



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.7.2007
KOM(2007) 424 endgültig

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

Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles

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

Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles

1. EINLEITUNG

Das fundamentale Prinzip der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern ist seit 1957 ein Bestandteil des Vertrages von Rom. Die Verringerung des Lohngefälles ist eines der Ziele der Europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Im Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern¹ wird allerdings betont, dass das Lohngefälle trotz der eingeleiteten Maßnahmen und der zu seiner Bekämpfung eingesetzten Mittel fortbesteht. Gemäß dem Indikator der (unbereinigten) Differenz zwischen den Bruttostundenlöhnen von Männern und Frauen verdienen die Frauen in der Europäischen Union im Jahr 2005 durchschnittlich 15 % weniger als die Männer. Nichts deutet darauf hin, dass es zu einem spürbaren Abbau dieses Gefälles kommt.

Das Gefälle ist großteils nicht auf objektive Kriterien zurückzuführen, was ein Zeichen für die fortbestehende Ungleichbehandlung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist. In allen Mitgliedstaaten weisen Frauen eine höhere Schulerfolgsquote auf und stellen die Mehrheit der Hochschulabsolventen. Wie kommt es also, dass Frauen, sobald sie das Bildungssystem verlassen haben, auf dem Arbeitsmarkt ungünstigere Bedingungen vorfinden als Männer, und dass sie ihr Produktionspotenzial nicht vollständig entfalten können? Eine moderne und wettbewerbsfähige Wirtschaft kann sich eine solche Situation nicht leisten. Dies gilt umso mehr angesichts der Herausforderungen, vor die uns die demografische Entwicklung und die voraussichtliche Abnahme der Erwerbsbevölkerung stellen.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Mitteilung zu sehen, in der die Ursachen des Lohngefälles untersucht und Wege zu seiner Bekämpfung aufgezeigt werden sollen. Allerdings kann die Kommission hier nichts alleine bewirken, da in vielen Bereichen die Mitgliedstaaten handeln müssen und die erforderlichen Maßnahmen die Zuständigkeiten der Kommission überschreiten. Zur Bekämpfung des Lohngefälles bedarf es daher einer Mobilisierung aller beteiligten Akteure, insbesondere der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner, um die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt weiter voranzubringen.

¹ KOM(2006) 92. Die Entschließung des europäischen Parlaments vom 13. März 2007 über den Fahrplan (P6_TA(2007)0063) ruft die Kommission auf, gegen das Lohngefälle zu kämpfen.

2. DAS LOHNGEFÄLLE ZWISCHEN FRAUEN UND MÄNNERN: EIN KOMPLEXES UND DAUERHAFTES PHÄNOMEN

2.1. Was ist mit „Lohngefälle“ gemeint?

Das Lohngefälle misst den relativen Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen von Frauen und Männern in der gesamten Volkswirtschaft. Es handelt sich dabei um einen der Strukturindikatoren für die Überwachung der europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung².

Die Ursachen für das Lohngefälle sind komplex. Ein Arbeitsdokument der Kommission aus dem Jahr 2003 macht detaillierte Angaben zum Ausmaß, zur Analyse und den politischen Implikationen des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern³. Es unterstreicht die Schwierigkeit, einzelne objektive Faktoren für die Lohndifferenz von denen zu unterscheiden, die auf direkter oder indirekter Diskriminierung oder auf anderen Faktoren beruhen.

Das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern kann zum Teil durch objektive Unterschiede bei den *einzelnen Personen* (Alter, Bildungsniveau, Berufserfahrung), beim *Beschäftigungstyp* (Beruf, Art des Vertrags oder Arbeitsbedingungen) oder bei den *Unternehmen* (Branche oder Unternehmensgröße) bedingt sein. Berufserfahrung führt beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt im Allgemeinen zu einer besseren Bezahlung. Wenn Männer im Durchschnitt mehr Berufserfahrung haben als Frauen, so ist ihr Arbeitsentgelt im Durchschnitt ebenfalls höher. Trotzdem werden Arbeitnehmer möglicherweise immer noch aufgrund ihres Geschlechts *diskriminiert*. So kann es vorkommen, dass Frauen bei gleicher Berufserfahrung für die gleiche Arbeit in bewusst diskriminierender Weise schlechter bezahlt werden als Männer.

Durch objektive Unterschiede und offensichtlich diskriminierende Praktiken allein lässt sich das fortbestehende Lohngefälle jedoch nicht erklären⁴. Das Lohngefälle steht auch in Zusammenhang mit in einer ganzen Reihe von Faktoren sowohl juristischer als auch sozialer und wirtschaftlicher Art, die weit über den Aspekt des gleichen Entgelts für gleiche Bezahlung hinausgehen.

Gemäß EG-Vertrag (Artikel 141) muss dafür gesorgt werden, dass gleiches Entgelt für *gleichwertige* Arbeit gezahlt wird. Dies wirft die Frage nach der Wertschätzung der Arbeit jedes einzelnen und insbesondere nach der Bewertung der Funktionen auf. Das fortbestehende Lohngefälle zeigt also auch, dass Berufe und Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden, geringer geschätzt werden als solche, die überwiegend von Männern ausgeübt werden, ohne dass dies unbedingt aufgrund objektiver Kriterien gerechtfertigt wäre⁵. So kann möglicherweise bei gleicher Qualifikation Körperkraft zum Beispiel höher bewertet werden als Kompetenzen auf dem Gebiet zwischenmenschlicher Beziehungen, oder die Verantwortung für Kapital höher als die Verantwortung für Menschen. So hat beispielsweise ein Unternehmen kürzlich eine Neubewertung seiner Gehaltstabellen durchgeführt und dabei

² (Unbereinigte) Differenz zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen von Männern und Frauen in Prozent der Bruttostundenlöhne von Männern. Definition siehe Anhang, Nummer 2.

³ SEK(2003) 937.

⁴ „The Gender Pay Gap – Origins and Policy Responses“, Expertengruppe 'Geschlechtergleichstellung, soziale Integration und Beschäftigung':

⁵ http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KE7606200ENC/KE7606200ENC_002.pdf
KOM(94) 6.

Kassierer(innen) in Supermärkten genauso eingestuft wie die meist männlichen Kollegen, die Regale bestücken.

Andererseits kann das Lohngefälle auch Benachteiligungen widerspiegeln, die hauptsächlich erwerbstätige Frauen auf dem Arbeitsmarkt betreffen.

Dies gilt z. B. für die *geschlechtsspezifische Segregation* auf dem Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigkeit von Frauen konzentriert sich offensichtlich auf sehr viel weniger Branchen und Berufe als die von Männern. Überdies sind diese tendenziell weniger angesehen und geringer vergütet als diejenigen, in denen überwiegend Männer tätig sind. Nahezu 40 % der Frauen arbeiten im Gesundheitswesen, im Ausbildungssektor oder in der öffentlichen Verwaltung, während es bei den Männern nur 20 % sind. Außerdem sind Frauen überwiegend als Verwaltungsassistentinnen, Verkäuferinnen oder als ungelernete oder nur gering qualifizierte Arbeitskräfte tätig; annähernd die Hälfte der erwerbstätigen Frauen arbeitet in diesen Berufen. Demgegenüber sind nur ein Drittel der Führungspositionen in den Unternehmen der EU mit Frauen besetzt.

Die Geschlechtertrennung wird durch *Traditionen und Stereotype* noch verstärkt, die z. B. die Auswahl von Ausbildungswegen und die Bewertung und Einstufung von Berufen, aber auch die Teilnahme am Erwerbsleben beeinflussen. Vor allem ist es für Frauen weiterhin schwieriger als für Männer, *Berufs- und Privatleben zu vereinbaren*. Dies beeinflusst die Berufswahl und äußert sich darin, dass Frauen viel häufiger einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen oder ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, was sich negativ auf die berufliche Karriere auswirkt. Beinahe ein Drittel aller Frauen arbeitet Teilzeit, während es bei den Männern gerade 8 % sind. Teilzeitarbeit kann zwar auf persönliche Präferenzen zurückzuführen sein und die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben fördern, die Differenz zwischen Männern und Frauen zeigt jedoch deutlich, dass beide nicht in gleichem Maße über ihre Zeit verfügen können und abhängige Familienmitglieder hauptsächlich von Frauen betreut werden. Das Fehlen erreichbarer und bezahlbarer Kinderbetreuung von guter Qualität verstärkt dieses Ungleichgewicht. Auch Elternurlaub wird überwiegend von Frauen in Anspruch genommen⁶. Elternschaft senkt die Erwerbsquote von Frauen dauerhaft, die von Männern dagegen überhaupt nicht. Demzufolge weist die Karriere von Frauen häufiger Unterbrechungen auf, verläuft langsamer und ist kürzer, so dass Frauen kein so hohes Gehaltsniveau erreichen.

Bei der Betrachtung des Indikators Lohngefälle ist auch zu bedenken, dass kein Unterschied gemacht wird zwischen objektiven Gründen, die das Lohngefälle bedingen, und jenen, die aus Diskriminierung oder anderen Gründen resultieren.

2.2. Grundzüge des Lohngefälles in der Europäischen Union

Für 2005 wurde das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern in der EU der 27 auf 15 % geschätzt, also zwei Punkte niedriger als im Jahr 1995 (siehe Anhang). Diese relative Stabilität steht im Gegensatz zur eigentlich durchaus positiven Entwicklung der Erwerbsquote von Frauen, die eine anhaltende Steigerung aufwies.

Vergleicht man die Mitgliedstaaten miteinander, fallen hier enorme Unterschiede auf: Die Spanne reicht von 4 % (MT) bis zu 25 % (EE, CY). Dennoch ist das Lohngefälle kein

⁶ Eurobarometer 189/59.1.

genereller Indikator für die Gleichheit zwischen Frauen und Männern, weil es nur die Personen betrifft, die unselbständig beschäftigt sind, und es muss daher in Hinblick auf andere Indikatoren des Arbeitsmarktes interpretiert werden. Es spiegelt ganz allgemein wider, welche Diskrepanzen bei den Beschäftigungsmodi von Frauen auftreten. So weist die Mehrzahl der Länder mit niedriger Frauenerwerbsquote (z. B. MT, IT, EL, PL) auch ein unterdurchschnittliches Lohngefälle auf, was ein Indiz dafür ist, dass geringqualifizierte oder unqualifizierte Frauen auf dem Arbeitsmarkt kaum in Erscheinung treten. Ein großes Lohngefälle geht in der Regel mit einer ausgeprägten geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt (z. B. in CY, EE, SK, FI) oder einem hohen Anteil von Teilzeit arbeitenden Frauen (z. B. in DE, UK, NL, AT, SE) einher. Darüber hinaus können auch die Systeme und institutionellen Mechanismen der Festsetzung des Gehalts das Lohngefälle beeinflussen.

Zu einem überdurchschnittlichen Lohngefälle kommt es auch in Unternehmen der Privatwirtschaft⁷ (25 %), allerdings fällt es im Einzelfall je nach Unternehmen bzw. Beschäftigung sehr unterschiedlich aus (s. statistischer Anhang). So nimmt beispielsweise mit der Größe des Unternehmens, steigendem Alter und Bildungs-/Qualifikationsniveau auch das Lohngefälle zu. Es lässt sich also sagen, dass sich Qualifikation und Erfahrung bei Frauen weniger stark im Gehalt niederschlägt als bei Männern. Die Sektoren mit dem stärksten Lohngefälle sind im übrigen die Industrie, die Unternehmensdienstleistungen und das Finanzwesen.

3. BEKÄMPFUNG DER UNGLEICHEN ENTLOHNUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN

Das Lohngefälle zu bekämpfen ist eine politische Priorität für die Europäische Union, wie es in dem Fahrplan für die Gleichstellung 2006-2010 bestätigt wurde.

Das Lohngefälle hat während des gesamten Erwerbslebens und darüber hinaus gravierende Auswirkungen auf die Position der Frauen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Es stellt ein wesentliches Hindernis dafür dar, dass Frauen die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen wie Männer. Dieses Phänomen wirkt sich unweigerlich auf die Lebensentscheidungen der Menschen aus, beispielsweise was Beschäftigungsmodus und Dauer der Erwerbstätigkeit, Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn oder Verteilung der häuslichen und familiären Aufgaben angeht. Es führt dazu, dass Frauen, und besonders Alleinerziehende, ein größeres Armutrisiko haben. Selbst nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sind seine Folgen noch spürbar, weil das Lohngefälle dann zu einem Rentengefälle wird. Es zeugt von einer nicht hinnehmbaren Ressourcenverschwendung in Wirtschaft und Gesellschaft, die die volle Entfaltung des Produktionspotenzials der Frauen behindert.

Bei allen bisher umgesetzten politischen Maßnahmen hat man stets darauf geachtet, gegen alle dem Lohngefälle zugrunde liegenden Faktoren vorzugehen. Zum einen wurde ein umfangreicher Gesetzesbestand zur Bekämpfung von Diskriminierung und Gewährleistung von Gleichbehandlung erarbeitet, zum anderen haben auch zahlreiche Maßnahmen und Initiativen ohne gesetzlichen Charakter dazu beigetragen, die Gleichbehandlung von Mann und Frau in jeder Hinsicht zu fördern.

⁷ Siehe Anhang, Nummer 3.

Das anhaltende Lohngefälle zeigt allerdings, dass es notwendig ist, über spezifische Wege nachzudenken, um ungerechtfertigte Lohnunterschiede zu verringern. Vorrangig sind dabei vier Aktionsfelder zu nennen. Soweit es die Gesetzgebung angeht, muss die Kommission darüber wachen, dass der bereits existierende Rahmen in vollem Umfang umgesetzt und angewandt wird, und zugleich Möglichkeiten der Verbesserung ausfindig machen. Auf den Gebieten, die ihre Kompetenzen übersteigen, wird die Kommission auf den aktiven Einsatz aller Akteure zählen, besonders die der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner. Insbesondere geht es darum, die Europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung vollständig auszunutzen und gleiche Gehaltszahlungen durch die Arbeitgeber zu fördern. In der Tat sind es die Arbeitgeber, die in erster Linie das Prinzip von gleicher Bezahlung für gleiche oder gleichwertige Arbeit anwenden müssen. Abschliessend ist zu erwähnen, dass auch der Austausch guter Praktiken auf Gemeinschaftsebene dabei helfen wird, dieses Problem besser zu verstehen und innovative Lösungen bekannt zu machen, um es zu bekämpfen.

3.1. Die Möglichkeiten zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens und seiner Umsetzung analysieren

Im Vertrag von Rom wurde bereits 1957 in dessen Artikel 119 der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit festgeschrieben. Gemäß diesem Artikel, der zu Artikel 141 EG-Vertrag wurde, stellt jeder Mitgliedstaat die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher (siehe Anhang).

Mit Artikel 141 wird über die rein rechtliche Gleichstellung hinaus auch anerkannt, dass eine tatsächliche Gleichstellung erzielt werden muss. Daher können gemäß Absatz 4 die Mitgliedstaaten *im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts* positive Maßnahmen beibehalten oder beschließen.

Im Jahr 1975 hat der Rat die Richtlinie 75/117/EEG angenommen, der die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen betrifft. Diese sieht vor, dass das Prinzip des gleichen Entgelts zwischen Männern und Frauen so zu verstehen ist, dass für eine gleiche oder gleichwertige Arbeit alle Formen der geschlechtsbezogenen Diskriminierung bei allen Aspekten und Bedingungen des Arbeitsentgelts beseitigt werden.

Der Gerichtshof musste sich immer wieder zu diesen Bestimmungen im Rahmen von zahlreichen Rechtssachen äußern, die das einschlägige Recht entscheidend geprägt haben⁸.

Die meisten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Grundsatz des gleichen Entgelts gehen auf die diesbezüglichen Bestimmungen des gemeinschaftlichen Besitzstandes zurück, der somit die Entwicklung der Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt entscheidend beeinflusst hat, das zwischen Frauen und Männern bestehende Lohngefälle aber nicht ausgleichen konnte.

Auch wenn dieses Lohngefälle nicht ausschließlich auf die unzulängliche oder mangelhafte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zurückzuführen ist, so spielen diese doch eine gewichtige Rolle dabei⁹, die Situation zu verbessern.

⁸ Siehe Anhang, Nummer 1.

Die Gemeinschaftsrechtsakte konnten wirkungsvoll auf Fälle der Beseitigung direkter Diskriminierung angewandt werden, in denen eine Frau für ein und dieselbe Tätigkeit geringer entlohnt wurde als ihr männlicher Kollege. Die noch verbliebenen Fälle können wirkungsvoll durch die Rechtsprechung oder andere Mechanismen auf nationalem Niveau behandelt werden.

Demgegenüber war die Gesetzgebung der Gemeinschaft weniger wirkungsvoll, soweit es die Sicherung des Prinzips des gleichen Entgelts für eine gleichwertige Arbeit angeht. Dabei kann es sich zum Beispiel um die unterschiedliche Bewertung von zwei gleichwertigen Funktionen in einem Unternehmen handeln, von denen die eine überwiegend von Frauen und die andere überwiegend von Männern wahrgenommen wird. Bei dieser Art von Diskriminierung wird im Einzelfall seltener der Gerichtsweg beschritten, da sich potenzielle Opfer einerseits der Diskriminierung mitunter nicht bewusst sind und da es andererseits hier aber auch schwieriger ist, die Einleitung eines Verfahrens wegen Diskriminierung ausreichend zu begründen.

Ohne die Ergebnisse der Analyse vorweg zu nehmen, gilt es daher vor allem zu klären, ob Veränderungen der gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung wünschenswert sind, mit denen ausgeschlossen werden kann, dass es insbesondere in den Systemen zur Festsetzung der Entlohnung zu direkten oder indirekten Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts kommt. Diesbezüglich könnte man ins Auge fassen, die Bestimmungen zu verschärfen, die darauf abzielen, diskriminatorische geschlechtsbezogene Elemente im Entgeltsystem zu beseitigen.

Außerdem handelt es sich darum, die Rolle der Transparenz unter all ihren Aspekten zu untersuchen und in diesem Zusammenhang die Bestimmungen zur Information und zur Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter in Fragen der Entlohnung und Lohnentwicklung von Frauen und Männern zu analysieren, wie es bereits in der Richtlinie 2002/73/EG vorgesehen ist.

Schließlich könnten die Mitgliedstaaten, um der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch machen, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs positive Maßnahmen umzusetzen.

Die Kommission wird ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge weiterhin nachkommen und dafür sorgen, dass das einschlägige Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß umgesetzt und angewendet wird. Sie wird dabei auf die Unterstützung der einzelstaatlichen Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zählen können¹⁰.

Eine bessere Verbreitung von Informationen und eine Sensibilisierung für die gültigen Bestimmungen wären der Anwendung der Rechtsvorschriften ebenfalls förderlich. Umfragen zufolge sind die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über gleiches Arbeitsentgelts, Gleichbehandlung sowie etwaige Rechtsmittel zu deren Durchsetzung kaum bekannt. Im Durchschnitt gibt nur jeder dritte Befragte an, im Diskriminierungsfall über seine Rechte Bescheid zu wissen¹¹. Daher müssen sowohl die Bürger im Allgemeinen als auch die Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und auf die Angehörigen von Rechtsberufen weiterhin entsprechend informiert werden.

⁹ „Report on Equal Pay“, Netzwerk unabhängiger Rechtsexperten auf den Gebieten Beschäftigung, Soziales und Gleichstellung von Männern und Frauen:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/report_equal_pay.pdf

¹⁰ Artikel 8a der Richtlinie 76/207/EWG in der Fassung der Richtlinie 2002/73/EG.

¹¹ Eurobarometer 263/65.4.

Die Möglichkeit, Berufs- und Privatleben zu vereinbaren, begünstigt eine ausgewogenere Verteilung der häuslichen und familiären Pflichten zwischen Männern und Frauen und somit eine kontinuierliche Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben, was wiederum zu einer Verringerung des Lohngefälles beiträgt. Die Kommission hat eine Anhörung der europäischen Sozialpartner zur Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben¹² eingeleitet und vertritt die Auffassung, dass eine Aktualisierung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften angebracht sei.

Die Kommission

- wird weiterhin die Umsetzung und Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten intensiv überwachen und mit der Unterstützung des Netzes der nationalen Gleichbehandlungsstellen zu einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften über die Gleichheit des Arbeitsentgelts beitragen;
- wird im Jahr 2008 eine Analyse der geltenden Vorschriften vornehmen, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Relevanz der Rechtsinstrumente in Hinblick auf die Ursachen des Lohngefälles, und wird, soweit nötig, eine Anpassung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens vorschlagen;
- fordert die Mitgliedstaaten zur lückenlosen Umsetzung der Bestimmungen auf, mit denen derzeit geregelt ist, wie die Arbeitnehmer von den Arbeitgebern über die Gleichbehandlung in den Unternehmen zu informieren sind;
- wird die Frage prüfen, ob Vorgaben oder Klarstellungen zur Umsetzung von positiven Maßnahmen zur Beseitigung der Geschlechtertrennung auf dem Arbeitsmarkt erforderlich sind;
- wird ihre Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den bestehenden Rechtsvorschriften und im Diskriminierungsfall zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln intensivieren und diese auch auf die betreffenden Vertreter der Justiz ausrichten;
- wird gegebenenfalls im Anschluss an die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen vorschlagen, durch die die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Privat- und Familienleben so verbessert wird, dass Frauen und Männer unter den gleichen Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und sich dort behaupten können.

3.2. Europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung voll ausschöpfen

Die Europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist ein wesentliches Instrument zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, die zudem durch Mittel aus den Strukturfonds aktiv unterstützt wird. Durch die mit der Strategie verknüpfte offene Koordinierungsmethode im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung wird zudem anerkannt, dass die Förderung der Chancengleichheit eine der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der EU darstellt.

¹² SEK(2007) 571.

Im Rahmen der europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung wird die Verringerung des Lohngefälles derzeit in zwei integrierten Leitlinien¹³ thematisiert. Darin werden auch die Mitgliedstaaten ermutigt, ihre eigenen Verpflichtungen und Zielvorgaben für die festgelegten Prioritäten zu formulieren. Der auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2006 angenommene „Europäische Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter“ enthält ein klares Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu einem entschlossenen Vorgehen in diesem Bereich.

Zur Bekämpfung des Lohngefälles bedarf es einer Vorgehensweise, die allen diesem Phänomen zugrunde liegenden Faktoren Rechnung trägt. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen auf den Weg gebracht, mit denen zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und in den Bereichen Bildung und Ausbildung sowie zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben beigetragen werden soll. Allerdings wurde im Jahresbericht der Kommission über Wachstum und Beschäftigung für 2006¹⁴ und in dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2006-2007¹⁵ bedauert, dass dieses Gefälle nach wie vor besteht, und in dem letztgenannten Papier hervorgehoben, dass *„Ziele nur von zwei Ländern (EE, FI) vorgegeben werden und die meisten Mitgliedstaaten sich mit der Problematik nicht auseinandersetzen“*.

In dem an den Europäischen Rat übermittelten Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern wird alljährlich darauf hingewiesen, dass nach wie vor ein hohes Lohngefälle besteht; ferner wurden die Mitgliedstaaten darin aufgefordert, sich mit allen zu Gebote stehenden Mitteln für die Beseitigung der zugrunde liegenden Ursachen einzusetzen. Es erscheint deshalb wünschenswert, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen hervorheben, welche spezifischen Initiativen sie umgesetzt haben, um das Lohngefälle zu bekämpfen, insbesondere auch Massnahmen zur Verringerung der Segregation des Arbeitsmarktes und zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Die Kommission wird die Entwicklung des Lohngefälles fortlaufend verfolgen und ebenso Massnahmen berücksichtigen, die zur Umsetzung der Europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung erfolgt sind, besonders was die jährlichen Fortschrittsbericht und den Gemeinsamen Bericht über die Beschäftigungslage anbelangt. Es ist ausserdem wichtig, dass zur Beobachtung der politischen Maßnahmen kohärente, vergleichbare, vollständige und aktuelle Statistiken bereitgestellt werden. Dabei geht es insbesondere darum, die entsprechende Fähigkeit zur Analyse und zum Verständnis der für das Lohngefälle maßgeblichen Faktoren zu entwickeln und damit zu Ansatzpunkten für ein gezieltes Vorgehen zu gelangen. Eurostat hat dafür 2007 mit den Mitgliedstaaten eine Arbeitsgruppe zum bestehenden Strukturindikator eingerichtet, um dessen Qualität und Vergleichbarkeit zu verbessern.

Die Kommission

- wird das Angebot und die Qualität der Statistiken bezogen auf Strukturindikatoren für das Lohngefälle verbessern, insbesondere auch die notwendige statistische Aufschlüsselung sowie der Werkzeuge zur Identifizierung und Analyse der Determinanten des Lohngefälles, und sie sorgt für eine angemessene Verbreitung;

¹³ Entscheidung des Rates 2005/600/EG, Leitlinien 18 und 22.

¹⁴ KOM(2006) 816.

¹⁵ Ratsdokument 6706/07.

- wird die besten Möglichkeiten ermitteln, um den Kampf gegen das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern im Rahmen der nächsten integrierten Leitlinien 2008-2010 der Strategie für Wachstums und Beschäftigung fortsetzen zu können;
- fordert bereits jetzt die Mitgliedstaaten dazu auf, auf nationaler Ebene auf der Grundlage von kohärenten, vergleichbaren und vollständigen Statistiken Ziel- und Zeitvorgaben für den Abbau des zwischen Frauen und Männern bestehenden Lohngefälles aufzustellen;
- fordert die Mitgliedstaaten auf, die vom Europäischen Sozialfonds gebotenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, um vor allem gegen die – mittelbaren und unmittelbaren – Ursachen für das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen vorzugehen, den Zugang zur Beschäftigung für Frauen zu verbessern und die geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt abzubauen.

3.3. Bei den Arbeitgebern für die Gleichheit des Arbeitsentgelts werben

Den Arbeitgebern kommt bei der Beseitigung von ungerechtfertigten Lohnunterschieden eine Schlüsselrolle zu. Es ist an ihnen, die einschlägigen Rechtsvorschriften einzuhalten. Allerdings liegt es auch in ihrem Interesse, durch verantwortungsbewusstes Handeln die Gleichheit von Männern und Frauen in ihren Organisationen zu fördern. Dies gilt sowohl für private als auch für öffentliche Unternehmen. Die Kommission setzt für ihre Mitarbeiter ein Aktionsprogramm für Chancengleichheit um. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es auch bei Verwaltungsbehörden nach wie vor zu Lohngefällen kommt, was in erster Linie auf die geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt und den geringen Anteil von Frauen in Führungs- und Entscheidungspositionen zurückzuführen ist.

Das Engagement für die Gleichstellung ist nicht nur eine Frage der Ethik. Es bringt auch einen Wettbewerbsvorteil für die Unternehmen mit sich, deren Mitarbeiter dadurch ihre Produktivität voll zur Entfaltung bringen können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen gehört übrigens auch zu den vorrangigen Aktionsbereichen des Europäischen Bündnisses für soziale Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR)¹⁶. In diesem Rahmen fordert die Kommission das Bündnis dazu auf, Initiativen vorzuschlagen, um bewährte Verfahren im Kampf gegen das Lohngefälle zu fördern.

Einige Mitgliedstaaten unterstützen die Bemühungen der Arbeitgeber vor allem durch die Verleihung von Auszeichnungen an Unternehmen, die durch ihren Umgang mit der Gleichberechtigung im Berufsleben und mit Personalverwaltungsfragen zur Aufwertung der Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Die Kommission könnte den Austausch von bewährten Verfahren in diesem Feld unterstützen. Sie unterstützt bereits Aktionen, die die Aufmerksamkeit im Kampf gegen Stereotypen in Unternehmen erhöht, dies besonders mit der Förderung des Programms PROGRESS.

Darüber hinaus spielen die Verwaltungsbehörden eine gewichtige volkswirtschaftliche Rolle, da öffentliche Aufträge 16 % des BIP der Gemeinschaft ausmachen. Sie haben somit die Möglichkeit, ihre Lieferanten und Auftragnehmer zu einem sozial verantwortlichen Verhalten aufzufordern. Hierfür sehen die Richtlinien 2004/17/EG¹⁷ und 2004/18/EG¹⁸ vor, dass

¹⁶ KOM(2006) 136.

¹⁷ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004.

¹⁸ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004.

„öffentliche Auftraggeber zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben können, (...) [diese] können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen“.

Die Kommission

- fordert die nationalen Verwaltungen auf, mit allen zu Gebote stehenden Mitteln das Lohngefälle bei ihren Behörden abzubauen und bei ihren Lieferanten und Dienstleistern im Zuge der Ausführung von öffentlichen Aufträgen auf die Gleichheit des Arbeitsentgelts hinzuwirken;
- wird die Aspekte Gleichbehandlung und Gleichheit des Arbeitsentgelts in den Leitfaden aufnehmen, den sie 2008 zum Thema Einbeziehung sozialer Kriterien bei der Ausführung öffentlicher Aufträge herausgibt.

3.4. Den Austausch bewährter Verfahren auf Gemeinschaftsebene unterstützen

Mehrere Mitgliedstaaten haben auf nationaler Ebene Initiativen zur Bekämpfung des Lohngefälles eingeleitet. Dabei handelte es sich in erster Linie um legislative Maßnahmen für die Gleichheit des Arbeitsentgelts, mit denen etwa die Unternehmen dazu angehalten werden sollen, ungerechtfertigte Unterschiede bei der Entlohnung ihrer Beschäftigten zu analysieren und zu beseitigen. Zudem geht es um aktive Gleichstellungspolitik, mit der insbesondere strukturbedingte Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt bekämpft werden sollen, sowie um lohnpolitische Maßnahmen für eine Neubewertung von Berufen mit geringer Entlohnung.

Die Verringerung des Lohngefälles bildet einen der Schwerpunkte des im März 2005 von den europäischen Sozialpartnern angenommenen Aktionsrahmens zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Gemäß dem ersten, Anfang 2007 verabschiedeten Umsetzungsbericht wurde mit dem Aktionsrahmen der Anstoß zu einer Reihe wichtiger Initiativen auf nationaler Ebene gegeben. Dabei kamen die unterschiedlichsten Instrumente zum Einsatz, die von Sensibilisierungsmaßnahmen über die Entwicklung von Lohnvergleichsmechanismen bis zur Festlegung von Strategien zum Abbau des Lohngefälles reichten.

Die Vielfalt der Lösungsansätze macht deutlich, wie komplex dieses Phänomen ist. Die Gleichheit des Arbeitsentgelts lässt sich nur durch ein Engagement auf sämtlichen Ebenen verwirklichen, das alle beteiligten Akteure einbezieht und auf die Beseitigung jeglicher Ursachen des Lohngefälles abzielt. In diesem Zusammenhang kommt es ganz wesentlich darauf an, mit dieser Problematik gut vertraut zu sein und die bewährten Verfahren bekannt zu machen, mit denen die einzelnen Akteure eine Verringerung des Lohngefälles erzielen wollen. Die Kommission wird den Austausch bewährter Verfahren in diesem Feld unterstützen.

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen¹⁹ kann künftig für eine technische Unterstützung bei der Bekämpfung des Lohngefälles beigezogen werden.

- Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, ihren Aktionsrahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern weiter umzusetzen und sich dabei vorrangig dem Abbau des Lohngefälles zu widmen.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1922/2006.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gleichstellung zwischen Frauen und Männern sowie Nichtdiskriminierung sind Teil der Grundprinzipien der Europäischen Union. Das Fortbestehen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ist ein Zeichen dafür, dass Frauen auch weiterhin von direkter und indirekter Diskriminierung und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind. Es verhindert darüber hinaus, dass das Arbeitspotential der Frauen vollständig genutzt wird sowie dass die Ziele der Europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung erreicht werden können.

Es erscheint vor allem notwendig, die Fähigkeiten zur Analyse dieses Phänomens, das komplex und bisher wenig durchdrungen ist, zu verbessern. Dies würde es ermöglichen, gezielt Wege zu benennen, um mit diesem Problem umzugehen und mögliche Verbesserungen des rechtlichen Rahmens vorzuschlagen, die geeignet wären, eine signifikante Verringerung des Lohngefälles herbeizuführen.

Das Ziel dieser Mitteilung ist es, dem Kampf gegen das Lohngefälle einen neuen Anstoß zu geben. Sie zeigt, dass die Kommission mit ganzem Einsatz dazu bereit ist, alles dafür zu tun, dass die unberechtigten Unterschiede im Entgelt zwischen Frauen und Männern beseitigt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wird sie den aktiven Einsatz aller Akteure benötigen, besonders die der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner.

ANHANG

1. LEGAL FRAMEWORK

The principle of equal pay for equal work between male and female workers was embedded in the Treaty of Rome. In its current wording, Article 141 EC (ex-Article 119) foresees that Member States shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied. For the purpose of this article, "pay" means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer. Article 141 EC foresees also that "with a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers" (positive actions).

On 10 February 1975, the Council adopted Directive 75/117/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women. The Directive notably foresees that the principle of equal pay means, for the same work or for work to which equal value is attributed, the elimination of all discrimination on grounds of sex with regard to all aspects and conditions of remuneration. In particular, where a job classification system is used for determining pay, it must be based on the same criteria for both men and women and so drawn up as to exclude any discrimination on grounds of sex.

The Court of Justice developed a significant case law related to Article 141 of the Treaty (ex Article 119) and to Directive 75/117/EEC. In particular, the Court very soon underlined that the principle of equal pay numbered amongst the fundamental principles of the Community and could be invoked by any citizen in front on national jurisdictions (direct effect).

The Court of Justice was asked to interpret the concept of "pay" and has by this way considerably broadened its scope. The Court held that constitutes "pay" within the meaning of Article 141 EC, notably, a contribution to a retirement benefits scheme which is paid by an employer in the name of employees by means of an addition to the gross salary (case 69/80, Worringham), benefits paid by an employer to a worker in connection with the latter's compulsory redundancy (case C-262/88, Barber), a pension paid under a contracted-out private occupational scheme (case C-262/88, Barber), a survivor's pension provided for by an occupational pension scheme (case C-109/91, Ten Over), benefits granted under a pension scheme, including survivors' benefits (case C-147/95, Ilektrismou), compensation received for losses of earnings due to attendance at training courses imparting the information necessary for performing staff council functions. (case C-457/93, Lewark), a monthly salary supplement (case C-381/99, Brunnhofer), a Christmas bonus (case C-333/97 Aboulaye). According to case C-400/93 (Royal Copenhagen), it also applies to piece-work pay schemes.

The case law of the Court has also interpreted extensively the notion of "equal work". In case 129/79, Macarthy's), the Court held that the principal should not be restricted by the introduction of a requirement of contemporaneity. In case 61/81 (Commission v. UK), the Court said that it is the responsibility of the Member States to guarantee the right to receive equal pay for work of equal value even in the absence of a system of job classification. It follows that where there is disagreement as to the application of the concept of "work to which equal value is attributed", the worker must be entitled to claim before an appropriate

authority that his work has the same value as other work and, if that is found to be the case, to have his rights under the treaty and the directive acknowledged by a binding decision. In case 157/86 (Murphy), the court held that the principle covers the case where a worker is engaged in work of higher value than that of the person with whom a comparison was to be made.

A number of judgements of the Court deal with the indirect discrimination in situations of part-time work. In case 96/80 (Jenkins), the Court held that the principle applies to the payment of lower hourly rates of remuneration for part-time work than for full-time work. In case 170/84 (Bilka), the Court found that Article 119 (now 141) was infringed when an employer excludes part-time employees from its occupational pension scheme, where the exclusion affects a far greater number of women, unless the undertaking shows that the exclusion is based on objectively justified factors unrelated to any discrimination on grounds of sex. In case 171/88 (Rinner-Kühn), the Court held that this Article precluded a legislation which permits employers to exclude certain part-time employees from the continued payment of wages in the event of illness. In case C-33/89 (Kowalska), the Court ruled that a clause in a collective agreement under which employers may exclude part-time employees from the payment of a severance grant was contrary to Article 119 when in fact a considerably lower percentage of men work part-time. In case C-184/89 (Nimz), the Court declared contrary to Article 119 a collective agreement that provides for the seniority of workers performing at least three quarters of normal working time to be fully taken into account for reclassification in a higher salary grade, where only one half of such seniority was taken into account in the case of workers whose working time was inferior, where the latter group comprises a considerably smaller percentage of men than women. On the other hand, in case joint cases C-399/92, C-409/92, C-495/92, C-34/93, C-50/93 and C-78/93 (Helmig), the Court ruled that this Article did not prevent a collective agreement from restricting payment of overtime supplements to cases where the normal working hours for full-time employees were exceeded. In case, C-1/95, the Court found that it was contrary to Community law to require that, for the purpose of calculating the length of service, periods of part-time employment of one-half and two-thirds of normal working time were counted only as two thirds of normal hours, except if justified by objective criteria unrelated to any discrimination on grounds of sex. In case 281/97 (Krüger), the Court decided that an exclusion by a collective agreement from entitlement to a special annual bonus of persons in employment which involves a normal working week of less than 15 hours and normal pay not exceeding a fraction of the monthly baseline and is, on that basis, exempt from compulsory social insurance constitutes indirect discrimination based on sex, where that exclusion applies independently of the sex of the worker but actually affects a considerably higher percentage of women than men.

On the other hand, the court has admitted that a classification system use the criterion of muscular effort of the work. Nevertheless, in order for a classification system not to be discriminatory as a whole, it must take into account criteria for which workers of each sex may show particular aptitude. In case 109/88 (Danfoss), the Court ruled that when an undertaking applies a non transparent system of pay, it is up for the employer to prove that it is not discriminatory in practice. On the other hand, the Court held also that the employer had to justify the recourse to the criteria of mobility and training, but not the recourse to the criterion of length of service. In case C-127/92 (Enderby), the Court held that where significant statistics disclose an appreciable difference in pay between two jobs of equal value, one of which carried out almost exclusively by women, Article 119 requires the employer to show that the difference is based on objectively justified factors unrelated to any discrimination on grounds of sex. The fact that the pay rates were agreed by collective bargaining is not sufficient objective justification for the difference in pay. In case C-17/05

(Cadman), the Court confirmed its previous case law (Danfoss) and held that since, as a general rule, recourse to the criterion of length of service is appropriate to attain the legitimate objective of rewarding experience acquired which enables the worker to perform his duties better, the employer does not have to establish specifically that recourse to that criterion is appropriate to attain that objective as regards a particular job, unless the worker provides evidence capable of raising serious doubts in that regard.

There are other Directives in the field of equality between men and women which are relevant as far as the gender pay gap is concerned.

It is the case, notably, of Directive 76/207/EEC, as amended by Directive 2002/73/EC, which aims at implementing the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, which states that "the application of the principle of equal treatment means that there shall be no direct or indirect discrimination on the grounds of sex in the public or private sectors, including public bodies, in relation to (...) employment and working conditions, including dismissals, as well as pay as provided for in Directive 75/117/EEC".

It has also to be noted that Directive 97/80/EC on the burden of proof in cases of discrimination based on sex applies to the situations covered by Article 141 EC and Directive 75/117/EEC. This Directive lays down that "Member States shall take such measures as are necessary, in accordance with their national judicial systems, to ensure that, when persons who consider themselves wronged because the principle of equal treatment has not been applied to them establish, before a court or other competent authority, facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect discrimination, it shall be for the respondent to prove that there has been no breach of the principle of equal treatment".

Extracts from the Treaty establishing the European Community

Article 2

The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, **equality between men and women** (...).

Article 141

- (1) Each Member State shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied.
- (2) For the purpose of this article, "pay" means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer.

Equal pay without discrimination based on sex means:

- (a) that pay for the same work at piece rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement;
- (b) that pay for work at time rates shall be the same for the same job.

- (3) The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt measures to ensure the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value.
- (4) With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.

2. INDICATOR "GENDER PAY GAP IN UNADJUSTED FORM"

The Lisbon strategy has stressed the need to address gender inequality in the EU labour markets, including the gender pay gap, and put forward an employment rate target for women. Structural indicators measuring the female employment rate and the gender pay gap were included. The gender pay gap (in unadjusted form) - measuring the difference in average gross hourly earnings between men and women across the whole economy and all establishments – is one of the structural indicators to monitor progress in the framework of the Lisbon Strategy.

In 2003, the Commission realised a Staff Working Paper "Gender pay gaps in European labour markets - Measurement, analysis and policy implications" (SEC(2003)937) with the purpose to review the definition of the structural indicator to monitor the overall size and evolution of the gender pay gap; to summarise recent work analysing factors related to the gender pay gap; and to discuss the implications of the results of these analyses for measuring both the gender pay gap and progress to reduce it, for data provision and for policies to tackle gender pay gaps. Excerpts from this document are provided hereafter as background information on the indicator.

2.1. Definition

The definition currently used by Eurostat is as follows:

The gender pay gap is given as the difference between average gross hourly earnings of male paid employees and of female paid employees as a percentage of average gross hourly earnings of male paid employees. The gender pay gap is based on several data sources, including the European Community Household Panel (ECHP), the EU Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) and national sources. The target population consists of all paid employees aged 16-64 that are 'at work 15+ hours per week'.

Hourly earnings are obtained by dividing gross monthly normal earnings from the main job by four times the number of worked hours per week in the main job, including normal overtime, but excluding bonuses, irregular overtime, any 13th month payments and the like. EU estimates are population-weighted averages of the latest available national data, adjusted, where possible, to take into account a change in the data source. Countries without any previous gender pay gap data for a specific year are excluded from the EU estimates. Where data have been provided by the National Statistical Offices based on national sources, the indicators for these countries cannot be considered to be fully comparable.

It should also be noted that measures of the gender pay gap are sensitive to the data source, the sample restrictions and the choice of the dependent variable (hourly or monthly earnings; net or gross earnings; inclusion of bonus payments; etc.).

2.2. Explanatory factors

The gender pay gap varies considerably by individual, job and firm characteristics. While these findings provide important information on the nature of gender imbalances in the labour market, they do not allow conclusions as to the relative impact of the various factors on the overall gender pay gap. Further analyses are needed to identify the factors related to the

gender pay gap. The observed gender pay gaps could be due to a whole range of factors, including:

- *personal characteristics* such as age, educational background, family background, presence of children, experience in the labour market, previous career interruptions and tenure on the job;
- *job characteristics* such as occupation, working time, contract type, job status, career prospects and working conditions;
- *firm characteristics* such as sector, firm size, work organisation, recruitment behaviour and the firm's compensation and human resources policies;
- *gender segregation* by occupation or sector;
- *institutional characteristics* including education and training systems, wage bargaining, wage formation and tax and benefit systems, industrial relations, parental leave arrangements and the provision of childcare facilities before and during compulsory school years; as well as
- *social norms and traditions regarding* education, labour market participation, job choice, career patterns and the evaluation of male- and female-dominated occupations.

The above personal, job and firm characteristics reflect systematic differences in the composition of the male and female workforce. They can reflect objective differences in productivity - which in turn would lead to differences in wages - as well as differences in incentives, opportunity costs and preferences for job and firms characteristics - which would explain systematic differences in labour market participation, job access and career progression

Many of these labour market characteristics, however, could themselves be the outcome of discriminatory processes, including institutional settings, pay policies and social norms and traditions. It is obvious that, in the presence of such 'indirect discrimination', gender pay gaps do not just reflect systematic pay differences due to differences in choice behaviour, productivity or labour market characteristics. Moreover, women or men could also be subject to 'direct discrimination' by receiving lower pay than workers with the same characteristics and job performance.

It is therefore one of the main challenges to distinguish pay differences resulting from different labour market characteristics, on the one hand, and differences due to indirect or direct discrimination, on the other, including the societal differences in the evaluation of work in male and female dominated sectors or occupations.

2.3. Implications for the gender pay gap indicator

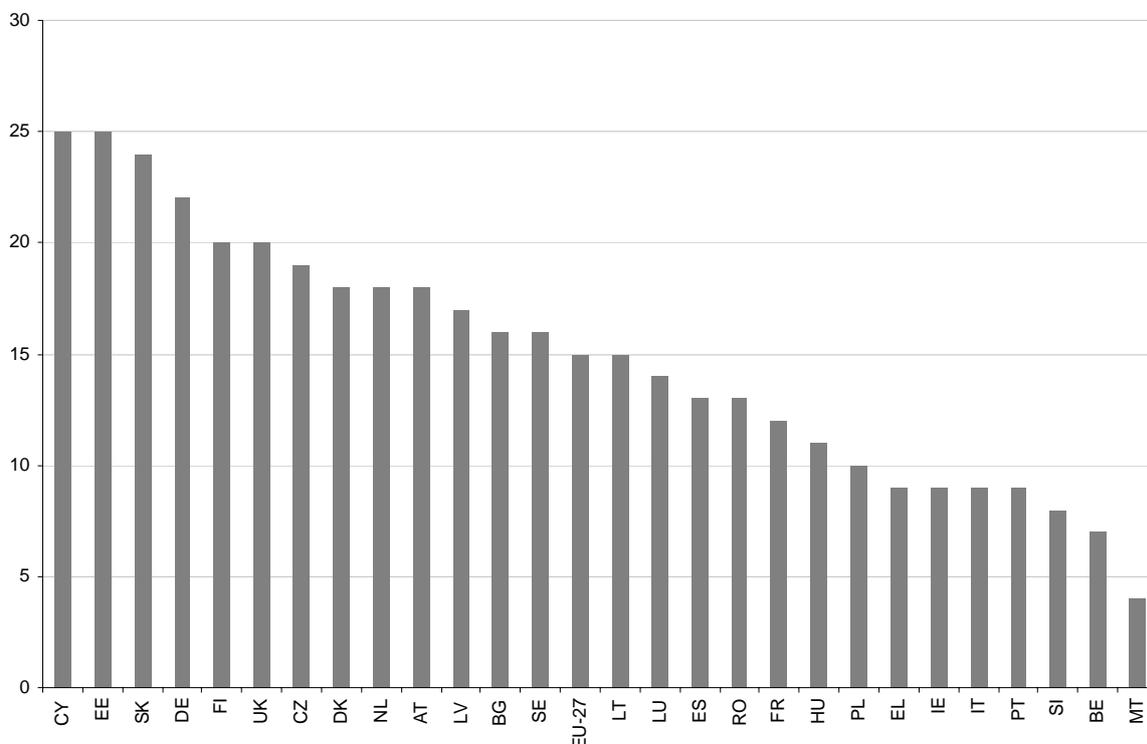
The above analysis on the determinants of gender pay gaps in the European labour markets show to what extent these factors and their impact on gender gaps vary across Member States. They also highlight the role of both direct and indirect discrimination for the gender pay gap and the related statistical problems due to e.g. (endogenous) educational or occupational choice and (selective) labour market participation in measuring and analysing the gender pay

gap, thus clarifying the difficulties encountered when adjusting gender pay gaps and interpreting the results.

The results summarised above confirm in particular the complex nature of gender equality and gender gaps in labour markets as multi-faceted social and economic phenomena, including the working of education and training, job classification and wage formation systems as well as social norms and traditions. In particular no clear borders exist between composition effects and remuneration effects. Furthermore, selection effects might complicate the analysis. The gender pay gap (in unadjusted form) gives an overall picture of gender pay equality and has therefore so far been chosen as structural indicator to measure gender inequalities in earnings and express the related challenges.

3. STATISTICS ON THE PAY GAP AND THE SITUATION OF WOMEN ON THE LABOUR MARKET

Figure 1 – Gender pay gap in the EU, 2005 (%) (1)



Source: Eurostat.

Administrative data are used for LU, Labour Force Survey for FR and MT. Provisional results of EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) are used for BE, EL, ES, IE, IT, AT, PT, and UK. All other sources are national surveys. EU-27 estimates are population weighted-averages of the latest available values.

(1) The gender pay gap in unadjusted form is a structural indicator adopted for the follow-up of the European Strategy for growth and employment. It is defined as the difference between average gross hourly earnings of male paid employees and of female paid employees as a percentage of average gross hourly earnings of male paid employees. The population consists of all paid employees aged 16-64 that are at work 15+ hours per week.

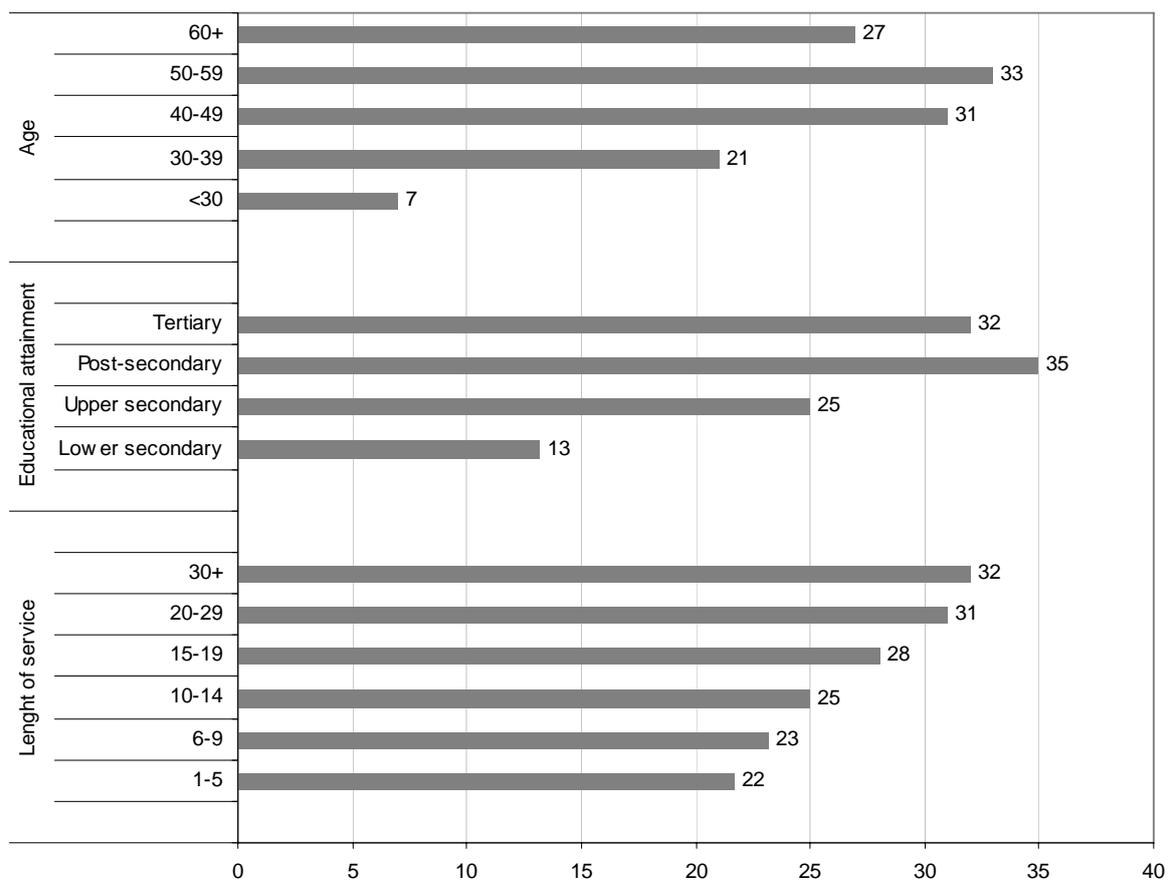
Table 1 – Gender pay gap (%) in the EU

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU-27 (1)	17	17	16	17	16	16	16	16	15	15	15
BE	12	10	10	9	11	13	12	:	:	6 (2)	7
BG	:	:	:	:	:	:	22	21	18	16	16
CZ	:	21	21	25	22	22	20	19	19	19	19
DK	15	15	13	12	14	15	15	18 (2)	18	17	18
DE	21	21	21	22	19	21	21	22 (2)	23	23	22
EE	27	27	28	26	26	25	24	24	24	24	25
EL	17	15	13	12	13	15	18	17	11 (2)	10	9 (3)
ES	13	14	14	16	14	15	17	21 (2)	18	15	13 (3)
FR	13	13	12	12	12	13	14	13	12 (2)	12	12
IE	20	21	19	20	22	19	17	:	14 (2)	11(3)	9 (3)
IT	8	8	7	7	8	6	6	:	:	7 (3)	9
CY	29	28	27	26	27	26	26	25	25	25	25
LV	:	:	:	20	20	20	16	16	16	15	17
LT	27	22	23	22	16	16	16	16	17	16	15
LU	19	19	19	18	17	15	16	17	15	14	14
HU	22	23	24	23	21	21	20	16	12	14	11
MT	:	:	:	:	:	11	9	6 (2)	4	4	4
NL	23	23	22	21	21	21	19	19	18	19	18
AT	22	20	22	21	21	20	20	:	17 (2)	18	18 (3)
PL	:	:	:	:	15	:	12	11	11	10	10
PT	5	6	7	6	5	8	10	8	9	5 (2)	9
RO	21	24	24	20	17	17	18	17	18	14 (2)	13
SI	14	15	14	11	14	12	11	9	:	8 (3)	8 (3)
SK	:	:	:	:	23	22	23	27	23	24	24
FI	:	17	18	19	19	17	17	20 (2)	20	20	20
SE	15	17	17	18	17	18	18	17	16	17	16
UK	26	24	21	24	22	21	21	23 (2)	22	22	20 (3)

Source: Eurostat, Structural Indicators.

(1) Estimate. (2) Break in series (3) Provisional value.

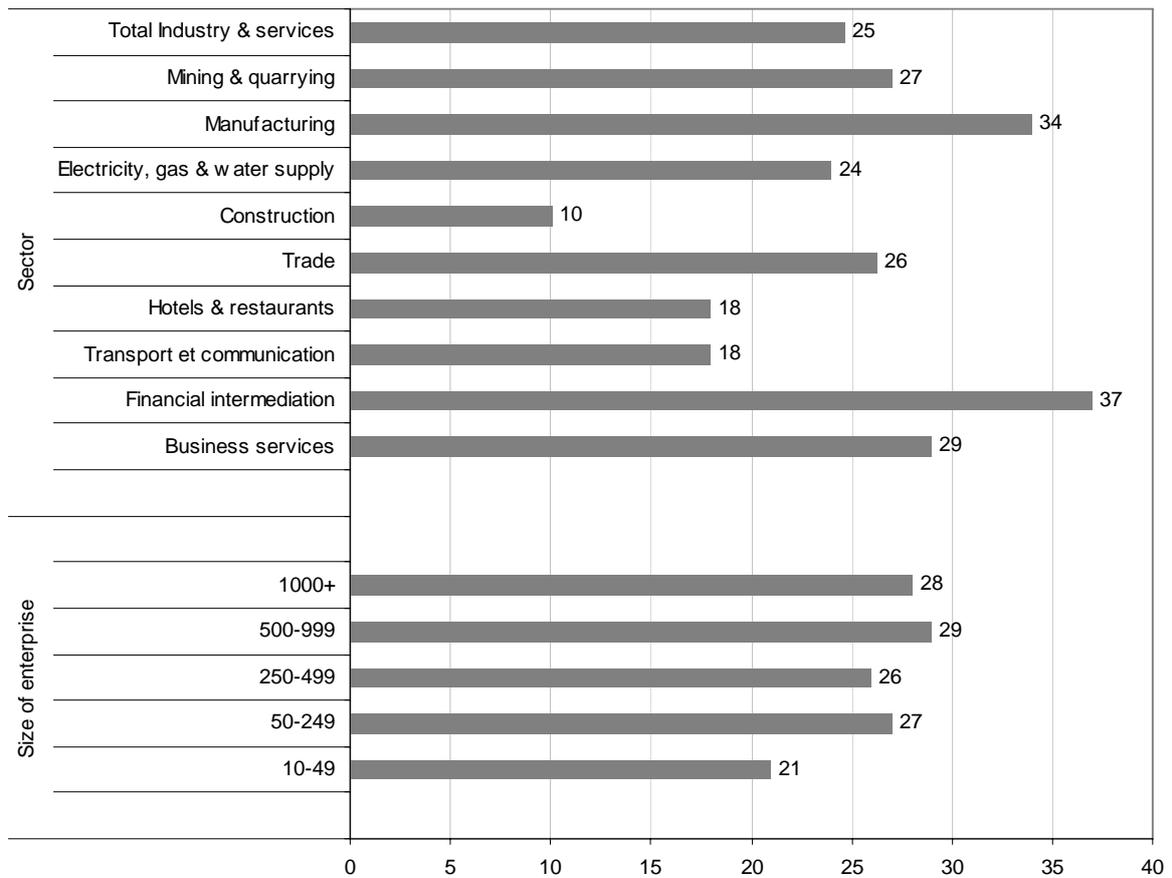
Figure 2 - Gender pay gap, breakdown by personal characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

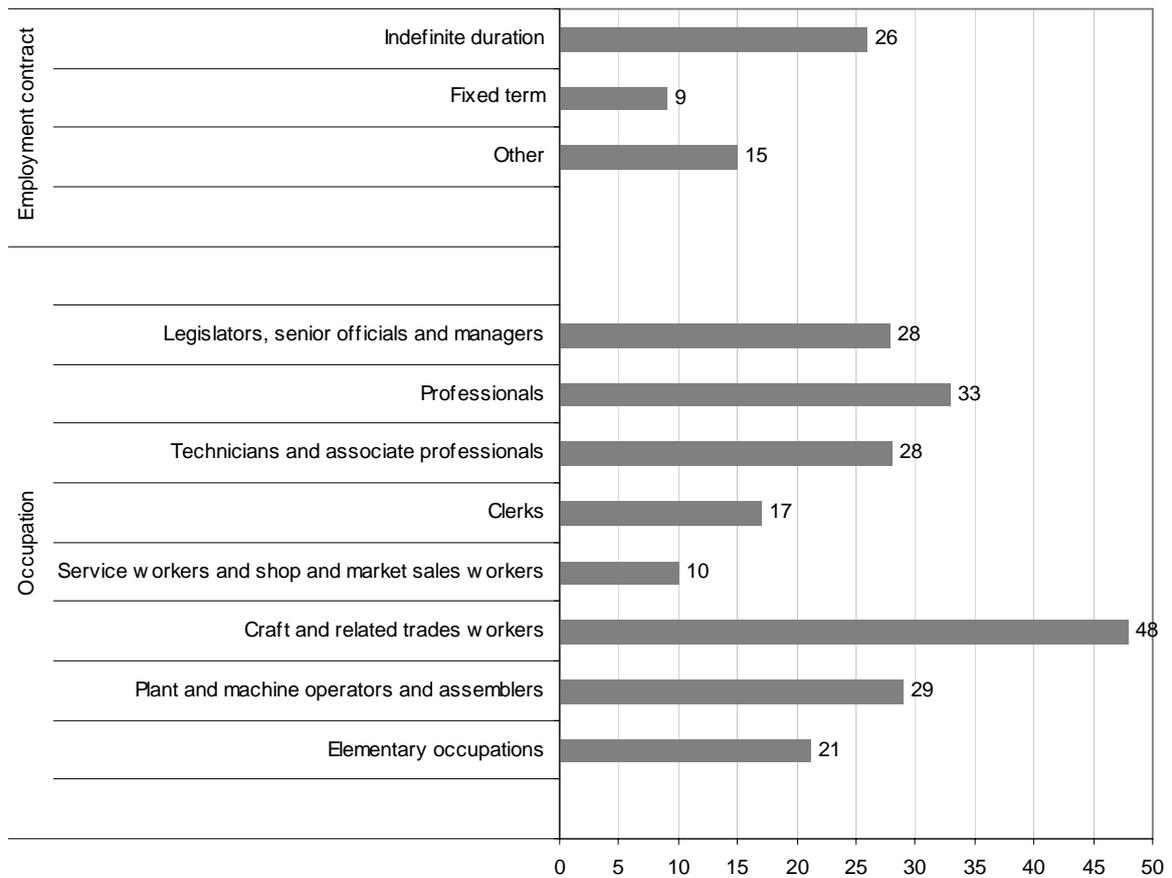
Figure 3 - Gender pay gap, breakdown by enterprise characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

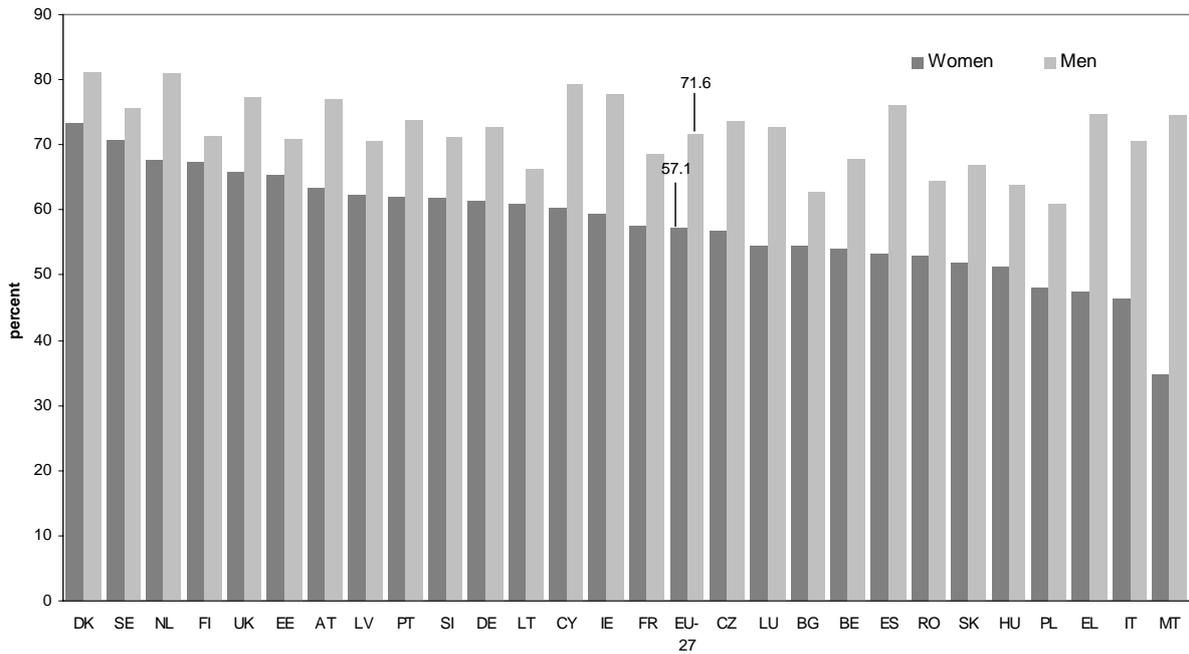
Figure 4 - Gender pay gap, breakdown by job characteristics (1) (%)



Source: Eurostat: Structure of Earnings Survey 2002.

(1) The unadjusted gender pay gap (GPG) is defined as the difference between men's and women's average gross hourly earnings as a percentage of men's average gross hourly earnings. The data presented above (EU-27) covers enterprises, with 10 or more employees, in the sectors of industry and services excluding public administration (NACE Rev.1.1 C to K).

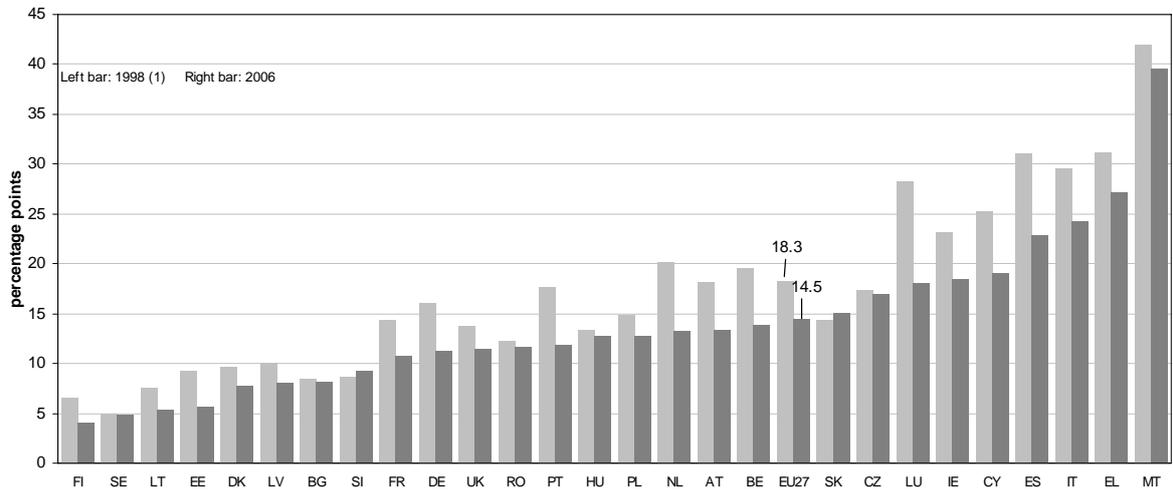
Figure 5 - Employment rates in the EU - 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

Provisional data for FR and EU-27

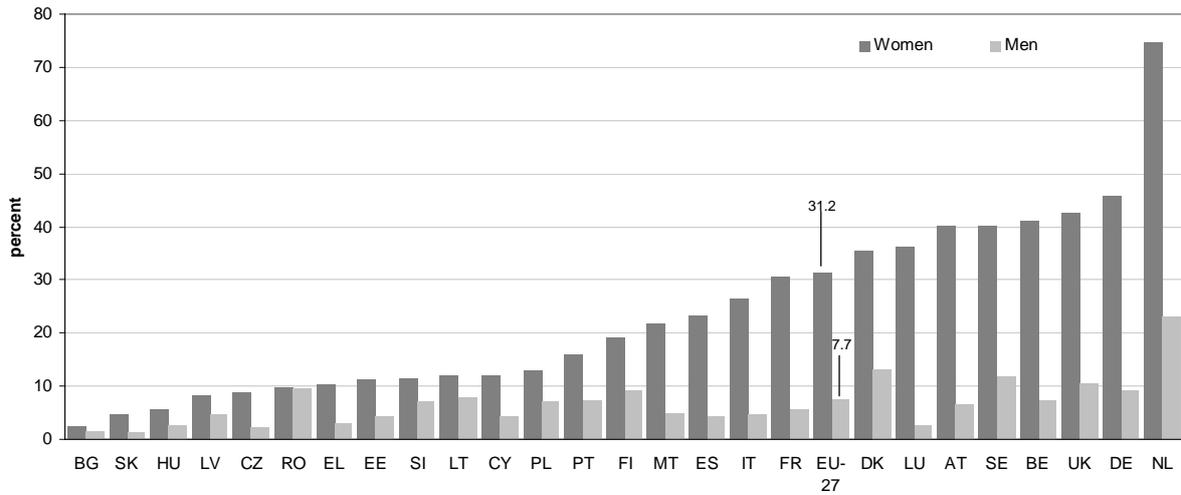
**Figure 6 - Absolute gender gap in employment rates in the EU - 1998 and 2006
(Difference between men's and women's employment rates)**



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

Exception to the reference year : (1) 2000 : BG, CY and MT. FR, EU27: provisional data.

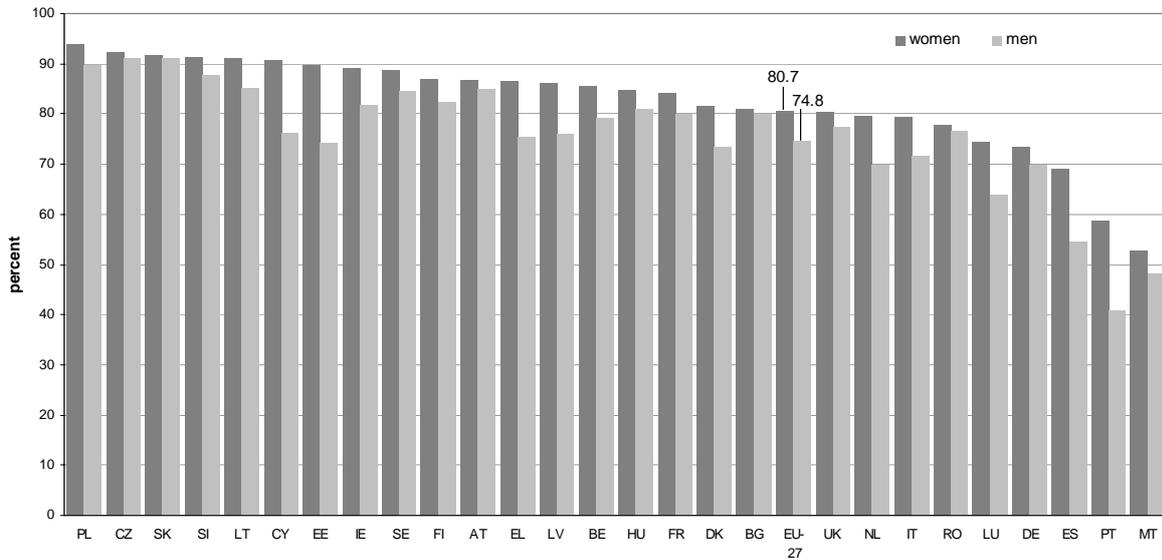
Figure 7 - Share of part-time workers in total employment - 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), Annual results

IE: no data available, FR and EU-27 provisional data

Figure 8 - Educational attainment (at least upper secondary school) of women and men aged 20-24 in the EU – 2006

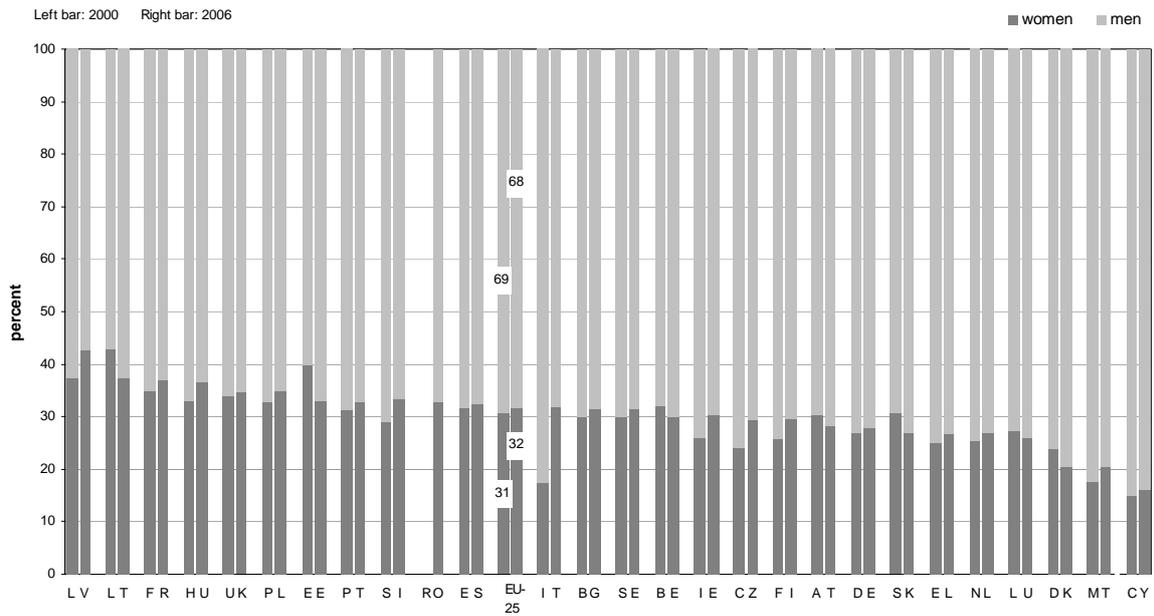


Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), annual averages.

NB: BG, EL, IT, CY, MT, RO, FI : Provisional value.

Students living abroad for one year or more and conscripts on compulsory military service are not covered by the EU Labour Force Survey, which may imply lower rates than those available at national level. This is especially relevant for CY.

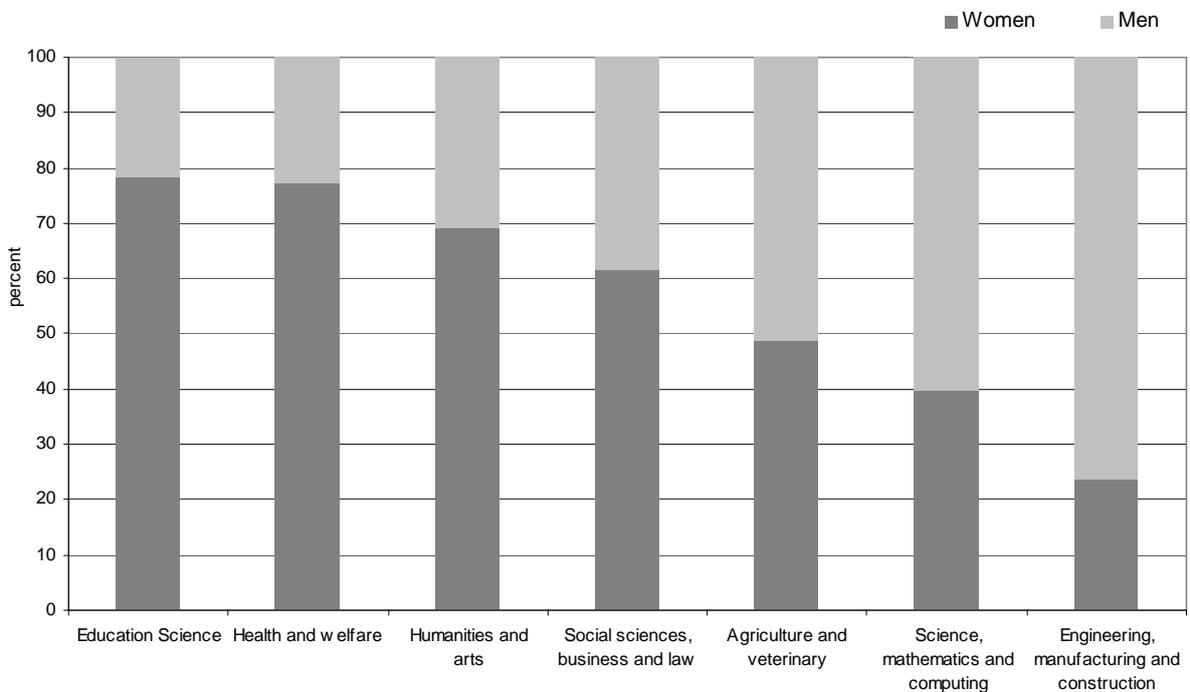
Figure 9 - Managers in the EU - Distribution by sex 2000 and 2006



Source: Eurostat, Labour Force Survey (LFS), spring results.

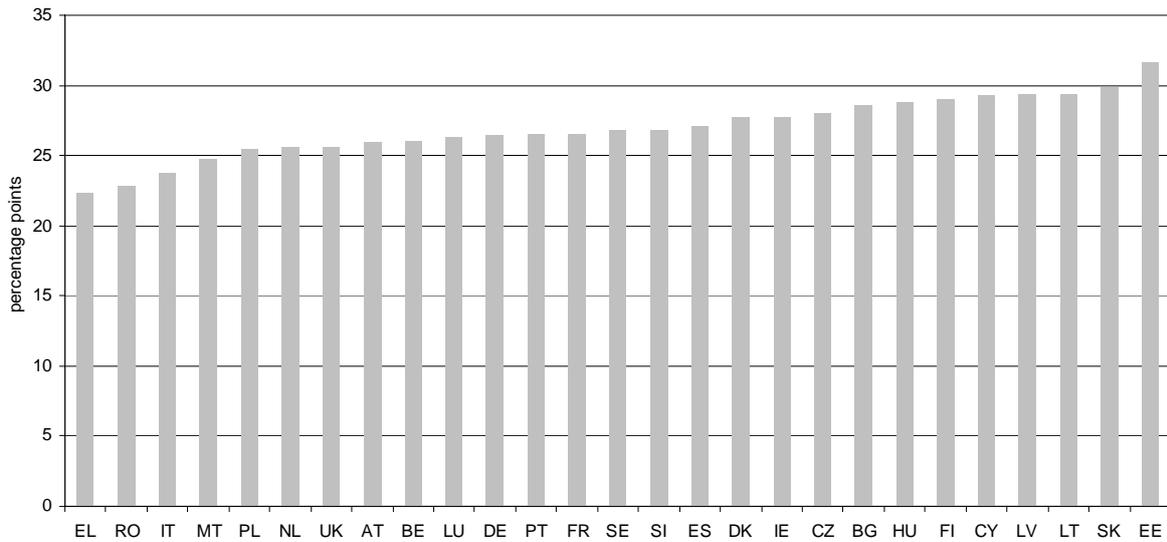
Managers are persons classified in ISCO 12 and 13. FR 2006: provisional data. MT and CY: data lack reliability due to small sample size. IT: Change of data collection method. No data for RO in 2000

Figure 10 - Tertiary education graduates sex and by field of study EU-25 - 2004



Source: Eurostat Tertiary education graduates include all graduates of levels ISCED 5 and 6.

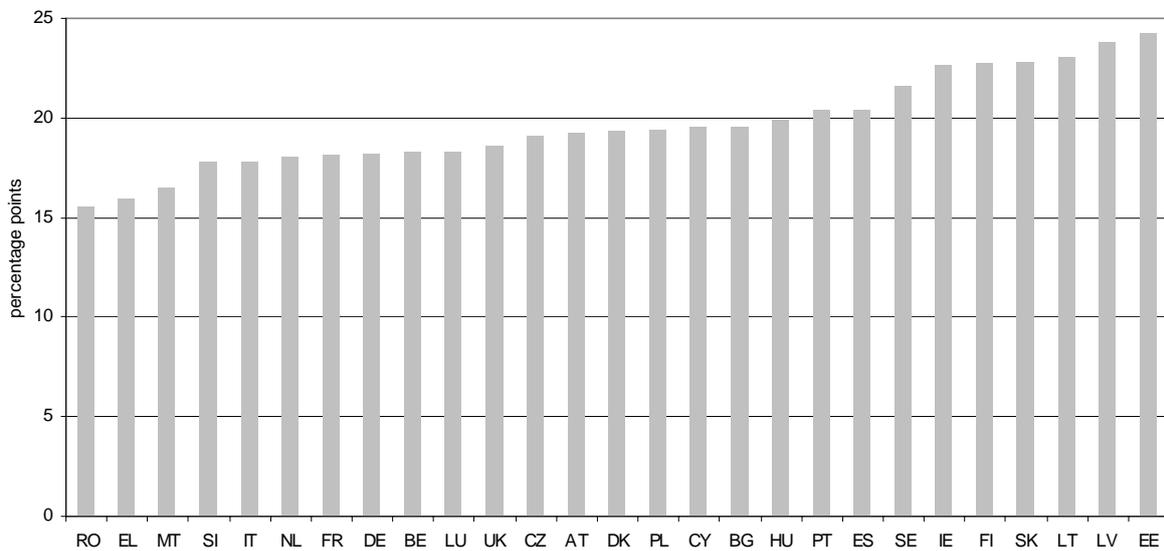
Figure 11 - Gender segregation in occupations in the EU - 2006



Source: Eurostat - LFS

Gender segregation in occupations is calculated as the average national share of employment for women and men applied to each occupation; differences are added up to produce the total amount of gender imbalance expressed as a proportion of total employment (ISCO classification).

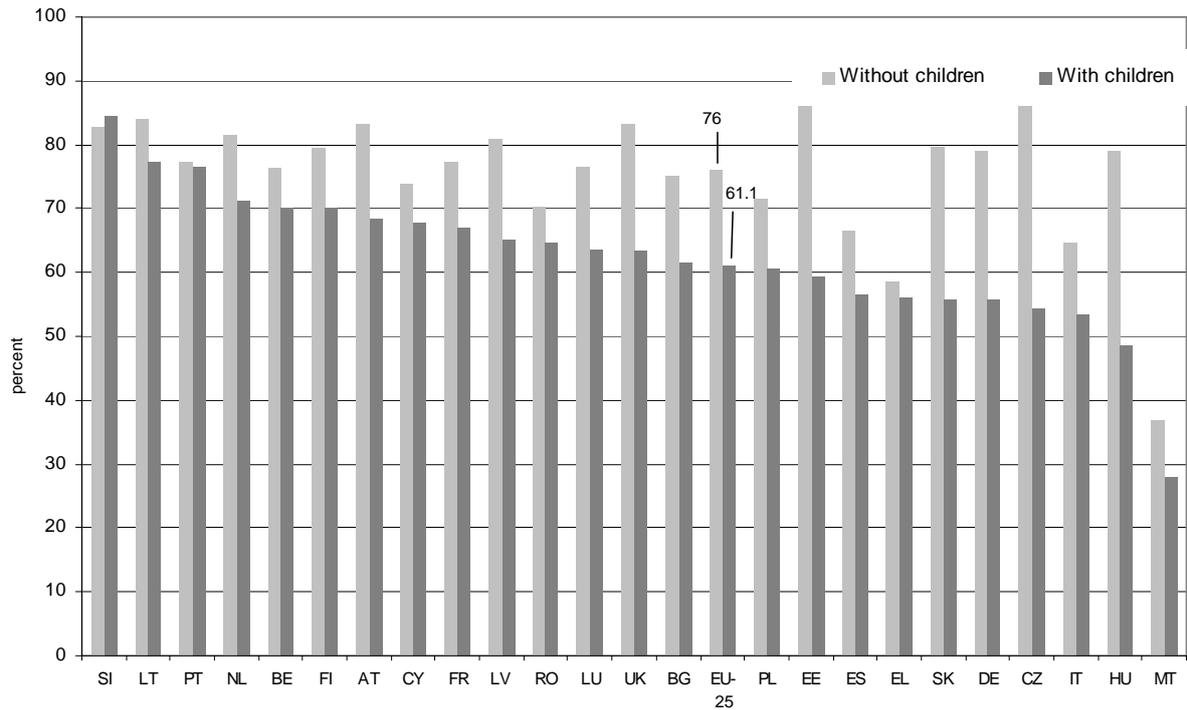
Figure 12 - Gender segregation in economic sectors in the EU - 2006



Source: Eurostat - LFS

Gender segregation in sectors is calculated as the average national share of employment for women and men applied to each sector; differences are added up to produce the total amount of gender imbalance expressed as a proportion of total employment (NACE classification).

Figure 13 - Employment rates of women aged 20-49, depending on whether they have children (under 12) – 2005



Source: Eurostat, European Labour Force Survey, annual averages.

No data available for DK, IE and SE.

4. EXAMPLES OF NATIONAL INITIATIVES TO FIGHT THE GENDER PAY GAP

BE	<p>Guidebook on job classification available for employers and trade unions to avoid and eliminate gender bias in pay systems (2006).</p> <p>Equal Pay Day established, with the aim of raising awareness of the public about the persistence of gender wage inequality.</p> <p>2006 decision by the federal government to establish an annual report monitoring progress in reducing the gender pay gap. First report published in March 2007.</p>
EL	<p>Guide for the integration of gender equality in firms, including equal pay for work of equal value, with recommendations to public administration and social partners.</p>
ES	<p>Spain adopted in March 2007 a new gender equality law that notably includes provisions on fighting discrimination, allowing positive action measures in collective agreements, encouraging reconciliation of work and family life, promoting equality plans and fostering good practices⁽¹⁾.</p>
FR	<p>Law on equality of remuneration between men and women (March 2006) strengthening women's rights in respect of maternity leave; obligation for enterprises to take steps to close the gender pay gap by 31 December 2010 and to provide for catch up salary payments to be made following maternity or adoption leave. Obligation of gender pay bargaining in companies and sectors.</p>
HU	<p>Law aimed at promoting voluntary regulation on equal opportunities; Equal Opportunity Plan (EOP) to be adopted by public employers and private employers with State-owned share over 50% for each year.</p>
IT	<p>Obligation for public and private firms employing more than 100 employees to provide statistical information on the employment conditions of their employees broken down by gender every two years (1991 Law on Positive Actions; Article 9, Act 125/1991). Companies to give the report to local equality advisors and trade unions.</p>
LU	<p>Obligation for social partners to bargain on equal pay (law of June 2004). Collective bargaining has to include a provision concerning the implementation of the principle of equal pay between men and women.</p>
NL	<p>Equal pay working group (2005) established, bringing together organisations relevant to equal pay – employees and employers organisations, the Equal Treatment Commission, the Dutch Human Resources Policy Association and the Dutch Association for Employee Participation.</p>
PT	<p>Obligation for all employers to display in November in a visible place for a period of at least 30 days, the list of their staff indicating each employee's earnings (Law No 35/2004, of 29 July, Articles 452 to 457 and 490), with the exception of central, regional and local administrations, public institutes and other collective public entities, as well as employers of domestic service workers</p> <p>Training on gender equality for judges and other agents involved in the process of</p>

	justice administration, promoted by the Commission for Equality in Labour and Employment.
SE	Equal Opportunities Act provides that all employers with a minimum of ten employees are required to prepare an annual equal opportunities plan as well as a plan of action for equal pay.
UK	Equality Act (2006) places a statutory duty on all public authorities to have due regard to the need to eliminate unlawful discrimination and harassment and promote equality of opportunity between men and women.

Source: "Gender Pay Gap – Origins and policy responses", Group of Experts on Gender, Social Inclusion and Employment, 2006

(¹) Added after the completion of the report.