

Marie Kristin Fischer

Erfahrungen europäischer Nachbarländer mit der Umsetzung des Entgeltgleichheitsprinzips

‘Best Practice’-Beispiele zur Umsetzung des Entgeltgleichheitsprinzips sowie zur Überwindung des Gender Pay Gap aus verschiedenen Ländern¹

Einleitung

Am 20. Februar 2015 gab das Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend und Frauen eine Pressemitteilung heraus, die Gleichstellungsinteressierte aufhorchen ließ und Anlass zur Hoffnung gibt. In der Pressemitteilung wurde bekannt gegeben, dass Bundesfrauenministerin Schwesig einen gemeinsamen Dialog mit den Sozialpartnerinnen und -partnern begonnen hat. In den kommenden Wochen wolle die Ministerin gemeinsam mit Unternehmen und Gewerkschaften die Lohnsituation von Frauen am Arbeitsmarkt erörtern, so das BMFSFJ. Ministerin Schwesig **kündigte an, dass das BMFSFJ noch in diesem Jahr eine gesetzliche Regelung zur Entgeltgleichheit auf den Weg bringen wolle.**² Von Transparenz- und Auskunftspflichten für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Männern und Frauen ist die Rede und davon ein Gesetz zu schaffen, dass weder die Tarifautonomie beschneidet noch ein Bürokratiemonster erschafft. Sie bezieht sich damit auf den Koalitionsvertrag der Großen Koalition.³ Frau (und Mann natürlich auch) darf gespannt sein, wie Ministerin Schwesig und die Bundesregierung ein solches Gesetz dann tatsächlich gestalten wollen. Bereits jetzt regt sich Widerstand aus den Reihen der Arbeitgeberverbände.

Auf europäischer Ebene ist „der Grundsatz der Entgeltgleichheit der Geschlechter (neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit) [...] der einzige arbeitsrechtliche Rechtsgrundsatz mit sozialpolitischer Zielsetzung, der seit den Römischen Verträgen von 1957 Teil des primären und unmittelbar im einzelnen Arbeitsverhältnis anwendbaren Unionsrechts gewesen ist“.⁴ Im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte wurde der Grundsatz in den verschiedenen Verträgen immer wieder fest-

geschrieben und das Ziel der Entgeltgleichheit damit stets erneuert. Aktuell ist das Lohngleichheitsgebot durch den Vertrag von Lissabon mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 157) geregelt, wobei das Ziel der Entgeltgleichheit durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 auch primärrechtlich verankert wurde.⁵

Konkretisiert wurde der Grundsatz der Entgeltgleichheit vor allem durch die 1975 verabschiedete Richtlinie 75/117/EWG, die sogenannte ‘Entgeltgleichheitsrichtlinie’. Sie beinhaltet die Anwendung des Lohngleichheitsgrundsatzes sowie eine Präzisierung des Begriffes ‘gleiche Arbeit’ hin zu ‘gleichwertiger Arbeit’.⁶

Umsetzung einer europäischen Norm

Bei all der Kritik, die an den bestehenden deutschen Gesetzen und an der fehlerhaften Durchsetzungspraktik geübt wird, ist zu bedenken, dass die Norm, um deren Umsetzung es hier geht, eine europäische ist. Demnach steht Deutschland nicht allein vor der Aufgabe der Implementation der Richtlinien und der Durchsetzung des Entgeltgleichheitsprinzips in der Gesellschaft. Die Besonderheit in dem europäischen Rechtsinstrument ‘Richtlinie’ besteht darin, dass die Umsetzung jedem Mitgliedstaat selbst überlassen bleibt. Genau diese Tatsache bietet die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten sich über ihre unterschiedlichen Erfahrungen austauschen und im Idealfall voneinander lernen können. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die interessantesten und vielversprechendsten ‘Best Practice’-Beispiele zum Umgang mit der Entgeltgleichheitsproblematik aus anderen europäischen Ländern gegeben werden.

Hierzu wurden Beispiele aus verschiedenen Quellen zusammengetragen, wobei unter anderem Bezug auf eine Untersuchung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2010 genommen wird, in der Expertinnen und Experten aus 33 Ländern⁷

¹ Um Einleitung und Fazit ergänzter Auszug aus der Masterarbeit der Autorin am Institut für Politikwissenschaft der Uni Münster (2014): Wenn's ums Geld geht..., Eine empirische Untersuchung zur rechtlichen Umsetzung und praktischen Durchsetzung des Entgeltgleichheitsprinzips zwischen Frauen und Männern in Deutschland, Kapitel 4.3, S. 72-82.

² Vgl.: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=213804.html>, eingesehen am 07.03.2015.

³ http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=65A8D463A4BB8F248FDA2CD47F238019.s1t2?__blob=publicationFile&cv=2, S. 103, eingesehen am 07.03.2015, Auszüge in STREIT 4/2013, S. 183-188.

⁴ Kocher, Eva; Grundsatz der Entgeltgleichheit im AGG, in: Klammer u.a.; Neue Wege - Gleiche Chancen, Wiesbaden 2011, S. 169.

⁵ Zuvor war er in den Artikeln 119 EWG im Vertrag von Rom 1957 und in Artikel 141 EG im Vertrag von Amsterdam 1997 festgeschrieben; siehe Auszug aus Art. 157 AEUV im Anhang an diesen Artikel.

⁶ Vgl.: Klein, Uta; Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der EU, 2. akt. Aufl., Wiesbaden 2013, S.73; siehe den Auszug im Anhang an diesen Artikel.

⁷ Foubert, Petra: Der geschlechtsspezifische Verdienstabstand in Europa aus rechtlicher Sicht, Europäische Kommission, Luxemburg 2010.

Gender Pay Gap ausgewählter EU-Mitgliedstaaten im Zeitverlauf (Angaben in Prozent)

EU Mitgliedstaat	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgien	/	9,5	10,1	10,2	10,1	10,2	10,2	10	9,8
Deutschland	/	22,7	22,8	22,8	22,6	22,3	22,2	22,4	21,6
Frankreich	/	15,4	17,3	16,9	15,2	15,6	15,6	15,4	15,2
Niederlande	18,7	23,6	19,3	18,9	18,5	17,8	17,9	16,9	16
Schweden	/	16,5	17,8	16,9	15,7	15,4	15,8	15,9	15,2
Großbritannien	27,3	24,3	20,8	21,4	20,6	19,5	20,1	19,1	19,7

Quelle: Eurostat, Februar 2015

zum Thema Entgeltgleichheit befragt wurden. Zur besseren Einordnung ist es zunächst wichtig, den Blick auf den Gender Pay Gap im europäischen Vergleich zu lenken, denn dieser Wert kann einen ersten Anhaltspunkt für die Effektivität bzw. den Erfolg der verschiedenen Maßnahmen in anderen europäischen Ländern geben, dabei erscheint es allerdings wenig sinnvoll Länder hervorzuheben, deren Lohnlücke ähnlich groß oder größer noch ist als die in Deutschland. Allerdings sollte betont werden, dass es sich bei dem Wert der Lohnlücke lediglich um die statistisch errechnete gesamtwirtschaftliche Entgeltungleichheit (von Frauen- und Männerlöhnen pro Stunde) handelt⁸ und nicht um Entgeltdiskriminierung.

In der Tabelle ist eine Gegenüberstellung derjenigen Länder dargestellt, von denen in diesem Kapitel die Rede sein wird. Es wird deutlich, dass Belgien mit Abstand den geringsten Gender Pay Gap im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedsländern hat; da die Lohnlücke mit zehn Prozent dort nur halb so groß ist wie die in Deutschland. Hingegen hat Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern immer noch den größten Gender Pay Gap vorzuweisen. Frankreich, die Niederlande und Schweden bewegen sich alle im Mittelfeld, wobei in diesen Ländern tendenziell von einer ersten Verringerung der Lohnlücke in den letzten Jahren gesprochen werden kann.

Antidiskriminierungsstellen

Ein wesentlicher Aspekt betrifft die Einrichtung einer oder mehrerer unabhängiger Stellen, welche zum einen Aufgaben in Bezug auf Informations- und Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen sollen, zum anderen aber auch als eine Art Beratungsstelle dienen können, die Betroffene dabei unterstützt ihrer

Beschwerde wegen vermuteter Entgeltdiskriminierung nachzugehen. Weitere Aufgaben und Kompetenzen umfassen die Durchführung von eigenständigen Untersuchungen zur Diskriminierung in verschiedenen Bereichen sowie die Veröffentlichung von unabhängigen Berichten und Empfehlungen zu allen Aspekten.⁹

Die nationalen Gleichstellungsstellen in den Mitgliedstaaten der EU sind mit sehr unterschiedlichen Befugnissen ausgestattet. Deutschland wählte bei der Implementation der betreffenden EU-Richtlinie 2006/54/EG (Gleichbehandlungsrichtlinie) die Minimallösung und schuf mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Einrichtung, welche beinahe ausschließlich für Öffentlichkeitsarbeit und Beratung zuständig ist.¹⁰ Im Gegensatz dazu haben beispielsweise Großbritannien, Schweden und Österreich unabhängige Stellen geschaffen, die Betroffenen in einem Diskriminierungsfall nicht nur in rechtlichen Belangen beratend zur Seite stehen, sondern die auch die Kompetenzen und das Recht haben eigenständige Untersuchungen bei Arbeitgebern durchzuführen, Dokumente anzufordern und einzusehen und auch selbstständig Klage gegen ein Unternehmen zu erheben.¹¹ Einen anderen Weg geht man in Griechenland, dort ist die Gleichstellungsstelle dazu befugt Untersuchungen einzuleiten und im Zuge dieser Untersuchungen, vor allem wenn es um Schlichtungsverfahren geht, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen oder Sanktionen zu verhängen, eine gerichtliche Klage kann sie jedoch nicht erheben.¹² In den Niederlanden und in Skandinavien sind beispielsweise Ombudsleute für Kontrolle und Rechtsdurchsetzung verantwortlich.¹³ In Belgien sind staatliche Einrichtungen für die Vermittlung von 'Know-How' im Sinne von Schulungen und der

burg, Mai 2010. Die Untersuchung aus dem Jahr 2010 betraf die 27 EU-Mitgliedsstaaten, die EWR-Länder Norwegen, Island, Liechtenstein sowie die Bewerberländer Kroatien, EJRMazedonien und die Türkei.

⁸ Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, eingesehen am 26.01.2014.

⁹ Vgl.: RL 2000/43/EG, Art. 20.

¹⁰ Vgl.: AGG, §§ 25-30.

¹¹ Vgl.: Kocher, Eva: Grundsatz der Entgeltgleichheit im AGG, in: Klammer u.a.: Neue Wege – Gleiche Chancen, Wiesbaden 2011, S. 183ff.

¹² Vgl.: Foubert, S. 26.

¹³ Vgl.: Kocher, 2011, S. 187f.

Bereitstellung von Wissen und Material für diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungen zuständig.¹⁴

Dass die Aufgaben und Kompetenzen der unabhängigen Stellen in den verschiedenen Ländern vielfältig sind, ist beispielsweise daran erkennbar, dass es etwa in Großbritannien sogenannte 'Equal Pay Task Force'-Gruppen gibt, die für nähere Analysen der Problematik, für detailliertere Studien oder für die Erarbeitung konkreter Vorschläge für Maßnahmen eingesetzt werden können.¹⁵ Wenn die Gleichstellungsstelle mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist, sind die Verfahren, die sie anstrengen kann, in der Regel kostenlos. Außerdem zeichnen sich solche Verfahren dadurch aus, dass sie wenig formalistisch sind und die Einreichung einer Beschwerde meist unkompliziert und wenig bürokratisch verläuft.¹⁶ Aufgrund all dieser Vorteile ist ein solches außergerichtliches Schlichtungsverfahren in manchen Ländern eine echte und gute Alternative zu einer Klage vor einem Arbeits- oder Verwaltungsgericht. Die Untersuchung der Europäischen Kommission berichtet, dass das Verfahren vor der nationalen Gleichstellungsstelle in Norwegen offenbar so effizient sei, dass den Gerichten praktisch keine Fälle mehr vorgelegt würden.¹⁷

Verbandsklagerechte

Auch die kollektive Rechtsdurchsetzung wird in den europäischen Nachbarländern als ein bedeutendes Instrument zur Schaffung von Entgeltgleichheit betrachtet. Hierzu zählen insbesondere Verbands- und Sammelklagerechte, welche je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Akteuren zur Verfügung stehen. In Frankreich, Spanien, Italien und Österreich sind entweder verstärkt Verbände und Gleichstellungsstellen oder Gewerkschaften für die gerichtliche Durchsetzung von Verbandsklagen verantwortlich.¹⁸ Auch vor dem Hintergrund der mangelnden persönlichen Mittel erscheint es sinnvoll, die Betroffenen auch diesbezüglich zu unterstützen.

In den Ländern wo die Klagen von Gewerkschaften, nationalen Gleichstellungsstellen oder anderen Organisationen, wie etwa NGOs, im Namen der Betroffenen eingereicht werden können, werden häufig auch Verfahrens- und Rechtsanwaltskosten von diesen Organisationen übernommen (z.B. Frankreich, Italien, Schweden und Großbritannien). In manchen Fällen können auch Sammelklagen angestrengt werden. Dessen ungeachtet ist es wichtig hier festzuhalten, dass eine finanzielle Entschädigung meist nur

dann ausgezahlt werden kann, wenn die Einzelperson ein separates, individuelles Verfahren anstrengt.¹⁹

An diesen Beispielen wird deutlich, dass fast alle Mitgliedstaaten weit umfangreichere Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten vorsehen als Deutschland.²⁰ Dazu wird in der Untersuchung der Europäischen Kommission angemerkt, dass es nach Meinung der deutschen Expertin ein großer Nachteil sei, dass in ihrem Land Gewerkschaften und die Gleichstellungsstelle nicht im Namen von Betroffenen klagen können, ähnlich sei die Situation in Griechenland.²¹

Verantwortlichkeit der Sozialpartner

Ebenso spielen die Sozialpartner eine wichtige Rolle. In einer Untersuchung der Europäischen Kommission wurde festgestellt, dass die Sozialpartner, anstatt konkrete rechtliche Schritte zu ergreifen, ihr begrenztes Interesse an dem Verdienstunterschied zwischen den Geschlechtern lediglich durch Studien, Grundsatzserklärungen, Sensibilisierungsprogramme (zum Beispiel in Form eines alljährlichen 'Equal Pay Day') und in der Einrichtung untergeordneter Strukturen zum Ausdruck brachten (dies wurde beispielsweise aus Deutschland und anderen Ländern berichtet).²² Generell lässt sich aus den Ergebnissen des Berichts ableiten, dass die Sozialpartner (in vielen Ländern) gegen ein Eingreifen der Regierung sind.

Die große Mehrzahl der 33 befragten Länder hat bislang daher auch keine Rechtsvorschrift oder Maßnahme erlassen, die die Sozialpartner dazu veranlassen oder ihnen vorschreiben verpflichtend gegen geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede vorzugehen. Die Ausnahme stellt hierbei Frankreich dar. Das französische Gleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2001 (Loi Génisson) verpflichtet die Sozialpartner zu Verhandlungen über Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz, wozu auch der Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männer zählt.²³

Arbeitsbewertungssysteme

Eine andere wesentliche Aufgabe der Sozialpartner ist die Modernisierung der Arbeitsbewertungs- und Entgeltsysteme. Dies ist zum Beispiel in Großbritannien, Schweden und Finnland geschehen, welche positive Erfahrungen mit diskriminierungsfreien Bewertungssystemen vorzuweisen haben.²⁴ Auch in Belgien gibt es eine lange Tradition von diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungen und Eingruppierungen. Vor über 20 Jahren hat die damalige belgische Regierung die Verantwortung für das Thema Entgeltgleichheit über-

14 Vgl.: Ranftl, Edeltraud: Equal Pay und Perspektiven zur Umsetzung des Prinzips der Gleichwertigkeit, in: Alles Gender?: Feministische Standortbedingungen, Innsbruck, 2008, S. 199-211 (206 ff.)

15 Vgl.: Ebd., S. 206 ff.

16 Vgl.: Foubert, S. 26.

17 Vgl.: Foubert, S. 26.

18 Vgl.: Kocher, S. 186 ff.

19 Vgl.: Foubert, S. 24.

20 Kocher, S. 186.

21 Vgl.: Foubert, S. 24.

22 Vgl.: Ebd., S. 15f.

23 Vgl.: Foubert, S. 15f.

24 Vgl.: Ranftl, S. 208.

nommen und die Tarifpartner zur Zusammenarbeit angeregt und das Resultat lässt sich unter anderem in einer heutigen Lohnlücke von 9 Prozent ablesen.²⁵

Neuartige Initiativen

Berichte über neuartige Initiativen – so die Untersuchung der Europäischen Kommission – kämen aus den skandinavischen Ländern; dort werde versucht, der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes durch Lohnerhöhungen abzuwehren. So habe die finnische Regierung ein Verfahren eingerichtet, bei dem ein bestimmter jährlicher Betrag in einen sogenannten ‘Gleichstellungstopf’ fließe, der dazu diene, das Entgelt von kommunalen Beschäftigten in hoch qualifizierten ‘weiblichen’ Niedriglohnbereichen (z.B. im Gesundheitswesen) aufzustocken.²⁶ In Norwegen wurde hingegen in Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst Ende Mai 2010 eine Tarifierhöhung von 3,3 Prozent für frauendominierte Berufe beschlossen. Eine Erhöhung, die nach Ansicht des Untersuchungsberichtes der Europäischen Kommission auf den Teil der Verdienstungleichheit abziele, der von der Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes stamme.²⁷

Berichtspflichten und Entgeltanalysen

Andererseits stehen aber auch die Unternehmen in der Pflicht. Die betreffenden Gesetze gehen von prinzipiellem Rechtsbewusstsein und Rechtsfolgebereitschaft der Unternehmen aus und viele Maßnahmen setzen auf die freiwillige Mitarbeit der Unternehmen. In Schweden, Finnland, Frankreich und Österreich gibt es bereits Gesetze, welche Unternehmen (ab einer gewissen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterzahl) dazu verpflichten eine jährliche Aufstellung über Gehaltsstrukturen und Verteilung auf die Geschlechter anzufertigen, sogenannte ‘Equal Pay Reviews’. In Schweden werden diese Entgeltanalysen anschließend an den ‘Gleichstellungsombud’ übermittelt.²⁸ In Frankreich werden hingegen jährliche Besprechungen dieser Berichte durch eine vom Betriebsrat bestellte Gleichstellungskommission durchgeführt.²⁹ Weiter sind spanische und schwedische Unternehmen zu einer regelmäßigen Erarbeitung von Gleichstellungsplänen verpflichtet, während man in Schweden auf das Prinzip der Freiwilligkeit ver-

traut.³⁰ In der Untersuchung der Europäischen Kommission berichteten vielen Expertinnen und Experten „von einem tief verwurzelten (kulturellen) Tabu“³¹ in Bezug auf die Zugänglichkeit von Informationen über den Verdienst anderer Personen. In vielen Ländern gelten Entgeltlisten (vor dem Hintergrund von Datenschutzgesetzgebung und Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre) oft als private oder vertrauliche Daten.

Transparenzregelungen

In einigen Ländern, wie beispielsweise in den Niederlanden, wird eine Behörde – wie die niederländische Gleichbehandlungskommission – mit der Befugnis ausgestattet, vom Arbeitgeber die Bereitstellung bzw. Offenlegung konkreter Entgeltlisten zu verlangen, wenn eine entsprechende Klage eingereicht wurde. Damit soll dem oder der Betroffenen ermöglicht werden, ihren oder seinen Anspruch auf Entgeltgleichheit erfolgreich einzuklagen.³² In Deutschland gibt es zudem die Maßnahme zur Errichtung spezieller Beschwerdestellen innerhalb des Betriebs. Diese Stelle soll Beschwerden von betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern prüfen, eine Untersuchung durchführen, in der auch der oder die Betroffene den Anspruch hat angehört und über das Ergebnis der Untersuchung informiert zu werden. Allerdings bleibt abzuwarten in wie vielen Betrieben und Unternehmen eine solche Beschwerdestelle eingerichtet wird und wie wirksam ein solches Verfahren ist.³³

Ein anderes Problem, welches insbesondere eine Hürde bei der gerichtlichen Vorgehensweise darstellt, ist das Problem der Vergleichsmöglichkeiten. Denn in den meisten Ländern sind die Vergleichsmöglichkeiten in Verfahren wegen Entgeltdiskriminierung gesetzlich nicht geregelt, so die Untersuchung der Europäischen Kommission. Eine Ausnahme stelle Schweden dar. Das dortige Antidiskriminierungsgesetz lege fest, was unter „gleichwertiger Arbeit“ zu verstehen sei, dies sei einzigartig und beispielhaft in der EU.³⁴

Vergaberecht

Ein anderer interessanter Ansatz ist die Verknüpfung des Vergaberechts für öffentliche Aufträge mit Entgeltprüfungen. Obwohl öffentliche Ausschreibungen ideale Möglichkeiten böten, die Ausschreibungsteilnehmer zur Einhaltung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit zu zwingen – so der Untersuchungsbericht der Europäischen Kommission – mache anscheinend nur eine sehr begrenzte Zahl von Ländern von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch.³⁵ Dies zeuge, so der Unter-

25 Vgl.: Maier, Friederike: Determinanten des Gender Pay Gap im internationalen Vergleich, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschussdrucksache 16(13)419 (2008), S.3./ Plantenga, Janneke; Remery, Chantal: The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries, The co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit, European Commission, July 2006, <http://ec.europa.eu/social/>, eingesehen am 14.05.2013, p.40ff.

26 Vgl.: Foubert, S. 22.

27 Vgl.: Ebd., S. 22.

28 Vgl.: Ranftl, S. 207.

29 Vgl.: Kocher, S. 190.

30 Vgl.: Ebd., S. 190.

31 Foubert, S. 16.

32 Vgl.: Ebd., S. 17.

33 Vgl.: Ebd., S. 18.

34 Foubert, S. 22f.

35 Vgl.: Ebd., S. 17.

suchungsbericht weiter, von „einem offensichtlichen Mangel an echtem politischen Willen [...] bzw. einer völligen Unkenntnis der Möglichkeiten der Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Verdienstabstands.“³⁶ Andererseits lässt sich anführen, dass es sich beim Vergaberecht um ein sehr komplexes Gebiet handelt, vor allem auch in Bezug auf EU-weite Ausschreibungen. Es lässt sich anmerken, dass eine solche Verknüpfung auch immer praxistauglich sein muss. Dies gilt vor allem für die Kriterien, mit denen zum Beispiel gleichstellungspolitische Zielvorgaben operationalisiert werden, wobei gerade hierbei auch eine mögliche Kontrolle bzw. die Einrichtung einer Kontrollinstanz thematisiert werden müssten. Ein anderer Kritikpunkt, welcher vor allem von Arbeitgeberseite angeführt wird, ist, dass es sich bei solchen ‘weichen’ Merkmalen um vergaberechtsfremde Kriterien handelt und somit die Verknüpfung mit Themen wie Entgeltgleichheit sehr schwierig ist.³⁷

Mindestlohn

Eine besondere Rolle spielt zudem auch der Mindestlohn. In der Untersuchung der Europäischen Kommission heißt es: „Klar ist, dass Kollektivvereinbarungen, die auf Branchen- oder Betriebsebene Mindestlöhne festsetzen, bei der Beschränkung von Vergleichen auf einen Sektor oder einen Betrieb eine wichtige Rolle spielen.“³⁸ Ebenso äußert sich Friederike Maier, die davon ausgeht, dass ein gesetzlicher Mindestlohn die niedrigen Löhne von ‘frauentypischen’ Tätigkeiten ansteigen ließe. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns würde daher helfen, die Lohnlücke zwischen Frauen und Männern insgesamt zu reduzieren.³⁹ Beispiele für einen positiven Effekt des Mindestlohns sind Belgien und Großbritannien.

Öffentlichkeitsarbeit

Einen letzten wegweisenden Aspekt stellt die Öffentlichkeitsarbeit da. In allen Mitgliedstaaten besteht die Aufgabe mehr Transparenz zu schaffen und für eine größere Sensibilisierung zu sorgen. Klassische Strategien sind hier Kampagnen, Plakate und öffentliche Diskussionen wie etwa in Großbritannien.⁴⁰ Eine weitere Möglichkeit bietet die Durchführung eines ‘Equal

Pay Day’.⁴¹ Seit 2008 gibt es den ‘Equal Pay Day’ inzwischen auch in Deutschland. Dabei wird jedes Jahr ermittelt, wie viele Tage Frauen über den 31.12. hinaus zusätzlich arbeiten müssten, um dasselbe Jahresgehalt wie ihre männlichen Kollegen zu bekommen. In den letzten Jahren war es stets ein Tag um den 21. März herum.⁴² Der europäische ‘Equal Pay Day’, welcher sich durch den EU-Durchschnitt des Gender Pay Gaps errechnet (16,2 Prozent), fällt meist auf einen Tag Ende Februar, mittlerweile finden in insgesamt 23 europäischen Ländern ‘Equal Pay Days’ statt.⁴³

Forderung nach gesetzlichen Regelungen

Erwähnenswert ist abschließend das Resümee, welches in dem Untersuchungsbericht gezogen wird. Es lässt sich festhalten, dass die Instrumentarien zur Bekämpfung der Lohnlücke zwischen Frauen und Männern in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlichen sind, allerdings kommen viele Länderexpertinnen und -experten zu dem Ergebnis, dass ihre jeweilige Regierung nicht genug tue.⁴⁴ Hinzu komme, dass aus den Antworten der Länderexpertinnen und -experten deutlich werde, dass die Verringerung des Verdienstabandes zwischen Männern und Frauen in vielen Ländern nicht sehr weit oben auf der Agenda der Regierung und der Sozialpartner stehe.⁴⁵ Auffallend sei zudem, dass in vielen Länderberichten mehr verpflichtende Maßnahmen gefordert würden, da Maßnahmen auf freiwilliger Basis scheinbar nicht ausreichen. Diese Forderungen konzentrieren sich insbesondere auf gesetzliche Regelungen, in denen mehr Transparenz und Offenheit bezüglich der gezahlten Löhne, Gehälter und anderer Bezüge für Betriebe und Unternehmen verpflichtend werden würden.⁴⁶

Zum Schluss soll noch ein letzter Gedanke angeführt werden. Wenn man von diesen vielen verschiedenen positiven Beispielen und Lösungsansätzen aus ande-

36 Ebd., S. 17.

37 Bündnis 90/Die Grünen: Vergaberecht reformieren – Rechtssicherheit schaffen, Dokumentation der Fachtagung vom 18.02.2008, 16/122, S.34f. Siehe dazu: Ursula Fasselt: Vergaberecht und Antidiskriminierung unter besonderer Berücksichtigung der Sonderstellung kirchlicher AuftragnehmerInnen, STREIT 1/2014, S. 3 ff., die Vergaberichtlinie 2014/24/EU und den Entwurf der Bundesregierung vom 08.07.2015 zur Modernisierung des Vergaberechts unter www.bmwi.de.

38 Vgl.: Ebd., S. 23.

39 Maier, Friederike: The Persistence of the Gender Wage Gap in Germany, Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung, Discussion Paper 01, 12/2007, S.14.

40 Vgl.: Ranftl, S. 207 f.

41 Die ursprüngliche Idee eines Aktionstages, der an die ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern erinnern und aufklären sollte stammt aus den USA. Der amerikanische Verein „Business an Professionals Women (BPW)“ startete 1988 die sogenannte „Red Purse Campaign“, welche von BPW Germany für die hiesigen Aktionen aufgegriffen wurde. Die rote Tasche ist seitdem das Symbol für den geringeren Verdienst von Frauen.

42 <http://www.equalpayday.de/>

43 Es bleibt zu erwähnen, dass Stefan Morschheuser interessanterweise einmal nachgerechnet und einen Fehler bei der Berechnungsweise des ‘Equal Pay Days’ durch die BPW Germany festgestellt hat. Er geht davon aus, dass es ein Missverständnis gibt, welches daraus resultiert, dass relative Zahlen (zum Beispiel Prozentzahlen) wie absoluten Zahlen behandelt werden. Nach seiner korrigierten Rechnung sei erst am 13. April ‘Equal Pay Day’. Morschheuser ist der Ansicht, dass die BPW „mit ihrem 21. März [genau das, MKF] verniedlichen [...]“, was sie zu skandalisieren beabsichtigen“. Morschheuser, Stefan; Nachhilfe Mathe, in: konkret, 4/2013, S. 47.

44 Vgl.: Foubert, S. 31.

45 Vgl.: Ebd., S. 33.

46 Vgl.: Ebd., S. 31.

ren europäischen Ländern hört und liest, stellt sich zwangsläufig die Frage, warum man sich in Deutschland – das eine der größten Entgeltlücken der EU vorzuweisen hat – nicht mal ein Beispiel an anderen Ländern nimmt und versucht einen Teil dessen umzusetzen, was dort gut funktioniert. Auf der anderen Seite muss die Frage gestellt werden, warum es etwa in Ländern wie Schweden, was schon seit über zehn Jahren ein Entgeltgleichheitsgesetz – inklusive Berichtspflichten, Verbandsklagerechten und Entgeltanalyseinstrumenten – hat, nicht zu einer Verringerung der unbereinigten Lohnlücke gekommen ist.

Ob folglich der EU-weite Ansatz, der auch weiterhin von Expertinnen und Experten eingefordert wird, überhaupt der richtige ist und ob es nicht möglicherweise andere Ursachen für die mangelnde Umsetzung gibt, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Fazit

Im Wahlkampf schmücken sich Politikerinnen und Politiker sämtlicher Parteien gerne mit dem Anspruch zukunftsgeordnete Politik machen zu wollen. Im Koalitionsvertrag ist eines dieser zukunftsgeordneten Ziele festgeschrieben worden. Wer die Zukunft gestalten will, braucht neue Ideen und vor allem den Mut diese auch gegen Widerstand durchzusetzen. Ohne Widerstand wird es auch bei dem geplanten Entgeltgleichheitsdurchsetzungsgesetz nicht gehen, das BMFSFJ rechnet bereits jetzt mit einem heißen Herbst und einer größeren und schwierigeren Debatte als der über die Frauenquote für Aufsichtsräte.

Oftmals wird ohne Umschweife sehr viel Geld in neue, innovative Technologien investiert. Bei neuen und innovativen Ideen stößt man hingegen oftmals eher auf Misstrauen, Skepsis und Ablehnung. Entgeltungleichheit wird in vielen Untersuchungen und Studien als ein Problem behandelt, dessen Lösung es bedarf. Doch ist ebenso eine andere Betrachtungsweise möglich. Das Streben nach der Durchsetzung tatsächlicher Entgeltgleichheit kann auch als eine Herausforderung begriffen werden, die zugleich die Chance bietet, die Zukunft durch eine innovative Idee positiv zu gestalten, denn Gleichstellungspolitik ist innovative Politik. Bleibt nur zu hoffen, dass sich die SPD mit den vor ihr in den vergangenen Jahren in der Opposition ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen für ein Entgeltgleichheitsdurchsetzungsgesetz, tatsächlich auch gegen die Unionsparteien behaupten kann.⁴⁷

Es wäre sehr bedauerlich, wenn sie sich von Klientelpolitik, innerparteilichen Interessenkonkurrenzen oder den sich heute schon abzeichnenden Widerständen von Seiten der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände aufhalten lassen würde. Alle Parteien der Großen Koalition werden sich an ihrem Versprechen im Koalitionsvertrag messen lassen müssen, dennoch wäre es eine arge Enttäuschung, wenn die SPD hinter ihren eigenen Ansprüchen an ein Entgeltgleichheitsdurchsetzungsgesetz zurückfallen würde.

Anhang

Europäische Bestimmungen zum Gebot des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit:

I. Artikel 157 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – zuvor Artikel 141 EG)

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.
(2) Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,

a) dass das Entgelt für eine gleiche nach Akkord gezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,

b) dass für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

II. Richtlinie 2006/54/EG (Gleichbehandlungsrichtlinie) zur Definition „Entgelt“ und Diskriminierungsverboten beim Entgelt:

Artikel 2 Begriffsbestimmungen:

e) „Entgelt“ [bezeichnet] die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar als Geld oder Sachleistung zahlt; (...).

Artikel 4 Diskriminierungsverbot

Bei gleicher Arbeit oder bei einer Arbeit, die als gleichwertig anerkannt wird, wird mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und -bedingungen beseitigt.

Insbesondere wenn zur Festlegung des Entgelts ein System beruflicher Einstufung verwendet wird, muss dieses System auf für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsamen Kriterien beruhen und so beschaffen sein, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen werden.

⁴⁷ Siehe dazu die Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Frauen verdienen mehr – Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“, BT-Drs. 17/8897, und zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz), BT-Drs. 17/9781 vom 14.02.2013, in STREIT 1/2013, S. 14-15 und unter www.djb.de.

Empfehlung der Kommission vom 7. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz (2014/124/EU)

Die Europäische Kommission hat (...) folgende Empfehlung abgegeben:

I. Gegenstand

1. Diese Empfehlung gibt den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen, die sie dabei unterstützen sollen, den Grundsatz des gleichen Entgelts besser und wirksamer anzuwenden, um Entgeltdiskriminierung zu bekämpfen und einen Beitrag zum Abbau des immer noch bestehenden Lohngefälles zwischen Männern und Frauen zu leisten.

II. Lohntransparenz

2. Die Mitgliedstaaten sollten öffentliche und private Arbeitgeber sowie die Sozialpartner ermutigen, Transparenzmaßnahmen in Bezug auf die Zusammensetzung und Struktur der Löhne und Gehälter zu beschließen. Sie sollten gezielte Maßnahmen zur Förderung der Lohntransparenz ergreifen. Diese Maßnahmen sollten insbesondere eine oder mehrere der unter den Nummern 3 bis 6 genannten Maßnahmen im Rahmen eines auf die jeweiligen innerstaatlichen Gegebenheiten zugeschnittenen Ansatzes umfassen.

Recht der Arbeitnehmer auf Erlangung von Informationen über Lohn- und Gehaltsniveaus

3. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass Arbeitnehmer nach Geschlecht aufgeschlüsselte Informationen zur Höhe der Löhne und Gehälter für die Gruppen von Arbeitnehmern anfordern können, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten. Diese Informationen sollten nicht nur Aufschluss geben über das feste Grundgehalt, sondern auch über ergänzende oder variable Bestandteile wie Sachleistungen und Bonuszahlungen.

Berichterstattung über das Entgelt

4. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, die gewährleisten, dass Arbeitgeber in Unternehmen und Organisationen mit mindestens 50 Beschäftigten die Arbeitnehmer, deren Vertreter und die Sozialpartner regelmäßig über die nach Geschlecht und Arbeitnehmergruppen oder Positionen aufgeschlüsselte Durchschnittsvergütung informieren.

Entgelt-Audits

5. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass in Unternehmen und Organisationen mit mindestens 250 Beschäftigten Entgelt-Audits durchgeführt werden. Die Audits sollten Folgendes umfassen: eine Analyse des Frauen-

und Männeranteils für jede Arbeitnehmergruppe oder Position, eine Analyse des angewandten Systems zur Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung und detaillierte Angaben zum Entgelt und zu geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden. Die Audit-Ergebnisse sollten Arbeitnehmervertretern und Sozialpartnern auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Tarifverhandlungen

6. Unbeschadet der Autonomie der Sozialpartner und im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten sollten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass der Aspekt der Entgeltgleichheit, einschließlich der Entgelt-Audits, auf der entsprechenden Ebene der Tarifverhandlungen erörtert wird.

Statistiken und Verwaltungsdaten

7. Die Mitgliedstaaten sollten die Verfügbarkeit aktueller Daten über geschlechtsspezifische Lohnunterschiede weiter verbessern, indem sie Eurostat jährlich fristgerecht Statistiken bereitstellen. Die Statistiken sollten nach Geschlecht, Wirtschaftssektor, Arbeitszeit (Voll-/Teilzeit), wirtschaftlicher Kontrolle (öffentliches/privates Eigentum) und Alter aufgeschlüsselt und auf jährlicher Basis berechnet werden.

8. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Mitteilung gemäß Nummer 18 der Kommission Daten zu Zahl und Art der Fälle von Entgeltdiskriminierung bereitstellen.

Datenschutz

9. Soweit bei der Bereitstellung von Informationen infolge der gemäß den Punkten 3 bis 8 ergriffenen Maßnahmen personenbezogene Daten offengelegt werden, sollte dies im Einklang mit den nationalen Datenschutzgesetzen, insbesondere den Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, erfolgen.

Begriff der gleichwertigen Arbeit

10. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sollten die Mitgliedstaaten den Begriff der „gleichwertigen Arbeit“ in ihren Rechtsvorschriften präzisieren. Der Wert der Arbeit sollte anhand objektiver Kriterien wie Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsanforderungen, Qualifikationen, Belastung und Verantwortung, ausgeführte Arbeit und Art der dabei wahrgenommenen Aufgaben bewertet und verglichen werden.

Systeme zur Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung

11. Die Mitgliedstaaten sollten – unter anderem in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber im öffentlichen Dienst – die Entwicklung und den Einsatz von Systemen zur geschlechtsneutralen Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung fördern, um etwaige Entgeltdiskriminierung

gen aufgrund geschlechtsabhängiger Lohn- und Gehaltstabellen zu verhindern oder zu ermitteln und zu bekämpfen. Sie sollten Arbeitgeber und Sozialpartner besonders ermutigen, Systeme zur geschlechtsneutralen Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung einzuführen.

12. Hinsichtlich der Systeme zur geschlechtsneutralen Arbeitsbewertung und beruflichen Einstufung sollten die Mitgliedstaaten Anhang 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2006/54/EG berücksichtigen.

III. Horizontale Bestimmungen

Gleichstellungsstellen

13. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Befugnisse und Aufgaben der nationalen Gleichstellungsstellen sich auch auf Aspekte im Zusammenhang mit der geschlechtsbezogenen Entgeltdiskriminierung, einschließlich der Transparenzverpflichtungen, erstrecken. Gegebenenfalls sollten die Mitgliedstaaten den Gleichstellungsstellen das Recht auf Zugang zu Informationen und Audits gemäß den Punkten 4 und 5 dieser Empfehlung einräumen.

14. Die Mitgliedstaaten sollten die Verfahrenshindernisse für gerichtliche Klagen zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit reduzieren, indem sie Gleichstellungsstellen die Vertretung von Einzelpersonen in Fällen von Entgeltdiskriminierung ermöglichen.

15. Die Mitgliedstaaten sollten für eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den nationalen Gleichstellungsstellen und nationalen Stellen, die eine Aufsichtsfunktion auf dem Arbeitsmarkt ausüben, Sorge tragen.

Kontrolle und Durchsetzung

16. Die Mitgliedstaaten sollten für eine konsequente Kontrolle der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts und die Durchsetzung aller hinsichtlich der Entgeltdiskriminierung verfügbaren Abhilfemaßnahmen Sorge tragen.

Sensibilisierungsmaßnahmen

17. Die Mitgliedstaaten sollten öffentliche und private Unternehmen und Organisationen, Sozialpartner und die breite Öffentlichkeit im Hinblick darauf sensibilisieren, dass Lohngleichheit, der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit und Lohntransparenz gefördert, die Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles beseitigt und Instrumente für eine bessere Analyse und Beurteilung von Ungleichheiten beim Entgelt entwickelt werden.

IV. Follow up

18. Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass diese Empfehlung angewandt wird; sie werden ersucht, diese Maßnahmen spätestens am 31. Dezem-

ber 2015 der Kommission mitzuteilen, damit diese die Lage aufmerksam verfolgen, einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung erstellen und auf dieser Grundlage bewerten kann, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

V. Schlussbestimmungen

19. Die Empfehlung ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet. Sie ist außerdem an die Sozialpartner gerichtet, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartner im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten durch den Abschluss von Tarifverträgen besondere Verantwortung dafür tragen, dass der Grundsatz des gleichen Entgelts angewandt wird.