen Lohndiskriminierung angestrengt werden.

Das geschlechtsspezifische Lohngefälle beträgt in den EU-Mitgliedstaaten derzeit durchschnittlich 16,2 %.⁶⁰ Obwohl es unterschiedliche Schätzungen dazu gibt, inwieweit die nach Artikel 157 AEUV und Artikel 4 der Richtlinie untersagte Lohndiskriminierung für dieses Lohngefälle verantwortlich ist, herrscht offenbar Einigkeit darüber, dass diskriminierende Praktiken einen großen Anteil daran haben.⁶¹ Während die unmittelbare

⁵⁶ EL, ES, IT, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI.

⁵⁷ DK, EL, CY.

⁵⁸ BE, DK.

⁵⁹ In einigen Mitgliedstaaten (z.B. BE, DE, PL, SE) besteht kein ausdrückliches derartiges Verbot, doch scheint sich ein allgemeines Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auch auf die Lohndiskriminierung zu erstrecken.

⁶⁰ Eurostat, Online-Datenbank 2011, abrufbar unter

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdsc340>

⁶¹ Siehe zum Beispiel den Bericht des belgischen Ratsvorsitzes 2010 „The gender pay gap in the Member States of the European Union: quantitative and qualitative indicators“ (Das geschlechtsspezifische

Diskriminierung bei exakt gleicher Arbeit an Bedeutung verloren zu haben scheint, gibt es bei der Bewertung von vorwiegend von Frauen bzw. Männern ausgeübten Tätigkeiten beträchtliche Probleme, insbesondere bei ihrer Bewertung im Rahmen von Tarifverträgen.

Mit nur wenigen Ausnahmen⁶² werden in den Mitgliedstaaten wenige oder sehr wenige Fälle von Lohndiskriminierung vor Gericht verhandelt. Hinzu kommt, dass Verfahren, die zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit angestrengt werden, sehr langwierig sind.⁶³ Aufgrund mangelnder Daten und einer ineffizienten Überwachung in vielen Mitgliedstaaten liegen jedoch keine umfassenden Daten über Gerichtsurteile zur Lohndiskriminierung vor. Es ist daher schwierig, die geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung vollumfänglich zu bewerten und zu quantifizieren.⁶⁴

Die geringe Zahl an nationalen Gerichtsurteilen zur Entgeltgleichheit könnte ein Zeichen dafür sein, dass Opfer geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung keinen wirksamen Zugang zur Justiz haben. Die wirksame Anwendung der Vorschriften zur Entgeltgleichheit könnte in der Praxis durch drei Faktoren behindert werden: (i) den Mangel an Klarheit und Rechtssicherheit in Bezug auf das Konzept der gleichwertigen Arbeit, (ii) den Mangel an Transparenz im Bereich der Lohnsysteme und (iii) Verfahrenshindernisse. Diese drei Hemmnisse werden nachstehend erörtert.

4.1. Definition und Anwendung des Konzepts der „gleichwertigen Arbeit“ und die zur Entgeltfestlegung verwendeten Systeme beruflicher Evaluierung

Auf EU-Ebene gibt es weder eine Definition gleichwertiger Arbeit noch klare Bewertungskriterien, um verschiedene Tätigkeiten zu vergleichen. Das Konzept der Entgeltgleichheit wurde jedoch mehrfach vom EuGH präzisiert.⁶⁵ Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine vollständige Übersicht über die Rechtsprechung des EuGH. In Erwägungsgrund 9 der Richtlinie heißt es, dass zur Feststellung, ob Arbeitnehmer eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, gemäß der ständigen Rechtsprechung des EuGH geprüft werden sollte, ob sich diese Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Lage befinden, wobei verschiedene Faktoren, etwa die Art der Arbeit und der Ausbildung und die Arbeitsbedingungen, zu berücksichtigen sind.

Im nationalen Recht der meisten Mitgliedstaaten ist nicht erläutert, was unter gleichwertiger Arbeit zu verstehen ist, so dass die Auslegung den einzelstaatlichen Gerichten vorbehalten bleibt. Zwölf Mitgliedstaaten⁶⁶ haben das Konzept in ihren Rechtsvorschriften durch einen analytischen Rahmen oder wichtige Kriterien definiert, die dazu dienen, den Wert verschiedener Tätigkeiten zu vergleichen. Dabei werden zumeist folgende Hauptkriterien für die Bewertung des Werts der Arbeit aufgeführt: Kompetenzen, Arbeitsaufwand, Verantwortung und Arbeitsbedingungen. Die Aufnahme einer Definition in nationales Recht könnte Opfern von Lohndiskriminierung ein entscheidendes Hilfsmittel an die Hand geben, um bei nationalen Gerichten Klage zu erheben. Mehrere Mitgliedstaaten ohne entsprechende

Lohngefälle in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union: quantitative und qualitative Indikatoren), abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>

⁶² Zum Beispiel in IE, UK. In einer Folgenabschätzung zu den gesetzlichen Maßnahmen zur Förderung der Entgeltgleichheit wurde im Vereinigten Königreich 2011 geschätzt, dass jedes Jahr 28000 Arbeitsgerichtsprozesse im Bereich der Entgeltgleichheit geführt werden.

⁶³ So im Vereinigten Königreich. Die jährliche Gerichtsstatistik 2011/2012 illustriert, dass Verfahren im Bereich der Entgeltgleichheit von allen Kategorien am längsten dauerten, siehe <http://www.justice.gov.uk/downloads/statistics/tribs-stats/ts-annual-stats-2011-12.pdf>

⁶⁴ In zahlreichen Mitgliedstaaten fehlen spezielle Statistiken zur Zahl und Art der Verfahren im Bereich der Lohndiskriminierung.

⁶⁵ Siehe die Rechtssachen 237/85, C-262/88, C-400/93, C-381/99 sowie Erwägungsgrund 9 der Richtlinie.

⁶⁶ CZ, IE, FR, HR, CY, HU, PL, PT, RO, SK, SE, UK.

spezifische Bestimmungen erklären, das Konzept werde von den nationalen Gerichten ausgearbeitet⁶⁷ oder es sei in den Erläuterungen⁶⁸ oder den vorbereitenden Arbeiten zu Gesetzen bezüglich der Entgeltgleichheit⁶⁹ zu finden.

Eine Möglichkeit der Bestimmung gleichwertiger Arbeit ist die Verwendung **geschlechtsneutraler Systeme der beruflichen Evaluierung und Einstufung**. Allerdings verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht dazu, solche Systeme einzurichten; ihre Verbreitung auf nationaler Ebene ist höchst unterschiedlich. Während in einigen Mitgliedstaaten die ausdrückliche gesetzliche Vorgabe besteht, dass die zur Entgeltfestlegung verwendeten Systeme der beruflichen Evaluierung und Einstufung geschlechtsneutral sein müssen,⁷⁰ ist dies in anderen Mitgliedstaaten nicht der Fall.⁷¹ In einigen Mitgliedstaaten ist die geschlechtsneutrale Evaluierung beruflicher Tätigkeiten durch Tarifverträge garantiert.⁷² Auch die praktischen Instrumente, die die Einrichtung geschlechtsneutraler Systeme der beruflichen Evaluierung und Entgeltfestlegung unterstützen sollen, sind von Land zu Land verschieden. Einige Staaten haben Leitfäden und Checklisten zur beruflichen Evaluierung und Einstufung erarbeitet, die eine objektivere Bewertung der verschiedenen Tätigkeiten ermöglichen und dazu beitragen, geschlechtsspezifische Verzerrungen zu vermeiden. Diese besonderen Instrumente werden zumeist von den Gleichstellungsstellen der Mitgliedstaaten⁷³ oder den nationalen Behörden⁷⁴ herausgegeben. Mehrere Mitgliedstaaten bieten Schulungsprogramme an, um Arbeitgeber bei der Einführung geschlechtsneutraler Systeme der beruflichen Einstufung zu unterstützen.⁷⁵

Anhang 1 der dem Bericht beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, der Angaben zu geschlechtsneutralen Systemen der beruflichen Evaluierung und Einstufung enthält, dürfte dabei helfen, die praktische Umsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit zu verbessern.

4.2. Lohntransparenz

Eine stärkere Lohntransparenz kann geschlechtsspezifische Verzerrungen und Diskriminierungen in der Gehaltsstruktur eines Unternehmens oder einer Branche aufdecken und Beschäftigten, Arbeitgebern oder Sozialpartnern die Ergreifung geeigneter Maßnahmen ermöglichen, um sicherzustellen, dass der Grundsatz der Entgeltgleichheit tatsächlich umgesetzt wird. Mehrere Mitgliedstaaten haben im Einklang mit Artikel 21 Absätze 3 und 4 der Richtlinie besondere Maßnahmen zur Erhöhung der Lohntransparenz ergriffen. Zum einen sind dies Maßnahmen, die das Gehalt einzelner Arbeitnehmer offenlegen, zum anderen solche, die Gehaltsinformationen für ganze Arbeitnehmergruppen liefern. Während Maßnahmen zur Offenlegung des Gehalts einzelner Arbeitnehmer individuellen Fällen Gewicht verleihen und vorbeugend wirken können, kann die kollektive Offenlegung von Gehältern als Grundlage für allgemeinere Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles dienen.

In Fällen angeblicher Lohndiskriminierung sind die Arbeitgeber in einigen Mitgliedstaaten gehalten, dem betreffenden Arbeitnehmer Gehaltsinformationen zu geben, auf deren

⁶⁷ DK, DE, EL, ES, LV, AT.

⁶⁸ AT.

⁶⁹ FI.

⁷⁰ Zum Beispiel in EL, FR, IT, CY, LT, AT, SI.

⁷¹ Zum Beispiel in BE, DE, EE, IE, HR, LV, LU, HU, PL, FI.

⁷² Zum Beispiel in BE.

⁷³ Zum Beispiel in BE, NL, PT, SE, UK.

⁷⁴ Zum Beispiel in BE, EE, LU, AT.

⁷⁵ Zum Beispiel in BE, EE, CY, SE.

Grundlage bewertet werden kann, ob eine Diskriminierung vorliegt.⁷⁶ In manchen Mitgliedstaaten können diese Informationen von einem Vertreter des Arbeitnehmers mit dessen Zustimmung eingeholt werden.⁷⁷ Wird die Offenlegung verweigert, kann sie in einigen Mitgliedstaaten per Gerichtsbeschluss erzwungen werden.⁷⁸ Die Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten machen die Angabe des gesetzlichen Mindestlohns in Stellenausschreibungen verpflichtend⁷⁹ oder untersagen es Arbeitgebern, ihre Mitarbeiter daran zu hindern, ihr Gehalt anderen gegenüber zu offenbaren, sofern diese Offenbarung dazu dient, festzustellen, ob Gehaltsunterschiede bestehen oder eine Verbindung zu einer geschützten Eigenschaft wie dem Geschlecht vorliegt.⁸⁰ In mehreren Mitgliedstaaten haben die Gleichstellungsstellen das Recht, Angaben zum Gehalt zu fordern;⁸¹ sie können beispielsweise Informationen über Einkommensdaten vergleichbarer Arbeitnehmer bei den Sozialversicherungsträgern anfordern.⁸² Allerdings werden Gehaltsangaben in den nationalen Datenschutzbestimmungen und den Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre häufig als vertraulich eingestuft. In vielen Mitgliedstaaten dürfen diese Informationen daher von Arbeitgebern nicht preisgegeben werden. Arbeitnehmern kann es sogar vertraglich untersagt sein, mit anderen Mitarbeitern über ihr Gehalt zu sprechen. Die Offenlegung von Gehaltsinformationen ist in der Privatwirtschaft gewöhnlich problematischer als im öffentlichen Sektor.

Im Bereich der kollektiven Maßnahmen fördern mehrere Mitgliedstaaten die Gleichstellungsplanung dadurch, dass die Arbeitgeber dazu verpflichtet werden, Lohnpraktiken und Lohnunterschiede regelmäßig zu bewerten und einen Maßnahmenplan zur Förderung der Entgeltgleichheit aufzustellen.⁸³ Diese Verpflichtung gilt in der Regel für größere Arbeitgeber. Verstöße dagegen können finanzielle Sanktionen nach sich ziehen.⁸⁴ Einige Mitgliedstaaten verlangen von den Arbeitgebern zudem die Erstellung von Gehaltsübersichten,⁸⁵ während andere nach Geschlecht aufgeschlüsselte Beschäftigungsstatistiken erwarten.⁸⁶ In manchen Mitgliedstaaten müssen den Arbeitnehmervertretern in regelmäßigen Abständen schriftliche Berichte der Arbeitgeber über die Geschlechtergleichstellung in ihren Unternehmen vorgelegt werden, die auch Einzelheiten zum Entgelt enthalten.⁸⁷

4.3. Verfahrenshindernisse bei Klagen zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit

Für Opfer einer Lohndiskriminierung ist der Zugang zur Justiz mit gewissen Hindernissen verbunden, beispielsweise langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren, Fristvorgaben, dem Mangel an wirksamen Sanktionen und ausreichendem Schadenersatz sowie dem begrenzten Zugang zu Informationen, die für ein Verfahren zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit erforderlich sind.

Einzelne Arbeitnehmer haben in der Regel nur begrenzten Zugang zu den Informationen, die für eine erfolgreiche Klage auf Gleichbehandlung beim Entgelt nötig sind, etwa zu Angaben über das Gehalt von Personen, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten. Dies behindert die wirksame Anwendung der in Artikel 19 der Richtlinie vorgesehenen **Umkehr**

⁷⁶ Zum Beispiel in BG, EE, IE, SK, FI.

⁷⁷ Zum Beispiel in FI.

⁷⁸ Zum Beispiel in CZ, LV.

⁷⁹ Zum Beispiel in AT.

⁸⁰ Zum Beispiel in UK.

⁸¹ Zum Beispiel in EE, SE.

⁸² Zum Beispiel in AT.

⁸³ Zum Beispiel BE, ES, FR, FI, SE.

⁸⁴ Dies ist in Frankreich der Fall.

⁸⁵ Zum Beispiel FI, SE.

⁸⁶ Zum Beispiel DK, EE.

⁸⁷ Zum Beispiel in BE, DK, FR, IT, LU, AT.

der Beweislast, der zufolge ein Opfer zunächst Tatsachen glaubhaft machen muss, die eine Diskriminierung vermuten lassen. Erst dann ist der Arbeitgeber verpflichtet, zu beweisen, dass keine Diskriminierung stattgefunden hat. Die Anwendung dieser Bestimmung ist in einigen Mitgliedstaaten weiterhin problematisch, da die Schwelle zur Umkehr der Beweislast höher zu sein scheint, als in der Richtlinie vorgesehen.⁸⁸

Die Rechtsberatungs- und Verfahrenskosten sind gewöhnlich hoch und büden Opfern hohe Lasten auf. Zudem sind die zu erwartenden Ausgleichszahlungen und Entschädigungen häufig sehr begrenzt.⁸⁹ Diskriminierungsopfern würde es daher helfen, wenn **Gleichstellungsstellen und Gewerkschaften aktiv** unabhängige Unterstützung leisten könnten, damit die Opfer Zugang zur Justiz erhalten und die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zur Entgeltgleichheit gewährleistet werden kann. Ferner könnte dadurch das Prozessrisiko für einzelne Arbeitnehmer reduziert und der auffällig geringen Zahl an Klagen im Bereich der Entgeltgleichheit potenziell entgegengewirkt werden. Die Einbindung von Gleichstellungsstellen ist somit wichtig, um den Grundsatz der Entgeltgleichheit wirksam anwenden zu können. Die nationalen Gleichstellungsstellen haben allerdings sehr unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse. Die Vertretung von Einzelpersonen in derartigen Fällen zählt nur in einigen Mitgliedstaaten zu ihrem Aufgabenbereich.⁹⁰ Einzelpersonen können jedoch auch von Gewerkschaften⁹¹ und Nichtregierungsorganisationen vertreten werden.

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß der Richtlinie **vorbeugende Maßnahmen** zur Verhinderung von Verstößen gegen den Grundsatz der Entgeltgleichheit einleiten,⁹² wobei die Wahl der Maßnahmen ihnen überlassen bleibt. Solche Präventivmaßnahmen könnten zum Beispiel Ermittlungen zur Verhinderung der Entgeltungleichheit, die Organisation von Schulungen für die beteiligten Akteure oder Sensibilisierungsmaßnahmen sein.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Mit der Richtlinie wurden mehrere wichtige Neuerungen eingeführt, die darauf abzielen, den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften mehr Kohärenz zu verleihen, sie auf die Rechtsprechung des EuGH abzustimmen und letzten Endes ihre Wirksamkeit und Zugänglichkeit für Praktiker und die Öffentlichkeit zu erhöhen.

Es bestehen weiterhin Fragen der Kommissionsdienststellen an die meisten Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung der Neuerungen in nationales Recht. Die vorhandenen Probleme müssen vorrangig beseitigt werden, nötigenfalls mit Hilfe von Vertragsverletzungsverfahren. Die größte Herausforderung wird für alle Mitgliedstaaten künftig darin bestehen, die durch die Richtlinie vorgegebenen Rechte ordnungsgemäß anzuwenden und in der Praxis durchzusetzen.

Einer der problematischsten Bereiche der Richtlinie ist offenbar die praktische Anwendung der Vorschriften zur Entgeltgleichheit in den Mitgliedstaaten. Beleg dafür ist das anhaltende geschlechtsspezifische Lohngefälle, das womöglich zu einem großen Teil mit

⁸⁸ Zum Beispiel in CY, MT, BG. In Rumänien wurden die Rechtsvorschriften kürzlich geändert, um das Problem zu beseitigen.

⁸⁹ In den meisten Fällen entspricht die Ausgleichszahlung den Einkommensverlusten, die auf Basis des Unterschieds zwischen dem vom Kläger und einer Vergleichsperson bezogenen Gehalt berechnet werden. In einigen Mitgliedstaaten wird auch der erlittene immaterielle Schaden berücksichtigt. Die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Sanktionen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich.

⁹⁰ Zum Beispiel in BE, BG, EE, IE, HU, MT, AT, RO, SK, FI, SE, UK.

⁹¹ Zum Beispiel in BE, DK, FR, SE, UK.

⁹² Artikel 26 der Richtlinie.

Lohndiskriminierung und der geringen Zahl an Klagen durch einzelne Arbeitnehmer bei den nationalen Gerichten zusammenhängt.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen aufgeführten Instrumente zu nutzen, um den Grundsatz der Entgeltgleichheit wirksamer anzuwenden und das anhaltende geschlechtsspezifische Lohngefälle zu beseitigen.

Die Kommission wird die Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit weiterhin umfänglich überwachen. Darüber hinaus wird sie im Verlauf des jährlichen Europäischen Semesters zusätzlich zu Sensibilisierungsmaßnahmen und der Verbreitung bewährter Verfahren im Einklang mit der Strategie Europa 2020 weitere länderspezifische Empfehlungen zur Beseitigung der Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles vorlegen.

Darüber hinaus plant die Kommission, 2014 eine nichtlegislative Initiative zu verabschieden, mit der die wirksame Anwendung der Grundsatzes der Entgeltgleichheit in der Praxis gefördert und erleichtert werden soll und die die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, die richtigen Ansätze zur Reduzierung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu finden.⁹³ Der Schwerpunkt dieser Initiative wird wahrscheinlich auf der Lohntransparenz liegen.

⁹³ Arbeitsprogramm der Kommission für 2014, COM(2013) 739 final, einzusehen unter http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_annex_de.pdf.