

Brüssel, den 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und
Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und
Durchsetzungsmechanismen

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung für einen Vorschlag zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen durch Lohntransparenz

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die wirksame Umsetzung des in Artikel 157 AEUV verankerten **Grundrechts auf gleiches Entgelt** für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit stellt in der EU weiterhin eine große Herausforderung dar. **Individuelle Entgeltdiskriminierung und systemische Verzerrungen in den Vergütungsstrukturen** sind – neben anderen Faktoren wie der horizontalen und vertikalen Segregation – nur eine der Hauptursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle beläuft sich in der gesamten Europäischen Union nach wie vor auf 14 %. Dies ist sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber ein Problem.

Die Nichtumsetzung dieses Grundrechts beeinträchtigt die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen sowohl während ihres Erwerbslebens als auch danach. Dies ist darüber hinaus der effizienten Funktionsweise des Arbeitsmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt abträglich. Künftige Verdienstaussichten können die Entscheidungen von Frauen in Bezug auf Arbeitsplatz, Arbeitszeit und Laufbahnentwicklung negativ beeinflussen und somit – aufgrund der suboptimalen Erwerbsbeteiligung von Frauen – eindeutig die Gefahr von Produktivitätsverlusten in der gesamten Wirtschaft mit sich bringen. Diese ineffiziente Ressourcennutzung bedeutet für Arbeitgeber einen Produktivitätsverlust und versteckte Kosten. Überdies kann sich eine unterschiedliche Behandlung von Frauen und Männern beim Entgelt auch insofern auf die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitgebern auswirken, als Arbeitgeber, die den Grundsatz des gleichen Entgelts nicht einhalten und möglicherweise unterschiedliche Regelungen in verschiedenen Ländern anwenden, daraus einen unfairen (und unrechtmäßigen) Vorteil ziehen können.

Folgende Faktoren können zu individueller Entgeltdiskriminierung und geschlechtsspezifischen Verzerrungen bei den Verfahren zur Entgeltfestsetzung und bei der Wertschätzung der Arbeit von Frauen beitragen:

- fehlende Lohntransparenz auf der Ebene der einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber,
- unzulängliche Anwendung der Begriffe „Entgelt“ und „gleichwertige Arbeit“ und
- unzureichender Zugang zur Justiz aufgrund verfahrenstechnischer Hindernisse und ungenügender Rechtsbehelfe für Opfer.

Aufgrund mangelnder Lohntransparenz sind Arbeitnehmer nicht in der Lage zu beurteilen, ob ihr Recht auf Entgeltgleichheit gewahrt wird; des Weiteren verdeckt sie die unzureichende Wertschätzung der Arbeit von Frauen, welche auf (oft unbewusste) Verzerrungen in den Vergütungsstrukturen zurückzuführen ist. Probleme bei der ordnungsgemäßen Anwendung der Schlüsselbegriffe zur Bewertung des gleichen „Entgelts“ bei gleicher Arbeit oder „gleichwertiger Arbeit“ erschweren die Verwirklichung des Rechts auf gleiches Entgelt sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber. Unzureichender Zugang zur Justiz in Verbindung mit der Angst vor Viktimisierung bereiten den Arbeitnehmern bei der Durchsetzung ihres Rechts auf gleiches Entgelt zusätzliche Probleme.

Was soll erreicht werden?

Das allgemeine Ziel des Vorschlags besteht in der Verbesserung der Umsetzung und Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit gemäß Artikel 157 AEUV und der Richtlinie 2006/54/EG. Die spezifischen Ziele der Initiative bestehen darin,

Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf gleiches Entgelt uneingeschränkt durchzusetzen, indem Fälle von Entgeltdiskriminierung durch Transparenz aufgedeckt werden und Arbeitnehmern die notwendigen Informationen und Instrumente zur Verfügung gestellt werden, um dagegen anzugehen, und

der systemischen mangelnden Wertschätzung der Arbeit von Frauen auf Arbeitgeberebene zu begegnen, und zwar durch Transparenz und die Korrektur von Verzerrungen bei Verfahren zur Entgeltfestlegung, die die unzureichende Wertschätzung der von Frauen geleisteten Arbeit verfestigen.

Durch die Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der wichtigsten Rechtsbegriffe in Bezug auf gleiches Entgelt und dem unzureichenden Zugang zur Justiz könnte ein Beitrag zur Erreichung der beiden Ziele geleistet werden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Maßnahmen auf EU-Ebene würden eine echte Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen gewährleisten und sicherstellen, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte auf der Grundlage von in allen Mitgliedstaaten geltenden Mindeststandards wahrnehmen können. Damit werden nicht nur harmonisierte Mindeststandards zum Schutz von Arbeitnehmern geschaffen, sondern auch gleiche Marktbedingungen für im Binnenmarkt tätige Arbeitgeber, wodurch unlauterem Wettbewerb vorgebeugt wird. Nur ein in der gesamten EU geltender kohärenter und umfassender Ansatz kann gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten gewährleisten und verhindern, dass Arbeitgeber unlautere, auf Entgeltdiskriminierung beruhende Wettbewerbsvorteile für sich nutzen. Zudem ist gemäß dem Vertrag ein Handeln der EU notwendig, wodurch das in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte grundsätzliche Recht auf Gleichbehandlung gewahrt würde. Die Kommission hat in ihrer Bewertung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zum gleichen Entgelt aus dem Jahr 2020 verdeutlicht, dass vergleichbare Maßnahmen zur Förderung der Entgeltgleichheit in der gesamten Union höchstwahrscheinlich nur mithilfe eines Instruments auf EU-Ebene vorangetrieben werden können.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Folgende Optionen wurden in Betracht gezogen:

Option 0 — Status quo;

Option 1 — gesetzgeberische Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz auf Ebene der Arbeitnehmer. Dazu gehören transparente Informationen über das Entgelt sowohl vor der Einstellung als auch während der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, auf Grundlage von

Informationen, die von den Arbeitgebern proaktiv (Unteroption 1A) oder auf Antrag der Arbeitnehmer, ihren Vertretern oder Gleichbehandlungsstellen (Unteroption 1B) bereitgestellt werden;

Option 2 — gesetzgeberische Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz auf Ebene der Arbeitgeber. Sie umfassen vier Unteroptionen, die unterschiedlich weit gefasst sind:

Unteroption 2A – Bescheinigung der Entgeltgleichheit;

Unteroption 2B – gemeinsame Entgeltbewertung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter;

Unteroption 2C — Berichterstattung über das Entgelt in Verbindung mit einer gemeinsamen Entgeltbewertung

Unteroption 2D — systematischere Berichterstattung über das Entgelt und gemeinsame Entgeltbewertung im Falle statistisch relevanter Hinweise auf geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten

Option 3 — legislative Maßnahmen zur Erleichterung der Umsetzung und Durchsetzung des bestehenden Rechtsrahmens (ohne Lohntransparenz). Dazu gehören eine klare Definition der bestehenden Schlüsselbegriffe „Entgelt“ und „gleichwertige Arbeit“, ein verbesserter Zugang zur Justiz und verstärkte Durchsetzungsmechanismen.

Das bevorzugte Paket besteht aus einer Kombination von **Unteroption 1B** – (Unterstützung der Arbeitnehmer durch Informationen über das Entgelt vor der Einstellung und durch ein Recht auf Auskunft während der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit), **Unteroption 2D** (systematischere

Berichterstattung über das Entgelt und gemeinsame Entgeltbewertung im Falle statistisch relevanter Hinweise auf Lohnungleichheiten) und **Option 3** in einer einzigen neuen Initiative. Dies ist die verhältnismäßigste und am stärksten zielgerichtete Lösung: Das Paket gewährleistet, dass die allgemeinen und spezifischen Ziele bei ausgewogener Effektivität und Effizienz erreicht werden, wobei dem Mangel an verlässlichen Daten über das Ausmaß des Problems und dem derzeitigen Konjunkturabschwung infolge der COVID-19-Pandemie Rechnung getragen wird.

Die geplanten Legislativmaßnahmen sollen Transparenz in Bezug auf Entgelt und Vergütungsstrukturen schaffen, die Arbeitnehmer stärken und der systematischen mangelnden Wertschätzung der Arbeit von Frauen begegnen. Sie gewährleisten das Recht der Arbeitnehmer auf Zugang zu den Informationen, die sie für die Prüfung einer etwaigen, ihre Person betreffenden Entgeltdiskriminierung benötigen. Ferner haben die Arbeitgeber so die Möglichkeit, Diskriminierung und Voreingenommenheit in den Vergütungsstrukturen aufzudecken und gegen diese vorzugehen. In der legislativen Option sind Ausnahmen vorgesehen, um das Recht auf gleiches Entgelt mit der möglichen Belastung und den Kosten der verschiedenen Maßnahmen in Einklang zu bringen und letztere gezielt dort anzuwenden, wo dies am dringendsten notwendig ist. Arbeitgeber mit weniger als 250 Beschäftigten müssten weder proaktiv regelmäßig Informationen über das Entgelt bereitstellen oder über das Entgelt Bericht erstatten noch gemeinsame Entgeltbewertungen durchführen. In solchen Unternehmen würden die Arbeitnehmerrechte durch das Auskunftsrecht im Hinblick auf das Entgelt, eine verstärkte Umkehr der Beweislast und einen verbesserten Zugang zur Justiz gewährleistet. Das Paket führt darüber hinaus zu einer besseren Anwendbarkeit der Schlüsselbegriffe in Bezug auf gleiches Entgelt.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Für diese Folgenabschätzung und die zuvor durchgeführte Bewertung des EU-Rechtsrahmens im Bereich gleiches Entgelt haben umfangreiche Konsultationen der Interessenträger stattgefunden.

Privatpersonen, die sich an der Konsultation beteiligt haben, äußerten allgemeine Unterstützung. Dies entspricht den Ergebnissen anderer Meinungsumfragen wie beispielsweise einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2017.

Die meisten **Arbeitgeber** würden eher Maßnahmen zur Bekämpfung anderer Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles Vorrang einräumen. Mit Blick auf dessen Verringerung halten sie diese Initiative für weniger wirksam und somit unnötig kostspielig, insbesondere für KMU. Sie betonten, dass man kaum einschätzen könne, was unter „gleichwertiger Arbeit“ zu verstehen sei, und äußerten Bedenken in Bezug auf den Datenschutz. Darüber hinaus verwiesen sie auf die Autonomie der Sozialpartner und die Notwendigkeit der Beibehaltung bereits bestehender Instrumente auf nationaler Ebene.

Die **Gewerkschaften** unterstützen die Initiative weitgehend und sprechen sich für noch ehrgeizigere Ansätze aus, auch wenn einige von ihnen die Vorschläge aus Gründen der Subsidiarität infrage stellen.

Die **Mitgliedstaaten** vertreten unterschiedliche Standpunkte, die meisten befürworten das Vorhaben jedoch (insbesondere diejenigen, die bereits Transparenzmaßnahmen eingeführt haben).

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Abgesehen von ihrem Hauptziel – der Durchsetzung eines Grundrechts – werden die Verfahren in Bezug auf Lohntransparenz ein Umdenken in Gleichstellungsfragen fördern und zu systematischeren und zielorientierteren politischen Maßnahmen in diesem Bereich führen. *Bei den Arbeitnehmern* erhöht Lohntransparenz die Zufriedenheit und das Engagement am Arbeitsplatz. Sie schärft das Problembewusstsein und versetzt insbesondere Arbeitnehmerinnen in die Lage, bei ungerechtfertigten, Einzelpersonen betreffenden Entgeltunterschieden und bei geschlechtsspezifischen Verzerrungen bei der Entgeltfindung und Arbeitsbewertung Rechtsmittel einzulegen. *Bei den Arbeitgebern* führt Lohntransparenz zu einer besseren Mitarbeitendenbindung, zu mehr Attraktivität und gesteigerter Rentabilität. *Die gesamte Gesellschaft* wird von mehr Gleichstellung und – was gleichermaßen wichtig ist – von einer stärkeren Wahrnehmung der Gleichstellung profitieren. Mehr Entgeltgleichheit sorgt für eine bessere Zuweisung und Nutzung von Ressourcen, verringert Ungleichheit und leistet einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung. Insgesamt können Maßnahmen zur Lohntransparenz erhebliche

Verhaltensänderungen bewirken. Das Ausmaß ihres Nutzens hängt vom Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften und vom Umfang der Folgemaßnahmen der Arbeitgeber ab.

Hypothetischen Schätzungen zufolge könnte das Maßnahmenpaket zu einer potenziellen **Verringerung des nicht durch andere Faktoren erklärbaren geschlechtsspezifischen Lohngefälles** von insgesamt **drei Prozentpunkten** führen. Dies würde einen **Rückgang der Armutsgefährdungsquote** in der EU von durchschnittlich 16,3 % auf rund 14,6 % nach sich ziehen, mit erheblichen Unterschieden je nach Land und Zusammensetzung der Haushalte. Die Folge wären ein allgemeiner Anstieg der Gesamteinkünfte um 6,9 % und eine allgemeine Verringerung der Marktungleichheiten sowie der Ungleichheiten beim verfügbaren Einkommen. Von der Senkung der Armutsquote profitieren in erster Linie **Alleinerziehende, von denen 85 % Frauen sind**. Des Weiteren **gibt es positive Auswirkungen auf die nationalen Haushalte**: Die Staatseinnahmen aus direkten Steuern und Sozialbeiträgen würden um etwa 7,5 % steigen, während die Sozialleistungen (Geldleistungen) – hauptsächlich aufgrund eines Rückgangs der bedürftigkeitsabhängigen Leistungen – um etwa 0,4 % zurückgehen würden.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die **Verwaltungskosten** in den Mitgliedstaaten (für die **Umsetzung und Durchsetzung**) sowie die Kosten im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dürften begrenzt sein.

Durch das Paket würden einmalige **Befolgungskosten** für Arbeitgeber (gering bis moderat) und niedrigere laufende Kosten entstehen. Der Schätzung der Gesamtkosten für jeden Arbeitgeber liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Bereitstellung von Informationen über das Entgelt vor der Einstellung – 0 EUR;
- Beantwortung eines Antrags einer Einzelperson auf Auskunft über das Entgelt – 20 EUR (Richtwert - für Unternehmen jeder Größe);
- obligatorische Berichterstattung über durchschnittliche geschlechtsspezifische Lohnunterschiede nach Arbeitnehmergruppe – von 379-508 EUR bis 721-890 EUR (für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten);
- Durchführung einer zusätzlichen Bewertung (falls erforderlich - für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten, bei denen im Zuge der Berichterstattung über das Entgelt ein statistisch signifikantes Lohngefälle festgestellt wird) – von 1180-1724 EUR bis 1911-2266 EUR pro Arbeitgeber (bei nachfolgenden Bewertungen voraussichtlich weniger).

Die Gesamtkosten für die EU würden sich für die Berichterstattung über das Entgelt auf 26-50 Mio. EUR belaufen, zuzüglich etwaiger Kosten für eine mögliche gemeinsame Entgeltbewertung und für Auskunftersuchen in Bezug auf das Arbeitsentgelt, wobei diese vom konkreten Ausmaß der Entgeltdiskriminierung abhängig sind.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Arbeitgeber mit weniger als 250 Beschäftigten sind von der proaktiven Bereitstellung von Informationen über das Entgelt, der Berichterstattung über Lohnunterschiede und der Durchführung einer unter bestimmten Voraussetzungen vorzunehmenden gemeinsamen Entgeltbewertung befreit. Die Berichterstattung über das Entgelt und die Maßnahmen zur Entgeltbewertung betreffen 0,2 % der Unternehmen in der EU (und damit 33 % der Beschäftigten in der EU). Alle Arbeitnehmer hätten jedoch das Recht, spezifische Informationen über das Entgelt zu verlangen, und alle Arbeitgeber wären verpflichtet, diese Angaben bereitzustellen.

Diese Initiative zielt in erster Linie auf die Umsetzung eines EU-Grundrechts (des Rechts auf gleiches Entgelt) ab. Zusammen mit den sozialen Zielsetzungen der EU haben diese Ziele Vorrang vor der wirtschaftlichen Dimension des Rechts auf gleiches Entgelt¹. Nur ein in der gesamten EU geltender kohärenter und umfassender Ansatz kann gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten

¹ Rechtssache 50/96, Deutsche Telekom AG gegen Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, S. 57.

gewährleisten und verhindern, dass Arbeitgeber unlautere, auf Entgeltdiskriminierung beruhende Wettbewerbsvorteile für sich nutzen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Umsetzungskosten der bevorzugten Option dürften sich insgesamt und insbesondere für die nationalen Verwaltungen in Grenzen halten. Die Höhe der Kosten hängt davon ab, welche Unterstützung die Mitgliedstaaten den Arbeitgebern auf freiwilliger Basis zur Verfügung stellen (z. B. spezielle IT-Infrastrukturen, Berichterstattung auf der Grundlage von Verwaltungsdaten anstelle von Entgeltberichterstattung, Leitlinien und Schulungen zu geschlechtsneutralen Systemen zur Arbeitsbewertung und zur beruflichen Einstufung).

Gleichzeitig sind positive Auswirkungen zu erwarten, auch wenn es nicht möglich ist, dazu eine zuverlässige Gesamtschätzung vorzulegen. Ein höheres Entgelt für Frauen (abhängig vom Umfang der in Folge dieses Vorschlags vorgenommenen Korrektur der Entgeltdiskriminierung) könnte zu höheren Staatseinnahmen führen (mehr Einkommensteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge). Zuwächse beim Durchschnittsentgelt für Frauen könnten jedoch durch einen langsameren Anstieg der Löhne und Gehälter für Männer wieder ausgeglichen werden, sodass der Gesamteffekt der Maßnahmen schwer vorherzusehen ist. Würden diese Veränderungen in stärkerem Maße Geringverdiener betreffen, könnte es ferner zu einem Rückgang der Sozialleistungen (Geldleistungen) kommen, was in erster Linie auf eine Verringerung der bedürftigkeitsabhängigen Geldleistungen zurückzuführen ist (siehe Abschnitt über Leistungen).

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es wurden keine potenziellen **Umweltauswirkungen** festgestellt.

Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in vollem Umfang gewahrt, da sich die Maßnahmen nach der Größe der Unternehmen richten, sodass unter Wahrung der Grundrechte der Arbeitnehmer übermäßige Kosten und Belastungen vermieden werden. Mit dem Vorschlag wird dem Mangel an verlässlichen Daten zur Entgeltdiskriminierung sowie dem wirtschaftlichen Abschwung infolge der COVID-19-Pandemie Rechnung getragen. Die geplante Maßnahme stellt das für die wirksame Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts in allen Mitgliedstaaten erforderliche Mindestmaß dar.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Um feststellen zu können, ob die politischen Ziele der Initiative erreicht worden sind, beabsichtigt die Kommission eine Überprüfung ihrer Umsetzung. Diese **Evaluierung** soll **8 Jahre** nach Ablauf der Frist für die Umsetzung des Rechtsakts erfolgen. Es wäre denkbar, sie auf die Veröffentlichung der Daten zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle (Verdienststrukturerhebung - VSE²) abzustimmen, um so eine aussagekräftige Bewertung der Verfahren und Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

² EU-Verdienststrukturerhebung.