



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2008
SEK(2008) 2592

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen,
die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie
86/613/EWG**

Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts

{KOM(2008) 636}
{SEK(2008) 2593}

Wichtiger Hinweis:

Diese Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts bindet ausschließlich die an der Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen. Sie wurde als Diskussionsgrundlage erstellt und greift keinesfalls späteren endgültigen Entscheidungen der Kommission vor.

1. EINLEITUNG

Die Kommission kam in ihrem Bericht¹ über die Umsetzung der Richtlinie 86/613/EWG zu dem Schluss, das Ergebnis der Umsetzung der Richtlinie sei in der Praxis „nicht ganz zufriedenstellend, gemessen an den wichtigsten Zielsetzungen der Richtlinie, die eine allgemeine Verbesserung der Stellung mithelfender Ehegatten anstrebten.“

In ihrem Fahrplan² für die Gleichstellung von Frauen und Männern kündigte die Kommission an, sie werde „die bestehenden, 2005 nicht überarbeiteten [...] EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung überprüfen, um sie, falls nötig, zu aktualisieren, zu modernisieren und zu überarbeiten.“ Die Richtlinie 86/613/EWG gehört nicht zu den überarbeiteten Texten.

Das Europäische Parlament hat die Kommission mehrfach dazu aufgerufen, die Richtlinie zu überarbeiten³, insbesondere um die Situation mitarbeitender Ehepartner in der Landwirtschaft zu verbessern.

2. ANHÖRUNG UND UNTERSUCHUNGEN

Die Kommission hat die europäischen Sozialpartner, die Mitgliedstaaten, den Beratenden Ausschuss für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (dem Vertreter der Mitgliedstaaten, der europäischen Sozialpartner und von NGO angehören) sowie relevante Organisationen der Zivilgesellschaft konsultiert.

Zudem wurde eine Studie in Auftrag gegeben, um einen Überblick über die Situation in den Mitgliedstaaten zu gewinnen sowie Kosten und Nutzen der verschiedenen politischen Optionen zu ermitteln. Eine andere auf Anforderung der GD ENTR durchgeführte Studie bildete ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Folgenabschätzung.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) befasste sich auf seiner Sitzung vom 9. Juli 2008 mit dem ersten Entwurf des Folgenabschätzungsberichts. Daraufhin gab der IAB verschiedene Empfehlungen ab und forderte die Vorlage eines überarbeiteten Folgenabschätzungsberichts zwecks Überprüfung und Stellungnahme.

Am 26. August 2008 gab der IAB seine Stellungnahme zur zweiten Fassung des Berichts ab. Die darin ausgesprochenen Empfehlungen wurden in der endgültigen Fassung des Folgenabschätzungsberichts berücksichtigt.

¹ Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben, sowie über den Mutterschutz (KOM(94) 163 endg.).

² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – *Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern* (KOM(2006) 92 endg.).

³ Vgl. jüngster Bericht über die Lage der Frauen in den ländlichen Gebieten der EU, den das Parlament am 12. März 2008 angenommen hat (2007/2117(INI); Berichterstatterin: Christa Kläß, A6-0031/2008).

3. PROBLEMSTELLUNG

3.1. Selbständig tätige Frauen

Auch wenn sie nur eine Minderheit darstellen, machen die Selbständigen in Europa einen beachtlichen Teil der Erwerbstätigen aus. Im Jahr 2005 betrug der Anteil der Selbständigen an der Erwerbsbevölkerung (EU-25) 16 %.

In den Bereichen Industrie und marktbestimmte Dienstleistungen belief sich 2005 der Anteil der selbständig tätigen Frauen an der Gesamtzahl der in diesen Bereichen tätigen Frauen auf **12 %**, während diese Quote bei den Männern mit **19 %** deutlich höher ausfiel. Zudem beträgt der **Frauenanteil bei den Unternehmerinnen und Unternehmern lediglich ein Drittel**.

Unterschiede gibt es auch bei den Gründen, die Männer und Frauen für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit angeben: Frauen machen sich eher selbständig, um nicht arbeitslos zu werden oder um Berufs- und Familienleben besser in Einklang zu bringen.

Mit der Richtlinie 86/613/EWG ist es nicht gelungen, zur Lösung dieser Probleme beizutragen, da den selbständig tätigen Frauen keine durchsetzbaren Rechte, insbesondere für den Fall der Mutterschaft, gewährt wurden. Hierdurch hat sich das Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern noch verstärkt. Wenn – wie im Vorschlag vorgesehen – selbständige Frauen einen Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub erhalten, würde damit eines der Hindernisse für den Zugang von Frauen zur selbständigen Erwerbstätigkeit beseitigt.

3.2. Mitarbeitende Ehepartner

Auf EU-Ebene hat die Richtlinie 86/613/EWG als einzige Rechtsvorschrift auch „mitarbeitende Ehegatten“ von selbständigen Erwerbstätigen zum Gegenstand, die gemäß der Definition *„weder als abhängig Beschäftigte noch als Gesellschafter gelten und zu den Bedingungen des einzelstaatlichen Rechts gewöhnlich an der Tätigkeit des selbständigen Erwerbstätigen beteiligt sind, indem sie dieselben Arbeiten oder damit verbundene Arbeiten ausführen“*.

Rund 11 % der selbständigen Erwerbstätigen greifen bei der Führung ihres Familienunternehmens auf die Unterstützung ihrer Ehepartner zurück. Mitarbeitende Ehepartner sind oft in beachtlichem Umfang für das Familienunternehmen tätig: ein Drittel mehr als 25 Stunden pro Woche. Dennoch wird der Beitrag der mitarbeitenden Ehepartner in den meisten Mitgliedstaaten nicht anerkannt, d. h. sie werden nicht durch die Systeme der sozialen Sicherheit geschützt. Somit sind mitarbeitende Ehepartner vollkommen von ihren selbständigen Partnern abhängig, und im Falle einer Scheidung, des Todes des Partners oder einer Insolvenz sind sie einem hohen Armutrisiko ausgesetzt.

Die Richtlinie 86/613/EWG hatte dieses Problem nicht beseitigt, da sie mitarbeitenden Ehepartnern weder einen Rechtsstatus noch einen persönlichen Anspruch auf sozialen Schutz einräumte.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Für die Erreichung der Ziele dieser Initiative (d. h. insbesondere die Verbesserung der Gleichbehandlung selbständiger Erwerbstätiger) kommen mehrere politische Optionen in Frage. Der Ausschuss für Folgenabschätzung hat drei Optionen ermittelt: keine neuen

Maßnahmen auf EU-Ebene, Annahme nicht verbindlicher Maßnahmen und Annahme einer neuen Richtlinie. Um die Wirkung der letztgenannten Option besser bewerten zu können, wurde sie in die folgenden Unteroptionen unterteilt: Verbesserung des Schutzes im Falle von Schwangerschaft und Geburt, Freistellung zur Pflege von Familienangehörigen, Einführung eines Rechtsstatus für mitarbeitende Ehepartner und eines persönlichen Anspruchs auf sozialen Schutz sowie Festschreibung der Zuständigkeit nationaler Gleichbehandlungsstellen in diesem Bereich.

5. BEWERTUNG DER OPTIONEN

5.1. Keine neuen Maßnahmen auf EU-Ebene

Bei dieser Option bleibt die derzeitige Situation unverändert bestehen. Somit fallen für die Mitgliedstaaten oder die EU keine neuen Kosten an.

Diese Option hätte jedoch indirekte wirtschaftliche Auswirkungen. Da sich die Lage nicht verbessern würde, entstünden Opportunitätskosten in Höhe der durch die anderen Optionen generierten potenziellen Gewinne. Ein Beispiel: Es wird die Option „keine Maßnahmen“ gewählt, obwohl eine andere Option – beispielsweise ein Legislativvorschlag – eine Steigerung des Anteils der selbständig tätigen Frauen bewirken würde. Die Opportunitätskosten sind in diesem Fall die durch die Wahl der Option „keine Maßnahmen“ entgangenen Gewinne.

Bei unveränderter Situation würden zudem mitarbeitende Ehepartner in bestimmten Mitgliedstaaten weiterhin über keinerlei sozialen Schutz im Falle einer Scheidung, des Todes oder der Insolvenz des selbständigen Partners verfügen.

5.2. Nicht verbindliche Maßnahmen

Es wurden bereits zahlreiche nicht verbindliche Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ergriffen, und in nächster Zeit könnten weitere derartige Maßnahmen hinzukommen. Solche Maßnahmen haben sicherlich eine positive Wirkung. Als besonders nützlich könnte sich etwa die Zulassung staatlicher Beihilfen für die Gründung von Unternehmen durch Frauen erweisen, da sich der Zugang zu Startkapital als eines der Haupthindernisse für die unternehmerische Tätigkeit von Frauen erwiesen hat.

Verschiedene nicht verbindliche Maßnahmen gelten bereits und können unabhängig vom vorliegenden Vorhaben ausgeweitet werden. Wenn es jedoch für nötig befunden wird, den rechtlichen Status selbständiger Erwerbstätiger und mitarbeitender Ehepartner auf EU-Ebene zu verbessern, stellen nicht verbindliche Maßnahmen keine Alternative zur Änderung der Richtlinie dar.

Eine bessere Durchsetzung der Richtlinie wäre angesichts des unverbindlichen Charakters der meisten Richtlinienbestimmungen nicht wirksam.

5.3. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG: Verbesserung des Schutzes im Falle von Schwangerschaft und Geburt

Für die Abschätzung der Kosten dieser Option wurde die in der Richtlinie 92/85/EWG⁴ vorgesehene Dauer des Mutterschaftsurlaubs zugrunde gelegt (14 Wochen).

In 19 Mitgliedstaaten haben selbständig tätige Frauen bereits Anspruch auf einen Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen. Für diese Mitgliedstaaten würde diese Option keine zusätzlichen Kosten nach sich ziehen.

Die in den übrigen Mitgliedstaaten entstehenden Kosten sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der in der vierten Tabellenspalte angegebene Anstieg der Sozialbeiträge der selbständigen Erwerbstätigen auf der Annahme beruht, dass die Kosten vollständig von den Selbständigen getragen werden, obwohl dies in der Praxis nicht der Fall sein dürfte, da ein Teil der Finanzierung gewöhnlich aus anderen Quellen erfolgt. Es handelt sich somit um den höchstmöglichen Kostenanstieg für die selbständigen Erwerbstätigen. Die tatsächlichen Kosten dürften geringer ausfallen.

Mitgliedstaat	Absolute Kosten	Anteil an den Gesamtausgaben für soziale Sicherheit	Maximale Erhöhung der Beiträge in Prozent
Österreich	2 561 310	0,00363%	0,10%
Belgien	33 355 296	0,03721%	1,27%
Griechenland	35 412 300	0,073798%	0,72%
Litauen	1 284 657	0,04691%	0,05%
Frankreich	136 366 440	0,0251877%	0,97%
Bulgarien	12 561 231	0,35760%	1,75%
Tschechische Republik	21 116 166	0,055016%	0,75%
Rumänien (nur Landwirte)	1 387 955	0,01232%	0,26%

Quelle: Studie des EPEC

⁴ Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), ABl. L 348 vom 28.11.1992, S. 1.

5.4. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG: Freistellung zur Pflege von Familienmitgliedern

In 15 Mitgliedstaaten haben selbständige Erwerbstätige im Rahmen einer obligatorischen oder freiwilligen Sozialversicherung Anspruch auf eine bezahlte Freistellung zur Pflege von Familienmitgliedern. In den meisten Mitgliedstaaten werden jedoch nicht regelmäßig Daten über die Zahl der Selbständigen erhoben, die von diesem Anspruch Gebrauch machen.

Mangels konkreter Daten beruht die Berechnung der Kosten dieser Option somit auf verschiedenen Annahmen zum Anteil der selbständigen Erwerbstätigen, die diese Freistellung in Anspruch nehmen (2 %, 4 % und 6 %), zur Höhe der Vergütung (80 %, 100 %) und zur Gesamtzahl der Freistellungstage pro Jahr (5). Je nachdem, welche Annahmen man zugrunde legt, variieren die Kosten zwischen 90 409 168 und 339 034 380 EUR.

5.5. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG: Einführung eines Rechtsstatus und eines persönlichen Anspruchs auf sozialen Schutz für mitarbeitende Ehepartner

In 19 Mitgliedstaaten wird der Beitrag mitarbeitender Ehepartner zum Familienunternehmen nicht anerkannt. In einigen dieser Ländern können mitarbeitende Ehepartner jedoch freiwillig einer Sozialversicherung beitreten, wodurch sie verschiedene Leistungen in Anspruch nehmen können. Die Möglichkeit eines freiwilligen Beitritts gewährleistet jedoch keinen allgemeinen Schutz für mitarbeitende Ehepartner.

Die Kosten dieser politischen Option wird für die 19 betroffenen Mitgliedstaaten auf insgesamt 2,9 Mrd. EUR geschätzt, was etwa 0,113 % der gesamten derzeitigen Sozialausgaben dieser Länder ausmacht (laut Eurostat betragen die Gesamtausgaben im Jahr 2005 rund 2,5 Billionen EUR).

Zur Ermittlung der potenziellen Kosten für selbständige Erwerbstätige ist in der vierten Spalte der nachstehenden Tabelle der Anstieg der Sozialbeiträge der selbständigen Erwerbstätigen angegeben. Dieser Wert beruht auf der Annahme, dass die entstehenden Kosten zusätzlich zu den derzeitigen Beiträgen vollständig von den Selbständigen getragen werden. In der Praxis dürfte dies allerdings nicht der Fall sein, da ein Teil der Finanzierung gewöhnlich aus anderen Quellen erfolgt. Die tatsächlichen Kosten dürften also geringer ausfallen.

Mitgliedstaat	Absolute Kosten	Anteil an den Gesamtausgaben für soziale Sicherheit	Maximale Erhöhung der Beiträge in Prozent
Österreich	98 098 627	0,138925%	1,4%
Bulgarien	5 230 285	0,148901%	0,3%
Tschechische Republik	14 186 480	0,073923%	0,3%
Estland	163 543	0,011648%	0,1%
Frankreich	163 354 610	0,030162%	1,2%

Deutschland	583 506 135	0,088428%	1,9%
Griechenland	248 256 554	0,517357%	5,5%
Irland	10 511 179	0,035679%	0,4%
Italien	954 518 700	0,253841%	2,3%
Lettland	7 129 385	0,442489%	0,9%
Litauen	6 856 055	0,250331%	1,8%
Malta	-	-	-
Polen	404 147 461	0,842119%	2,6%
Portugal	-	-	-
Rumänien	74 614 680	0,662405%	0,7%
Slowakei	858 511	0,013339%	0,1%
Slowenien	-	-	-
Spanien*	189 306 420	0,099997%	3,8%
Vereinigtes Königreich	216 596 212	0,044711%	0,3%

* In Spanien wurde mit dem Gesetz Nr. 20/2007 vom 11. Juli 2007 festgelegt, dass mitarbeitende Ehepartner den gleichen Schutz erhalten wie selbständige Erwerbstätige. Aufgrund dieser Änderung im einzelstaatlichen Recht hätte die Option somit keinerlei Auswirkungen.

Quelle: Studie des EPEC

5.6. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG: Festschreibung der Zuständigkeit nationaler Gleichbehandlungsstellen für selbständige Erwerbstätige und mitarbeitende Ehepartner

Nach Maßgabe der Richtlinien 2000/43/EG, 2002/73/EG und 2004/113/EG wurden in allen Mitgliedstaaten Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung eingerichtet. Diese nationalen Stellen unterstützen die Opfer von Diskriminierung auf unparteiische Weise in Beschwerdeverfahren, führen unabhängige Untersuchungen durch, veröffentlichen unabhängige Berichte und geben Empfehlungen zu diskriminierungsrelevanten Themen ab.

Die Übertragung der Zuständigkeit für selbständige Erwerbstätige und mitarbeitende Ehepartner an die nationalen Gleichbehandlungsstellen würde für die Mitgliedstaaten keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Zum einen sind diese Stellen bereits für einen Teil der Zielgruppe (nämlich die Selbständigen) zuständig, und zum anderen fällt die

begrenzte Zahl mitarbeitender Ehepartner angesichts der Gesamtzahl der Personen, mit denen sich die nationalen Gleichbehandlungsstellen befassen, kaum ins Gewicht (die Stellen sind für alle potenziellen Opfer von Diskriminierung aufgrund der Rasse, alle Arbeitnehmer, alle Auszubildenden sowie alle Anbieter und Nutzer von Gütern und Dienstleistungen zuständig). Zudem könnte die Möglichkeit, Beschwerden bei den nationalen Gleichbehandlungsstellen einzureichen und deren Unterstützung in Anspruch zu nehmen, die Zahl der Streitigkeiten, die von den nationalen Gerichten geklärt werden müssen, erheblich verringern.

6. FAZIT

Um die vorgegebenen Ziele möglichst weitgehend zu erreichen und unter Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit der verschiedenen Optionen ist eine Kombination der Optionen 5.1, 5.3, 5.5 und 5.6 die beste Lösung, d. h. Aufrechterhaltung der bestehenden bzw. geplanten nicht verbindlichen Maßnahmen sowie Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG, der Folgendes vorsieht: Mutterschaftsurlaub für selbständige Frauen, Einführung eines Anspruchs für mitarbeitende Ehepartner auf sozialen Schutz in gleichem Umfang wie für selbständige Erwerbstätige und Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der nationalen Gleichbehandlungsstellen auf die von der Richtlinie abgedeckten Bereiche.

Zusätzlich zu den nicht verbindlichen Maßnahmen ist die bevorzugte Option somit die Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 86/613/EWG, die folgende Elemente umfasst:

- für selbständig tätige Frauen wird ein Recht auf Mutterschaftsurlaub eingeführt; die Länge dieses Urlaubs beträgt höchstens 14 Wochen, wovon zwei Wochen obligatorisch sind;
- mitarbeitende Ehepartner erhalten in Bezug auf den sozialen Schutz die gleichen Rechte wie selbständige Erwerbstätige;
- der Zuständigkeitsbereich der nationalen Gleichbehandlungsstellen wird auf die von der Richtlinie erfassten Bereiche ausgedehnt.