

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen

An den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

Berlin, 26. Februar 2017

Henrike von Platen

FairPay-Expertin, Forum Equal Pay Day

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)107e

Das Lohngerechtigkeitsgesetz trägt einen hohen Anspruch – schon im Namen. In der letzten Zeit wird hitzig darüber diskutiert, ob der vorgelegte Entwurf die Grundstrukturen der Lohnfindung in Deutschland infrage stellt, ob er die Prinzipien unserer sozialen Marktwirtschaft negiert, oder ein viel beschriebenes Bürokratiemonster erschafft. Das alles ist nicht der Fall. Was das vorgelegte Gesetz infrage stellt, sind Ungerechtigkeiten, die sich sachlich nicht erklären lassen; unterschiedliche Gehälter, die keinen anderen Grund haben als Willkür und ein diskriminierendes Wertesystem. Es schafft Ungerechtigkeit ab, jedoch nur, wenn sich Menschen finden, die das Gesetz zur Anwendung bringen. In der jetzigen Form gilt das Gesetz für bis zu 14 Mio. Arbeitnehmende. Doch gerade Frauen arbeiten häufiger in kleineren Unternehmen. Demzufolge ist und kann das Gesetz nur ein erster und wichtiger Schritt in die richtige Richtung sein, dem weitere entschlossene Schritte folgen – damit 2020 der Equal Pay Day endlich auf Neujahr fällt.

Der vorgelegte Entwurf des Gesetzes folgt dem **Ziel, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit zu fördern und durchzusetzen**. Hierzu werden zwei Grundsätze abgedeckt – gleiche und gleichwertige Arbeit. Generell ist hier hinzuzufügen, dass **gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit** vor allem durch Transparenz und offene Lohnstrukturen erreicht wird. **Gleiche Bezahlung von gleichwertiger Arbeit** wird durch Transparenz gestärkt, hier ist jedoch zu beachten, dass Lohn- und Bewertungsstrukturen systematisch auf Unterbewertung sowie ungleiche Bezahlung geprüft werden. Es ist von großer Bedeutung, beide genannten Bereiche zusammen zu behandeln, da sie sich komplementär zueinander verhalten. Jedoch zeigt sich, dass gerade in Unternehmen gleiche und gleichwertige Arbeit oftmals aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und angegangen werden.

Gleiche und gleichwertige Arbeit und die damit verbundene gleiche Bezahlung hängen nicht vom **Rechtsverhältnis der Beschäftigten**, sondern von der eigentlichen Beschäftigung ab. Dem entspricht das Gesetz nicht, denn es sieht nicht vor, dass Lohngerechtigkeit auch zwischen abhängig Beschäftigten in unterschiedlichen Rechtsverhältnissen und selbstständig tätigen Personen hergestellt wird. Zum anderen ist die **Gleichwertigkeit von Arbeit** im Entwurf sehr eng gefasst. Gleichwertige Arbeit ist als vergleichbare Arbeit mit vergleichbaren Tätigkeiten definiert. Gleichwertige Arbeit kann jedoch auch – weitgefasst – über verschiedene Branchen oder Tätigkeitsfelder hinweg festgestellt werden. Hier ist auch hinzuzufügen, dass oftmals weiblich konnotierte Fähigkeiten, wie z.B. Soft Skills, einbezogen werden müssen, da diese für alle Tätigkeiten relevant sind, jedoch vorwiegend in weiblich dominierten Berufen nicht für die Bewertung von Arbeit hinzugezogen werden. In Ontario, Kanada, wurde mit dem Pay Equity Act ein Instrument zur Prüfung von gleichwertigen Tätigkeiten geschaffen, welches für alle Tätigkeiten anwendbar ist und neben Funktion und Übernahme von

Verantwortung auch physische und psychische Anforderungen in den jeweiligen Tätigkeiten abbildet. Ontario bietet daher ein wertvolles Beispiel im Bezug auf Prüfung gleichwertiger Tätigkeiten und zeigt gleichzeitig den politischen Handlungsspielraum für die kommenden Jahre.

Der **Unterschied von tarifyanwendenden und -gebundenen auf der einen und nicht-tarifyanwendenden Unternehmen auf der anderen Seite** wird generell als bedenklich aufgefasst. In tarifgebundenen Betrieben existiert eine – wenn auch geringere – Entgeltlücke. Es kann nicht einfach unterstellt werden, dass die Tarifvertragsparteien in ihren zu großen Teilen schon sehr alten Rahmentarifverträgen bei der Bewertung von Arbeit die Gesamtheit der Faktoren, insbesondere Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen angemessen berücksichtigt haben. In der Rechtsprechung ist die **Angemessenheitsvermutung** auch nicht für solche Regelungen angewendet worden, denen ein Verstoß gegen die Gleichheitsrechte vorgeworfen wurde. Daneben ist die Angemessenheitsvermutung aus europarechtlicher Sichtweise problematisch: Demnach sind für die Frage, ob gleichwertige Arbeit gleich bezahlt wird, alle Entgeltregelungen – einzelvertragliche, betriebliche, tarifliche – in die Prüfung einzubeziehen. Geprüft werden Tätigkeiten in Bezug auf ihre Gleichwertigkeit; deren Einordnung in Entgeltgruppen ist nicht entscheidend.

Der Grundsatz der Entgeltgleichheit ist bereits geltendes Recht; insofern **besteht für Arbeitgeber bereits die Verpflichtung**, dieses Recht im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen und einzuhalten. Die Tarifvertragsparteien sind unmittelbar an die Gleichheitsrechte des Grundgesetzes gebunden. Durch die **Formulierung einer bloßen Aufforderung**, sich rechtstreu zu verhalten, entsteht der Eindruck, das unbedingt geltende Recht würde abgeschwächt. **Arbeitgebende sollten verpflichtet werden, ihre Lohnstrukturen zu überprüfen** und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Weiterhin sollten sie verpflichtet sein, aufgedeckte Formen der ungleichen Bezahlung abzuschaffen.

Beschäftigte erhalten einen **Auskunftsanspruch in Unternehmen ab 200 Mitarbeitenden**. Um diesen Anspruch wahrzunehmen, sollen Arbeitnehmende eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit (Vergleichstätigkeit) benennen und Auskunft über das durchschnittliche monatliche Bruttoentgelt und zu bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen erhalten. Die Beschränkung, dass die Vergleichstätigkeit sich nur auf Beschäftigte beziehen darf, die in die gleiche Entgelt- oder Besoldungsgruppe eingruppiert sind, entspricht nicht europäischem Recht und wird den Auskunftsanspruch vielfach ins Leere laufen lassen. Weitere Aspekte sind hervorzuheben: Zum einen arbeiten Frauen häufiger in kleinen Unternehmen und Betrieben, die nicht unter diese Regelung fallen. Dementsprechend wird nur ein Teil der Beschäftigten vom Gesetz profitieren. Da braucht es weitere zukünftige Schritte. Zum anderen geht es darum, dass Arbeitnehmende vergleichbare Tätigkeiten und Entgeltbestandteile für einen Vergleich nennen. Es ist mehr als fraglich, ob Arbeitnehmende hierzu genug Kenntnis zu Lohnstrukturen haben, um einzuschätzen zu können, ob ihre Auswahl relevant und für die Analyse gehaltvoll war. Außerdem kann die Auswahl und der darauf beruhende Vergleich der Entgeltbestandteile das Gesamtbild, welche alle Entgeltbestandteile ergeben würden, verfälschen. Daneben erhalten Daten zu auf Vollzeitäquivalenten hochgerechnete statistische Mediane. Auch hier ist mehr als fraglich, ob alle Arbeitnehmenden, die den Anspruch wahrnehmen, verstehen können, welche Daten hier vorgelegt werden und wie sie sich hier entsprechend positionieren können. Bei Vorliegen von tarifvertraglichen Entgeltregelungen zu erlauben, dass die Auskunftspflichtung bereits durch die Nennung dieser Regelungen erfüllt wird, ist nicht weiterführend – damit wird nicht mehr Transparenz hergestellt als bisher.

Die **Reichweite** des Gesetzes in Unternehmen von 200 Mitarbeitenden ist bereit thematisiert worden. Weiterhin ist anzumerken, dass sich auch Unterschiede in der Bezahlung gleicher und gleichwertiger Tätigkeiten erfassen lassen, die über Unternehmen, Regionen und verschiedenen Beschäftigtengruppen hinausgehen. Hier ist auch auf die bereits oben genannte weite Fassung von gleichwertiger Arbeit zu verweisen.

Die **Aufgaben des Betriebsrates** werden ebenfalls kritisch gesehen: Der Betriebsrat soll Auskunft geben über Bedingungen in einem Vertragsverhältnis, an dem er gar nicht beteiligt ist. Nicht der Betriebsrat, sondern das arbeitgebende Unternehmen schuldet diskriminierungsfrei zustande gekommenes Entgelt. Der Betriebsrat ist in jedem Fall an dem Verfahren zu beteiligen.

Die bloße **Aufforderung zu betrieblichen Prüfverfahren** würde denselben Erfolg zeigen wie vorangegangene Aufforderungen an Arbeitgebende, mehr Gleichstellung herzustellen – nämlich keinen, jedenfalls keinen messbaren. Eine Verpflichtung zu solchen Prüfverfahren ist deswegen unerlässlich, und zwar auch für Betriebe mit weniger als 500 Beschäftigten. Darüber hinaus muss das Gesetz garantieren, dass nur solche Prüfverfahren angewendet werden, die dem geltenden Recht entsprechen und geeignet sind, Diskriminierungspotenziale und Diskriminierungen aufzudecken. Es wäre sonst zu befürchten, dass ungeeignete Prüfverfahren als Geschäftsmodell angeboten und genutzt werden. Arbeitgebende können aber verpflichtet werden, nur zertifizierte Prüfverfahren anzuwenden. Für die Zertifizierung bietet sich die Einschaltung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an. Daneben sind laut Gesetz Tätigkeiten einzubeziehen, die demselben Entgeltsystem unterliegen, unabhängig davon, welche individualrechtlichen, tarifvertraglichen und betrieblichen Rechtsgrundlagen zusammenwirken. Diese Beschränkung auf dasselbe Entgeltsystem entspricht nicht europäischem Recht, das nur die Beschränkung auf dasselbe arbeitgebende Unternehmen kennt.

Als letzten Punkt soll der **Lagebericht** aufgegriffen werden. Hier sollen nach Geschlecht aufgeschlüsselte Angaben zu der durchschnittlichen Gesamtzahl der Beschäftigten sowie zur durchschnittlichen Zahl der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten gemacht werden. Diese Vorgabe enthält keinen Bezug mehr zu Löhnen und Gehältern oder zur Eingruppierung von Beschäftigten. Damit verliert der Lagebericht seine essentielle Substanz und ist nicht mehr aussagekräftig, Unternehmen in ihren Bemühungen für mehr Lohngerechtigkeit zu leiten.

Die öffentliche Diskussion zum Gesetz war vor allem von der Frage nach Neid und Missgunst sowie von aufkommender Belastung durch bürokratischen Aufwand, den das Gesetz mit sich bringt, gezeichnet. Dabei bewirkt unfaire Bezahlung **Unfrieden und Neid**. Intransparenz schürt Phantasien und Vorurteile. Transparente Gehaltsstrukturen und eine offene Unternehmenskultur hingegen schaffen Vertrauen bei Arbeitnehmenden und Gesellschaft. Es ist völlig unstrittig: Gemischte Teams bringen bessere Ergebnisse. Vielfalt gewinnt. Aber nur, wenn die produktive Kultur nicht durch unfaire Bezahlung untergraben wird. Wer Vielfalt in der Belegschaft will, sorgt für Gleichheit in der Lohnstruktur. Gute Arbeitgebende profitieren davon: Wer Gleichstellung und Chancengleichheit im Unternehmen lebt, kann nicht nur auf eine größere Anzahl an Fachkräften zurückgreifen, sondern diese auch langfristig binden.

In der Diskussion um **Bürokratie** zeigt sich noch ein anderes Bild: es wird billigend in Kauf genommen, das Grundrecht auf Chancengleichheit und faire Bezahlung zu untergraben, um Unternehmen ihrer Pflicht, gleiche und gleichwertige Arbeit auch gleich zu entlohnen, zu ent-

binden. Bürokratische Hürden und der große Aufwand für Unternehmen werden hier als Gründe angeführt. Es ist jedoch fraglich, ob der tatsächliche Aufwand für Unternehmen realistisch eingeschätzt wird. Die Unternehmen, die eine funktionierende und ordentliche Lohnbuchführung unterhalten, sollten ohne großen Aufwand erkennen können, wer wie viel verdient und – je nachdem – in welcher Lohngruppe eine Person sich befindet. Auch sollte man davon ausgehen können, dass Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten mehr oder weniger auf Knopfdruck wissen können, in welcher Gehaltsgruppe wer wieviel verdient. Alles andere wäre beschämend bis erschreckend. Gerade die Möglichkeiten einer digitalisierten Lohnbuchhaltung machen dies möglich. Aus diesem Grund schießt die Diskussion um Bürokratie am eigentlichen Ziel vorbei, denn Grundrecht gegen Aufwand aufzuwiegen, misst mit derlei ungleichem Maß, dass eine ausgeglichene Diskussion kaum möglich ist.

In Deutschland ist Gehalt und Lohn immer noch ein gut gehütetes Geheimnis, welches wir brechen wollen. An Transparenz führt kein Weg vorbei, wenn wir Lohngerechtigkeit nachhaltig umsetzen wollen. Wie sollen wir ohne Transparenz feststellen, ob wir gerecht für unsere Leistung entlohnt werden? Und wenn wir nicht gerecht bezahlt werden, wo liegt ein gerechtes Maß an Bezahlung? Das Gesetz wollen wir mit Leben erfüllen, um seine gesamte Wirkung zu entfalten und weiteren Wandel anzustoßen. Das Gesetz ist ein richtiger und wichtiger Schritt hin zu mehr Lohngerechtigkeit.

Die vorgelegte Betrachtung weist auf mögliche Punkte zur Nachbesserung hin: eine höhere Reichweite, ein angemessener Auskunftsanspruch sowie ein verbindliches Prüfverfahren für Unternehmen, Lohnstrukturen gezielt auf ungleiche Bezahlungen hin zu analysieren, würden das Ziel des Gesetzes, unmittelbare Ungleichbezahlung aufzudecken und zu beheben, bekräftigen.

Aktuelle Rechtsfälle zeigen, dass ohne Transparenz kein Vorankommen gelingt. Birte Meier und Edeltraud Walla - nur durch Zufall oder Gespräche mit Kollegen haben sie von der ungleichen Bezahlung erfahren. Der Beweis ist ohnehin schwer, doch die geltende Rechtslage erschwert Gerichtsverfahren für die beteiligten Personen noch weiter. Wie sollen klagende Personen Ungleichheiten beweisen, zu denen ihnen schlicht die Informationen fehlen?

Das Thema Lohngerechtigkeit bleibt weiterhin auf der politischen Agenda. Das Gesetz setzt bei unmittelbaren Ursachen der Lohnlücke an – bei fehlender Transparenz. So lange auch mittelbare und strukturelle Herausforderungen für Frauen im Arbeitsmarkt Bestand haben, kann die Lohnlücke nicht nachhaltig geschlossen werden. Entschlossene Schritte, Rollenbilder und Kulturen zu verändern, Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen und Männer wie Frauen zu motivieren, für Gleichstellung einzutreten, sind weiterhin mehr als notwendig, damit in Deutschland Lohngerechtigkeit hergestellt wird.