

Was bringt uns die europäische Entgelttransparenzrichtlinie?

Vortrag von Prof. Dr. Heide Pfarr bei der Kick-Off Veranstaltung zur Equal Pay Day Kampagne 2025 am 17.10.2024

Auf dem Papier sieht das Recht auf Entgeltgleichheit für gleiche und gleichwertige Arbeit richtig gut aus. Es ist sogar im Grundgesetz abgesichert und seit Langem auch im europäischen Recht. Aber es ist ein Prinzip ohne Praxis, wie der Gender Pay Gap belegt. Warum ist so ein schöner Grundsatz so wirkungslos?

Das geltende Recht hat zwei grundsätzliche systemische Fehler. Sie beziehen sich auf die Transparenz und die Durchsetzbarkeit. Was die Transparenz betrifft, hat diese zwei Aspekte:

Der eine Aspekt ist, dass viele Frauen nicht wissen, was der Kollege mit der gleichen Arbeit verdient. Erst recht wissen sie nicht, was jene männlichen Beschäftigten verdienen, die Arbeit verrichten, die in ihren Anforderungen und Bedingungen mit ihrer Arbeit gleichwertig ist.

Der zweite Aspekt der Transparenz ist, dass es in der Regel völlig undurchschaubar ist, auf welcher Basis und mit welchen Methoden entschieden worden ist, wieviel eine Arbeit wert ist.

Was wurde bei der Festsetzung des Entgelts an Anforderungen berücksichtigt? Qualifikationen, Arbeitsbedingungen, Belastungen? Körperliche Schwere von Arbeit? In der industriellen Produktion ja, in der Pflege mit Umbettungen bettlägeriger Pflegebedürftiger etwa: Nein.

Was die Durchsetzbarkeit betrifft: die Gleichstellung der Geschlechter ist nicht etwa ein *nice to have* im Grundgesetz, sondern ein Auftrag zum Handeln an den Staat. Dieser muss auf die Beseitigung von geschlechtsbedingten Nachteilen hinwirken. Die Durchsetzung des Prinzips auf gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit hat der Staat aber den Diskriminierten selbst übertragen. Er selbst hält sich fein raus, stellt ihnen lediglich den Zugang zu Gerichten zur Verfügung.

Um zu zeigen, wie das wirkt, ein plastisches Beispiel: man stelle sich vor, der Staat würde Rollstuhlfahrer*innen, die irgendwo nicht hinkommen können, das Recht verschaffen, auf eigenes Risiko einen Lift einzubauen. So ähnlich ist es bei der Entgeltdiskriminierung: Frauen, die weniger Entgelt bekommen als ihre Kollegen, müssen sich selbst und allein gelassen darum kümmern, ihr Recht zu bekommen. Und das gegenüber ihrem Arbeitgeber, also in einer sozialen Lage, in der kaum jemand in den Konflikt gehen möchte, um nicht die Arbeitsbedingungen oder gar den Arbeitsplatz zu gefährden. Die wenigen Verfahren, die es überhaupt gegeben hat und gibt, belegen ja, dass sie ein hohes Risiko eingehen. Schließlich: riskiert eine Diskriminierte das dennoch und gewinnt, haben die anderen vergleichbar benachteiligten Kolleginnen nichts davon. Das Unternehmen kann munter so weiter machen mit der Benachteiligung von Frauen, und die Erfahrung zeigt: das tut es auch. Also kein Wunder, dass ein so entworfenes Recht den Gender Pay Gap nicht verringert hat.

Die Unwirksamkeit des hehren Grundsatzes der Entgeltgleichheit ist denjenigen, die unser Recht setzen, auch nicht gänzlich verborgen geblieben. Europa zeigte hier schon 1975 Problembewusstsein und Willen zur Veränderung, einige europäische Staaten sind seitdem und durchaus mit Erfolgen tätig geworden. Die Bundesrepublik allerdings überhaupt nicht, sie bemühte sich nicht. Diese Rollenverteilung – Europa drängt, Deutschland verweigert, zögert oder unterläuft – erleben wir seitdem immer wieder. Alle deutschen Gesetze zur Gleichstellung der Geschlechter in der Erwerbsarbeit wurden nur auf Druck aus Europa erlassen, allerdings mit Akribie möglichst unwirksam ausgestaltet und nie ganz adäquat. Der neueste Akt dieses Schauspiels ist die 2023 in Kraft getretene europäische Richtlinie zur Entgelttransparenz, die uns nun aktuell beschäftigt.

Ja, wir haben bereits seit 2017 ein Entgelttransparenzgesetz. Bereits zwei Evaluationen belegen seine Unwirksamkeit, die schon im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigt worden war. Wie immer störte das in der Politik niemanden mit Durchsetzungsvermögen – also offensichtlich nur die Frauen und Frauenpolitiker*innen. Doch Europa ließ nicht locker. Nun nämlich zwingt die europäische Richtlinie die Bundesrepublik, spätestens mit Wirkung für 2026 Gesetze zu erlassen, um endlich den Gender Pay Gap abzubauen.

Selbstverständlich wird erneut viel Kraft da rein fließen, auszuloten, wie auch die Umsetzung dieser Richtlinie die so sehr geschätzte Benachteiligung weiblicher Arbeit möglichst beibehält. Wir haben ja so viel Erfahrung mit dem Erlass unwirksamer Gleichstellungsgesetze und eine große Lobby dafür. Denn das Interesse der Wirtschaftsverbände an einem erfolglos bleibenden Entgelttransparenzgesetz ist groß und erfahrungsgemäß durchsetzungsstark. Übrigens sprechen bei diesem Thema die Wirtschaftsverbände nicht für alle Unternehmen. Doch wo sind die Unterstützer*innen für ein wirksames Gesetz und wie viel Kraft und Macht haben sie?

Und lohnt sich die Mühe überhaupt, bringt uns ein Gesetz, das die Bestimmungen der Richtlinie loyal umsetzt, wirklich weiter?

Ja das tut sie. Die Mühe, sich hier energisch einzusetzen, lohnt. Denn die Richtlinie greift genau die Defizite auf, die dem deutschen Recht fehlen.

Sie verlangt umfassend Transparenz. Eine Transparenz, die einzelnen oder Gruppen von Beschäftigten Kenntnisnahme gewährt über Entgeltunterschiede. Die Unternehmen müssen sie sogar jährlich über ihr Recht informieren, das Einkommen vergleichbarer Kollegen zu erfahren. Und zwar ohne komplizierte

* Siehe hierzu <https://www.equalpayday.de/>

und undurchsichtige Verfahren wie im geltenden Entgelttransparenzgesetz. Ja, verlangt wird sogar Transparenz über das Einstiegsgehalt gegenüber Bewerber*innen.

Viel mehr noch. Die Richtlinie erfordert Transparenz über das Zustandekommen von Entgelten und die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern, also darüber, ob die Bewertung von Arbeitsleistungen nach objektiven Kriterien geschieht und nicht weibliche Arbeit systematisch benachteiligt wird. Also Transparenz über die Höhe des Gender Pay Gap für Beschäftigte, die gleiche und gleichwertige Arbeit leisten.

Dies müssen die Unternehmen nach bestimmten Kriterien ermitteln. Und ganz entscheidend: die Richtlinie verlangt eine Transparenz, die nicht intern und möglichst versteckt bleibt.

Diese Informationen müssen vielmehr nach außen berichtet werden, sodass Kenntnis über die Entgeltstrukturen und ihre Geschlechtergerechtigkeit gegeben sein wird. Diese Transparenz ermöglicht so eine Kontrolle von außen, die überprüfen kann, ob Abhilfe geschaffen wird bei Entgeltdiskriminierungen.

Abhilfe ist das Stichwort. Denn die Richtlinie macht nicht den Fehler, die Betroffenen damit allein zu lassen, ihren Anspruch auf Entgeltgleichheit selbst durchzusetzen. Vielmehr werden die Unternehmen unmittelbar in die Pflicht genommen, selbst tätig zu werden mit dem Ziel, Entgeltunterschiede zwischen den Geschlechtern abzubauen. Ergeben sich Entgeltunterschiede, die nicht gerechtfertigt sind, müssen die Unternehmen – gemeinsam mit den Interessenvertretungen der Beschäftigten – von sich aus Abhilfe schaffen, indem sie die Entgeltlücke schließen. Sie müssen die Entgeltstrukturen so ändern, dass alle Geschlechter für gleiche und gleichwertige Arbeit gleich bezahlt werden. Und auch das muss nach außen an Stellen kommuniziert werden, die mit der Durchsetzung der Entgeltgleichheit vom Staat betraut worden sind.

Und wird das dann auch wirklich alles geschehen?

Oder bleibt es etwa erneut bei einem Recht, das auf Papier bleibt, nur etwas schöner und ausführlicher? Nein. Die Richtlinie unterstützt die Durchsetzung durch Verfahrensvorschriften und die Möglichkeit von Verbänden zur Unterstützung von Betroffenen. Größte Wirksamkeit dürfte dann eintreten, wenn die Bundesrepublik die Forderung in der Richtlinie wirklich erfüllt, wonach die Mitgliedstaaten die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts konsequent überwachen müssen. Dazu muss

eine sogenannte Überwachungsstelle eingerichtet werden, die neben der Unterstützung der Unternehmen damit betraut wird, die Berichte der Unternehmen zu sammeln und zu veröffentlichen. So können die Bemühungen von Unternehmen derselben Größe und Branche um Entgeltgleichheit verglichen werden – das ist dann doch mal einen Wettbewerb um und mit den richtigen Werten.

Aber auch Sanktionen sieht die Richtlinie vor, nicht nur Schadensersatz für die Diskriminierten. Es müssen Vorschriften über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen erlassen werden, die bei Verletzungen der Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts zu verhängen sind. Besonders wichtig ist es Europa, dass die Sanktionen eine tatsächlich abschreckende Wirkung gewährleisten. Dazu gehören auch Geldbußen. Abschreckende Geldbußen. Vermutlich auf der Basis von schlechten Erfahrungen wird auch verlangt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Sanktionen in der Praxis wirksam angewendet werden.

Können Frauen also freudig in eine Zukunft sehen, in der sie endlich gleichen Lohn erhalten? Wir stehen am Anfang eines Gesetzgebungsverfahrens und wie das ausgeht, ist ganz ungewiss. Denn zweifellos wird ein Gesetz, das die Richtlinie loyal umsetzt, Auswirkungen auf die Unternehmen haben. Die Beseitigung diskriminierender Strukturen erfordert durchaus Aufwand. Und die Berichtspflichten werden zweifellos als unerträgliche Bürokratie gebrandmarkt werden. Widerstand wird es aus der Wirtschaft geben, sicherlich auch von der FDP.

Bei jedem Gleichstellungsgesetz hat die Wirtschaft den unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruch und wahre Klagefluten vorhergesagt – das ist nie eingetreten. Und das wussten sie auch. Dabei ist der Aufwand durch den Einsatz digitaler Mittel gering zu halten. Tools können die ja bereits vorhandenen unternehmenseigenen Daten zusammenfassen und aufbereiten, sodass die Erstellung der Berichte allemal zumutbar ist. Außerdem ist der Staat aufgefordert und bereits imstande, Unterstützungen etwa durch Zurverfügungstellung von Tools zu leisten.

Aber wir wissen, wie wirksam die Keule Bürokratie geschwungen wird. Umso mehr ist es nötig, dass sich viele und laut dafür stark machen, endlich Entgeltgleichheit durchzusetzen, indem ein Gesetz verabschiedet wird, das erfolgreich sein kann, wenn und weil es den Forderungen der europäischen Richtlinie entspricht.