

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.	4
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.	8
Deutscher Gewerkschaftsbund	16
Prof. Dr. Martin Franzen.....	29
Martin Beck	35
Christian M. Böhnke.....	41
Dr. Christina Boll	46
Prof. Dr. Heide Pfarr.....	51
Dr. Karin Tondorf.....	54
Dr. Mari Teigen	56
Gisela Ludwig.....	62
D. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Handelsverband Deutschland	68
Deutscher Industrie- und Handelskammertag.....	72

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

4. Februar 2013
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

123. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales (gemeinsam mit der 88. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

am Montag, dem 18. Februar 2013, 14:00 bis 16:00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum 4.900 (Europasaal)

Vorsitz: Abg. Max Straubinger (MdB)
Abg. Sibylle Laurischk (MdB)

Tagesordnungspunkt 1

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz)

(BT-Drucksache 17/9781)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)946

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern

(BT-Drucksache 17/8897)

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (federführend)
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Max Straubinger
amtierender Vorsitzender

Anlage

Sachverständigenliste

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Prof. Dr. Martin Franzen, München

Christian M. Böhnke, Hamburg

Dr. Christina Boll, Hamburg

Dr. Sandra Hartig, Berlin

Martin Beck, Wiesbaden

Prof. Dr. Heide Pfarr, Kassel

Dr. Karin Tondorf, Seddiner See

Dr. Mari Teigen, Oslo/Norwegen

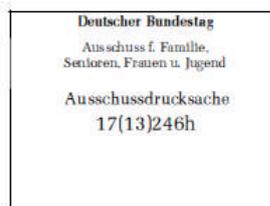
Gisela Ludewig, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1076

14. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern (BT-Drucksache 17/8897)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Der gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschied zwischen Frauen und Männern wird im Gesetzentwurf der SPD sowie dem Antrag von Bündnis 90/ Die Grünen zu Unrecht pauschal mit Diskriminierung im Betrieb gleichgesetzt. Dabei ist hinlänglich belegt, dass der gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschied im Wesentlichen durch sachliche Gründe, wie unterschiedliche ausgeübte Berufe oder unterschiedliche Berufserfahrung, erklärt werden kann.

Die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen würden durch Vorgaben für verpflichtende betriebliche Entgeltberichte und Entgeltanalysen im erheblichen Umfang neue bürokratische Belastungen für die Betriebe schaffen und damit Beschäftigung erschweren. Ebenso wie die übrigen vorgeschlagenen, falschen Instrumente – Veröffentlichung von Unternehmenslisten, Eingriffe in die Tarifautonomie, Mindestlöhne und Sanktionen – gehen diese Maßnahmen an den Ursachen der gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschiede vorbei und würden daher auch keine positive Wirkung entfalten.

Notwendig wäre dagegen, an den tatsächlichen Ursachen der gesamtwirtschaftlichen Lohnunterschiede anzusetzen. Das verlangt vor allem

- den Ausbau einer qualitativen und bedarfsdeckenden Kinderbetreuung und Ganztagsschulangebote zügig voranzubringen, um lange Auszeiten von Frauen mit Familienpflichten zu ver-

ringern und ihnen eine möglichst vollzeitnahe Beschäftigung zu ermöglichen,

- auf die Erweiterung des Berufswahl-spektrums von Frauen hinzuwirken, damit Frauen sich neue Berufs-, Aufstiegs- und Einkommenschancen erschließen,
- mit flexiblen Arbeitszeitmodellen und einer familienbewussten Unternehmenskultur eine erhöhte Erwerbsintegration und bessere Karrierechancen von Frauen zu befördern,
- Fehlanreize in der Familienpolitik zur Förderung der Alleinverdienerehe und zum Rückzug aus der Erwerbstätigkeit abzuschaffen und
- auf eine partnerschaftliche Aufgabenverteilung in den Familien hinwirken.

Im Einzelnen**Gesamtwirtschaftlicher Entgeltunterschied keine Folge von Diskriminierung**

Die Behauptungen von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen (SPD Gesetzentwurf, Kap. A.; Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Kap. I), dass mehr als die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschiedes auf Diskriminierung beruhe und dass unmittelbare sowie mittelbare Entgeltdiskriminierung in Deutschland Realität sei, entbehrt jeglicher seriöser Grundlage. So bestätigen wissenschaftliche Untersuchungen

des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW 2008), des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2006) sowie des Instituts für Wirtschaft Köln (IW 2013), dass der überwiegende Anteil des gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschieds auf Faktoren zurückzuführen ist, die in individuellen Erwerbsbiografien begründet liegen.

Bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschieds wird zunächst der durchschnittliche Brutto-Stundenlohn aller Arbeitnehmerinnen mit dem aller Arbeitnehmer verglichen. Ausgeübter Beruf, Qualifikation, Tätigkeit, Branche, Arbeitszeit usw. werden dabei nicht berücksichtigt. Die genannten Entgeltunterschiede von Männern und Frauen sind deshalb kein Vergleich von Löhnen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit. Der gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschied reduziert sich vielmehr deutlich, nachdem jene Faktoren berechnet werden, die zum Entgeltunterschied führen.

Zu diesen wissenschaftlich belegten Ursachen gehören folgende:

- Häufigere Berufsunterbrechungen und daraus resultierend weniger Berufserfahrung sowie geringerer beruflicher Aufstieg, vor allem aufgrund familiärer Verpflichtungen, aber auch aufgrund falscher Anreize für die klassische Alleinverdienerehe im Steuer- und Sozialversicherungsrecht. Die durchschnittliche Dauer einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung bei Frauen beträgt in Deutschland 4 Jahre und 8 Monate (BMFSFJ 2010).
- Der geringere Anteil von Frauen in Führungspositionen mit entsprechenden Einkommensmöglichkeiten.
- 46 % aller abhängig beschäftigten Frauen arbeiten in Teilzeit und oft in geringem Stundenumfang (ebd.). Die durchschnittliche Wochenstundenzahl teilzeitbeschäftigter Frauen in Deutschland liegt bei 18,5 Stunden (Eurostat 2011). Doch wer weniger arbeitet, erwirbt weniger berufliche Erfahrung und Kenntnisse und hat damit schlechtere berufliche Karriere- und Verdienstmöglichkeiten.
- Frauen wählen häufig unterdurchschnittlich bezahlte Berufe und bevorzugen kleinere Unternehmen, in denen das Entgeltniveau durchschnittlich niedriger ist, während Männer häufig oftmals technikbezogene, gut bezahlte Berufe und größere Unternehmen mit einer im Durchschnitt höheren Bezahlung anstreben (Destatis 2006). So lag der Frauenanteil bei den Auszubildenden in Produktions- und Technikberufen 2010 bei gerade einmal 12 %. Der Anteil von Frauen in MINT-Studiengängen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) lag 2011 ebenfalls bei nur 29 % (IW 2013).
- Über alle Jahrgänge betrachtet haben berufstätige Frauen im Durchschnitt heute noch immer eine schlechtere Schul- bzw. Berufsausbildung als ihre männlichen Kollegen und sind dementsprechend in weniger qualifizierten Tätigkeitsfeldern mit entsprechend geringerer Bezahlung überrepräsentiert. Die inzwischen überdurch-

schnittlich gute Ausbildung von jungen Frauen ist nach wie vor noch nicht repräsentativ für alle Frauen.

- Frauen haben insgesamt – maßgeblich aufgrund bestehender Rollenmuster – eine geringere Mobilität. Nach wie vor gewichten Paare bei der Wohnortwahl die damit verbundenen Karrierechancen des Mannes höher als die der Frau. Dadurch sind Frauen seltener als Männer in der Lage, karriereförderliche Arbeitsplatzangebote anzunehmen, die mit einem Wohnortwechsel verbunden sind. Zum anderen folgen sie zu ihrem eigenen beruflichen Nachteil häufig den berufsbedingten Wohnortwechseln des Mannes.

Diese Ursachen erklären je nach Erhebung mehr als 90 % des gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschieds (IW 2013). Im internationalen Ländervergleich zeigen nur die Niederlande und Australien einen größeren erklärbaren Anteil bei der Entgeltlücke auf als Deutschland (OECD 2012). Zuletzt bestätigte das IW Köln, dass sich der gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschied auf weniger als 2 % reduziert, wenn keine familienbedingten Erwerbsunterbrechungen von mehr als 18 Monaten vorliegen. Dieser ist damit nicht mehr statistisch signifikant. Insofern gehen die von SPD und Grünen geforderten und auf eine vermeintliche Diskriminierung abzielenden Entgeltberichte an den tatsächlichen Ursachen für Entgeltunterschiede vorbei und tragen nicht zu ihrer Überwindung bei.

Entgeltberichte schaffen mehr Bürokratie

Betriebliche Entgeltberichte (SPD Gesetzentwurf, § 6; Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Kap. II 1.a.) sind für die Unternehmen mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden. Gerade kleine und mittlere Unternehmen – die Berichtspflicht soll bereits ab einer Betriebsgröße von mindestens 16 Beschäftigten greifen – verfügen nicht über ein umfangreiches personalpolitisches Instrumentarium bzw. über speziell geschultes Personal (z. B. zur Anwendung der notwendigen Prüfungssoftware), um ihre Entgeltsysteme in der geforderten Art und Weise prüfen zu können. Dementsprechend müssten vielfach externe Gutachter/ Berater beauftragt werden, was wiederum mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden wäre.

System der Entgeltanalyse nicht zielführend und unseriös

Die geforderte EDV-gestützte Vorlage zur Erstellung der Entgeltberichte (SPD Gesetzentwurf, § 6 Abs. 6; Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Kap. II 1.c.) lehnt sich in ihrer Ausgestaltung an dem von der Hans-Böckler-Stiftung entwickelten EG-Check (Entgeltgleichheits-Check) an. Verfahren wie der EG-Check sind unseriös, da ihnen die falsche Auffassung zugrunde liegt, dass unterschiedliche Tätigkeiten in einem Unternehmen gleich bezahlt sein müssten, solange sie nach rein moralischem Ermessen des Prüfenden über eine Gleichwertigkeit verfügen. Als Beispiel werden dabei u. a. die Leitung der Küche und die Leitung der Werkstatt gegenübergestellt. Über die Tätigkeit hinausgehende, das Gehalt beeinflussende Faktoren wie Arbeitsmarktgegebenheiten

oder die Verfügbarkeit und Bedeutung bestimmter Qualifikationen für das Unternehmen, deren Wertschöpfungsbeitrag für das Unternehmen etc. werden vollständig ausgeblendet.

Ziel von Instrumenten wie dem EG-Check ist es zudem, rechtliche Auseinandersetzungen zu befördern sowie ein neues Arbeitsbewertungsverfahren mit dem Ziel der Entgelterhöhung zu etablieren. Unabhängig von ungeklärten datenschutzrechtlichen Fragestellungen richtet sich der EG-Check deshalb nicht nur an Arbeitgeber sondern auch an Betriebs- und Personalräte, Rechtsanwälte oder Beschäftigte.

Damit erweisen Ansätze wie der EG-Check mit Blick auf die vorliegenden Erkenntnisse zu Entgeltunterschieden von Frauen und Männern nicht nur als unseriös, sondern für das Ziel der Verringerung gesamtwirtschaftlicher Entgeltunterschiede auch als unbrauchbar, weil diese Überprüfung nicht an den tatsächlichen Ursachen für Lohnunterschiede ansetzt, sondern Entgeltunterschiede allein als eine Frage der betrieblichen Entlohnung sieht.

Veröffentlichung von Listen über Betriebe mit Entgeltdiskriminierung ist unverhältnismäßig

Die Erstellung von einsehbaren Listen (SPD Gesetzentwurf, § 8 Abs. 2 Satz 1) durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes über Betriebe, die keinen Prüfbericht fristgerecht eingereicht haben oder bei denen der Prüfbericht Entgeltdiskriminierung festgestellt hat, ist unverhältnismäßig und daher abzulehnen.

Der Entwurf sieht mit Geldbußen von bis zu 500.000 € ohnehin bereits scharfe Sanktionen vor. Unternehmen darüber hinaus in Listen anzuprangern, ist unverhältnismäßig. Dies gilt umso mehr, als die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren zur Feststellung einer vermeintlichen Diskriminierung ungeeignet sind, da die Prüfung nicht berücksichtigt, ob die betriebliche Entgeltpraxis auf individualrechtlichen, tariflichen oder betrieblichen Regelungen beruht. Zudem soll mit fragwürdigen Mechanismen eine vermeintliche Gleichwertigkeit von Tätigkeiten hergestellt werden, die gesamt- und betriebswirtschaftliche Grundsätze und Notwendigkeiten ignoriert. Umso weniger ist es akzeptabel, dass Ergebnisse, die durch solche zweifelhaften Verfahren zustande gekommen sind, auch noch dazu benutzt werden sollen, Unternehmen öffentlich zu brandmarken.

Tarifautonomie wird in ihren Grundlagen angegriffen

Die geplanten Regelungen des Entgeltgleichheitsgesetzes verkennen das bestehende System der Entgeltfindung durch die Tarifparteien. Sie sind ein schwerwiegender Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Tarifvertragsparteien und Sozialpartner – der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG (SPD Gesetzentwurf, § 12; Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Kap. II. 1.).

Der von der SPD vorgelegte Entwurf für ein Entgeltgleichheitsgesetz enthält u. a. das Recht der Antidiskriminierungsstelle zur Überprüfung von Tarifverträgen im Hinblick auf eine Entgeltdiskriminierung.

Darüber hinaus sieht er die Aufforderung der Tarifvertragsparteien vor, diskriminierende Regelungen zu ersetzen, bis hin zur Möglichkeit einer gerichtlichen vorläufigen Regelung.

Der Gesetzentwurf ist in erster Linie der Versuch, grundsätzlich auf tarifliche Entgeltstrukturen Einfluss zu nehmen. Nach ihm beruhen Entgeltunterschiede auch auf „Problemen der Bewertung und Vergleichbarkeit von Tätigkeiten bzw. auf Informationslücken“. Hier wird deutlich, dass der Entwurf nicht nur auf Entgeltgleichheit abzielt, sondern auf eine Neugestaltung von Arbeitsbewertungs- und Entgeltsystemen. Dabei soll die Gleichwertigkeit von verschiedenen Tätigkeiten ein Kriterium für die Entgeltfindung sein. Hintergrund ist die Diskussion um die behauptete Unterbewertung bestimmter Tätigkeiten. Der Gesetzentwurf verkennt damit, dass die tarifliche Eingruppierung von Tätigkeiten personenunabhängig, geschlechtsneutral und anhand objektiver Kriterien erfolgt. Die Eingruppierung erfolgt in erster Linie tätigkeitsbezogen. Auch die Bewertung von Tätigkeiten erfolgt geschlechtsunabhängig nach arbeitswissenschaftlichen und längerfristig stabilen ökonomischen Gesichtspunkten. Berücksichtigt werden dabei z. B. die allgemeine Marktlage, die Produktivität, die wirtschaftliche Situation in der jeweiligen Branche und auch betriebspezifische Gegebenheiten.

Eine allgemeine und branchenübergreifende Bewertung von Tätigkeiten ist damit weder möglich noch sinnvoll. Denn das würde auch bedeuten, dass bei der Entgeltfindung die notwendigen branchenspezifischen wirtschaftlichen Bedingungen außer Acht gelassen würden. Die Tarifparteien sind mit ihren Kenntnissen und Erfahrungen jedoch am besten in der Lage, angemessene, branchenspezifische und vor allem auch beschäftigungsorientierte Regelungen zu finden. Die Festsetzung von Löhnen und Gehältern ist daher zu Recht ihre Sache. Staatliche Vorgaben und Einflussnahmen schwächen dieses austarierte Tarifvertragssystem.

Wer die Zusammenhänge der Entgeltfindung verkennt, gefährdet nicht zuletzt die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Branchen und somit Arbeitsplätze. Insbesondere die geplante Außerkraftsetzung tariflicher Regelungen durch die Einigungsstelle (§ 10 Abs. 3) oder durch den Prüfbericht selbst (§ 11) sowie die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes bzw. sogar der Antidiskriminierungsverbände zur Überprüfung von Tarifverträgen (§§ 12, 13) stellen einen massiven Eingriff in die Tarifautonomie dar. Diese Regelungen ermöglichen eine weitreichende Inhaltskontrolle von Tarifverträgen und kommen damit einer Tarifizensur gleich. Eine solch weitgehende Inhaltskontrolle ist jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts grundsätzlich unzulässig und widerspricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dem Grundgedanken der Tarifautonomie.

Die geplante zunächst cursorische Überprüfung mit anschließender gründlicher Prüfung des Tarifvertrages binnen Jahresfrist würde zudem den Abschluss von Tarifverträgen erheblich verzögern bzw. unzumutbar erschweren. Entgelt-Tarifverträge werden überwiegend für kurze Zeiträume abgeschlossen.

Bestimmend sind dabei die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Situation in der jeweiligen Branche und den Betrieben. Wird der Abschluss oder die Anwendung von Entgelt-Tarifverträgen durch die nach dem Gesetzentwurf geplanten Prüfungen verzögert, besteht nicht nur die Gefahr, dass sich die wirtschaftlichen Umstände in der betroffenen Branche bereits so verändert haben, dass der Tarifvertrag obsolet wird. Nicht zuletzt würde angesichts der Gefahr möglicher Nachzahlungen und damit verbundener Folgeprobleme, z. B. die Frage einer bilanziellen Rückstellung, auch die Motivation, überhaupt Tarifverträge abzuschließen, leiden.

Zudem sind schon nach geltendem Recht diskriminierende Regelungen in Tarifverträgen unwirksam. Diese Rechtslage stellt den Tarifvertrag als solchen aber nicht in Frage. Die Regelungen des Entgeltgleichheitsgesetzes stellen dagegen nicht nur die Tarifverträge und Sozialpartner unter den Generalverdacht der Diskriminierung. Sie verneinen die von Verfassung und Gesetz wegen eingeräumte Richtigkeitsgewähr der Tarifverträge und zweifeln die Kernkompetenz der Tarifpartner an: die Regelung von Entgelten grundsätzlich in freier Vereinbarung. Dies wird insbesondere dort deutlich, wo eine Veranlassung zur Überprüfung von Tarifverträgen bereits dann bestehen soll, wenn ein Tarifvertrag neu abgeschlossen wird. Auf Verlangen einer Tarifvertragspartei soll diese Prüfung schon vor der Unterzeichnung des Tarifvertrages vorgenommen werden können. Ein Entgeltgleichheitsgesetz würde damit nicht nur das bisherige Tarifsystem in Deutschland zur Disposition stellen, sondern auch die Tarifhoheit der Sozialpartner völlig untergraben. Das ist nach Auffassung der BDA mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren.

Verbandsklagerecht öffnet Missbrauch Tür und Tor

Die Einführung eines Verbandsklagerechts für Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- sowie Personalräte und Mitarbeitervertretungen (Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Kap. II. 3. a.) ist abzulehnen. Aus guten Gründen hat es nicht – wie ursprünglich vorgesehen – in die EU-Richtlinien zur Antidiskriminierung Eingang gefunden. Ein solches Verbandsklagerecht trägt unnötig Unfrieden in Betriebe, insbesondere wenn der bzw. die Beschäftigte sich bereits mit seinem bzw. ihrem Arbeitgeber geeinigt und den Konflikt einvernehmlich gelöst hat. Überdies besteht durch die Einführung eines Verbandsklagerechts die Gefahr, dass sich sog. Abmahnvereine gründen, die die Klageerhebung zum Geschäftsmodell machen.

Ausweitung des AGG ist abzulehnen

Auch die weiteren im Antrag geforderten Ausweitungen zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind weder zielführend noch notwendig. Die Europäische Kommission hat durch die Einstellung ihrer Vertragsverletzungsverfahren klargestellt, dass Deutschland die Antidiskriminierungsrichtlinien ausreichend umgesetzt hat, also auch in Bezug auf

die Länge der Geltendmachungsfristen und die Regelungen zu Schadensersatz und Entschädigung.

Mindestlohn kein Allheilmittel – Tarifvorbehalt im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz notwendig

Die BDA lehnt einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn (Kap. II. 4.) ab. Er hätte erhebliche negative Auswirkungen vor allem auf den Arbeitsmarkt, aber auch für die Tarifautonomie in Deutschland. Bei einem geforderten Mindestlohn von 8,50 €/h wären nach Berechnungen des ifo-Instituts 1,2 Mio. Arbeitsplätze in Deutschland bedroht. Hinzu kämen zusätzliche Belastungen der öffentlichen Kassen durch Arbeitslosengeld und Einnahmehausfälle von 5,8 Mrd. € jährlich (IW Köln 2011). Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn wäre in Deutschland auch immer ein politisch motivierter Mindestlohn, der den unterschiedlichen wirtschaftlichen Anforderungen in den einzelnen Branchen nicht gerecht werden kann. Ein solcher Mindestlohn würde vor allem die Schwächsten am Arbeitsmarkt treffen: Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, die durch zunächst niedrigere Einstiegsentgelte ihrer geringeren Produktivität entsprechend eine Chance auf Einstieg in Arbeit haben.

In Deutschland gibt es mit der Erstreckung von Tarifverträgen durch die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) nach dem Tarifvertrags- bzw. einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) sowie durch das Mindestarbeitsbedingungengesetz bereits ausreichende gesetzliche Möglichkeiten, bei sozialen Verwerfungen oder Entsendeproblemen Lösungen zu entwickeln. Die Erstreckung von Tarifnormen auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer muss dabei die Ausnahme in unserem durch die Tarifautonomie und die Koalitionsfreiheit geprägten Tarifvertragssystem sein. Auch eine Aufnahme weiterer Branchen in das AEntG kommt nur dann in Betracht, wenn unerwünschte soziale Verwerfungen durch Entsendearbeitnehmer nachgewiesen sind und ein Mindestlohntarifvertrag besteht, der zuvor nach den Regeln des Tarifvertragsgesetzes für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das AEntG zur staatlichen Lohnfestsetzung missbraucht und damit unmittelbar in die Tarifautonomie eingegriffen wird.

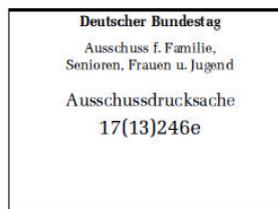
Auch eine gesetzliche Ausweitung des Gleichstellungsgrundsatzes und damit die Streichung des Tarifvorbehalts im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sind weder sinnvoll noch notwendig. Die Abschlüsse der aktuellen Branchenzuschlags-Tarifverträge in der Zeitarbeit zeigen gerade, dass die gesetzliche Equal-Pay-Regelung nicht praxisgerecht ist und Unterschiede zwischen Stamm- und Zeitarbeitnehmern insbesondere bei betrieblicher Erfahrung und Produktivität nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Die Tarifverträge ermöglichen ein branchendifferenziertes Modell zur stufenweisen Angleichung der Entgelte von Zeitarbeitnehmern und Stammarbeitnehmer in den Einsatzbetrieben. Eine solch differenzierte Lösung hätte der Gesetzgeber nicht treffen können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1072

13. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	8
1 Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern: Eine Bewertung des Befunde	9
1.1 Aussagekraft der unbereinigten Entgeltlücke	9
1.2 Aussagekraft der bereinigten Entgeltlücke	11
1.3 Zusammenfassende Bewertung	11
2 Bewertung des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Gesetzentwurfs der SPD	12
3 Politische Handlungsoptionen	13
4 Literatur	14

Zusammenfassung

Die Entlohnungsunterschiede zwischen Frauen und Männern prägen schon seit einiger Zeit die öffentliche Diskussion. Mit ihrem Antrag bzw. Gesetzentwurf dokumentieren BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD zwar ihre Absicht, sich für mehr Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern einsetzen zu wollen, allerdings sind ihre Forderungen nicht zielführend. Denn Antrag und Gesetzentwurf verkennen, dass die eigentlichen Ursachen für die Entgeltunterschiede vorwiegend in Merkmalen der

Berufsbiographie begründet liegen, die weder in die Einflussosphäre der Unternehmen noch in jene der Tarifvertragsparteien fallen. Daher sind insbesondere verpflichtende Entgeltberichte für Unternehmen, verbunden mit einer zweifelhaften Methodik und scharfen Sanktionierungsmöglichkeiten, ein Verbandsklagerecht, Mindestlöhne usw. unsachgemäße und ineffiziente Eingriffe in die Vertragsfreiheit der Unternehmen bzw. Beschäftigten und in die grundgesetzlich geschützte Autonomie der Tarifvertragsparteien. Sie bergen stattdessen die Gefahr unerwünschter Anreizeffekte auf Seiten der Beschäftigten, belasten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch mehr Bürokratie und wären mit gesamtwirtschaftlich negativen Beschäftigungswirkungen verbunden.

Eine detaillierte Betrachtung der empirischen Forschung zeigt, dass eine Beurteilung der Entlohnungsunterschiede von Frauen und Männern nicht allein anhand der unbereinigten Entgeltlücke, dem Gender Pay Gap (GPG), durchgeführt werden kann. Zudem ist der Begriff „Diskriminierung“ im Zusammenhang mit der unbereinigten und auch mit der bereinigten Entgeltlücke irreführend und unsachgemäß. Denn der größte Anteil des GPG kann – wenn repräsentative Auswertungen zugrunde gelegt werden – auf nachvollziehbare und objektiv beobachtbare Merkmale zurückgeführt werden. Dazu zählen insbesondere Erwerbsunterbrechungen, Teilzeittätigkeiten und die Berufswahl. Entscheidungen im

Verlauf der Erwerbsbiographie u.a. über die Verteilung familiärer bzw. sonstiger Verpflichtungen und in der Berufswahl fallen aber in die Verantwortung des Einzelnen, die zu respektieren sind. Persönliche Entscheidungen im Verlauf der Erwerbsbiographie oder bei der Berufswahl können und dürfen daher der Politik nicht als Anlass dienen, in die Vertragsfreiheit und die Tarifautonomie einzugreifen, wie es der Antrag der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gesetzentwurf der SPD vorsehen.

Das freiwillige Zustandekommen eines Beschäftigungsverhältnisses und dessen Aufrechterhaltung dokumentieren, dass aus Sicht des Unternehmens und der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers gerade dieses Arbeitsverhältnis den wirtschaftlichen Anforderungen und den individuellen Präferenzen der Beteiligten am besten entspricht. In diesem Zusammenhang ist aber das ganze Bündel der für die Beteiligten entscheidungsrelevanten Entgelt- und sonstigen Arbeitsbedingungen bei einem Beschäftigungsverhältnis zu beachten und nicht nur die monetären Komponenten, wie dies bei den vorliegenden Initiativen der Fall ist.

Die Politik kann gleichwohl die Ursachen für die Entgeltlücke als Ansatzpunkte für politische Maßnahmen nutzen, um den Handlungsspielraum und die Wahlfreiheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichermaßen zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund bieten sich für die Politik vor allem folgende Anknüpfungspunkte an:

Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, sowie die Erweiterung von Ganztagsbetreuungsangeboten (auch im Schulbereich): Von einer gesteigerten Wahlfreiheit können insbesondere Frauen mit Kindern profitieren, die nach einer familienbedingten Auszeit schnell und mit einer möglichst hohen Arbeitsstundenzahl in den Beruf zurückkehren möchten.

Sensibilisierung für partnerschaftliche Aufgabenteilung. Durch entsprechende Informationsangebote könnte eine gleichmäßigere Inanspruchnahme von familienbedingten Auszeiten erreicht werden. Es steht dem Gesetzgeber auch frei, dies durch Veränderungen im Steuer-, Familien- und Sozialversicherungsrecht zu unterstützen.

Initiativen zur Berufsorientierung und -wahl. Bestehende Programme sollten weitergeführt und ggf. durch weitere Initiativen unterstützt werden, die eine frühzeitige Berufsorientierung von Frauen ermöglichen und für perspektivisch erfolversprechende Berufe mit hohen Verdienstchancen werben, wie etwa technische Ausbildungsberufe sowie (akademische) Qualifikationen im MINT-Bereich.

1. Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern: Eine Bewertung des Befunde

1.1 Aussagekraft der unbereinigten Entgeltlücke

In dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Gesetzentwurf der SPD wird immer wieder von Entgeltdiskriminierung oder diskriminierender Entlohnung gesprochen, wenn auf die durchschnittlich unterschiedlich hohe Bezahlung von Frauen und Männern verwiesen wird. Unter anderem würden

das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und weitere Gesetze bzw. Richtlinien verletzt, die die Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich der Entlohnung sicherstellen würden.

Als Verdachtsmoment für Entgeltdiskriminierung wird die sogenannte unbereinigte Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern (Gender Pay Gap, GPG) von 22 Prozent herangezogen, die das Statistische Bundesamt zuletzt für das Jahr 2011 errechnet hat (Statistisches Bundesamt, 2012a). Entscheidend ist die Frage, wieviel diese Zahl über die ungleiche Entlohnung von Frauen und Männern aussagt. Bei genauerer Betrachtung sagt sie allerdings nichts darüber aus, ob Frauen und Männer auf dem gleichen Arbeitsplatz, bei gleicher Qualifikation und Verantwortung, im gleichen Betrieb, mit gleicher Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeitsdauer usw. ungleich bezahlt werden. Sie gibt allein den durchschnittlichen Entgeltunterschied an, wenn alle erwerbstätigen Frauen und Männer miteinander verglichen werden.

Bereits ein Blick auf international verfügbare Daten signalisiert, dass zum Beispiel die Erwerbstätigenquote und der Bildungsstand wichtige Kriterien für die Bewertung der durchschnittlichen Entgeltlücke sind. Italien und Polen weisen beispielsweise einen unbereinigten GPG von 5,3 Prozent (Italien) und 4,5 Prozent (Polen) im Jahr 2010 auf (Eurostat, 2013). Nach oberflächlicher Einschätzung müsste man davon ausgehen, dass dort die Entgeltgleichheit praktisch schon verwirklicht sei. Dabei wird jedoch erstens vernachlässigt, dass in Italien bzw. Polen nur etwa 46 Prozent (Italien) bzw. 53 Prozent (Polen) der Frauen im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2010 überhaupt erwerbstätig waren, hierzulande waren dies hingegen rund 66 Prozent (Eurostat, 2013). Zweitens ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der erwerbstätigen Frauen mit einem einfachen Bildungsabschluss in Italien (28 Prozent) und Polen (18 Prozent) im Jahr 2010 deutlich kleiner war als in Deutschland (knapp 41 Prozent; Eurostat, 2013). Insofern sind in Italien und Polen höherqualifizierte und demnach besser entlohnte Frauen am Arbeitsmarkt überrepräsentiert. Dies bedeutet, dass die beobachteten Verdienste für Frauen dort im Durchschnitt höher sind und der unbereinigte GPG entsprechend relativ klein ausfällt.

Dieses Beispiel zeigt bereits, dass ein weitaus präziserer Vergleich erforderlich ist, um die Entgeltunterschiede sachgerecht beurteilen zu können. Will man den Ursachen des GPG nachgehen, lässt sich eine sogenannte bereinigte Entgeltlücke berechnen und damit ein Vergleich der Verdienste von Frauen und Männern herstellen, die sich in vielen berufs- und personenbezogenen Kriterien gleichen. Hierzu hat das IW Köln erst kürzlich auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) gezeigt, dass bei Berücksichtigung zahlreicher Faktoren – der Qualifikation, der Berufserfahrung, der Betriebszugehörigkeitsdauer, dem Anteil an Teilzeitarbeit, der Dauer der Erwerbsunterbrechungen, der Region (West-/Ostdeutschland) etc. – der bereinigte Entgeltabstand nur noch bei 1,9 Prozent liegt, wenn Frauen mit

Kindern und einer Auszeit von bis zu anderthalb Jahren mit Männern verglichen werden, die sich hinsichtlich der analysierten Merkmale nicht von ihnen unterscheiden (IW Köln, 2013). Dabei ist der Wert von 1,9 Prozent statistisch nicht mehr signifikant von Null verschieden.

Andere Studien kommen zum Teil auf Basis anderer Datengrundlagen, unterschiedlicher Untersuchungsmerkmale und Berichtszeiträume zu teilweise leicht abweichenden Ergebnissen für die Höhe des bereinigten Entgeltunterschieds. Sie belegen jedoch ebenfalls, dass ein großer Teil des GPG durch objektiv nachvollziehbare Kriterien erklärbar ist (z. B. Finke, 2011; Busch/Holst, 2008). In einer international vergleichenden Untersuchung hat die OECD kürzlich den GPG für eine Vielzahl von Staaten genauer untersucht (OECD, 2012). Sie kommt auf Basis einer so genannten Dekompositionsanalyse zu dem Ergebnis, dass in Deutschland nur ein Fünftel des GPG nicht durch beobachtbare Faktoren erklärbar ist, die im zugrundeliegenden Datensatz berücksichtigt werden konnten. Dieser Anteil liegt zum Beispiel in Italien bei 61 Prozent und in Polen bei 94 Prozent. Mit anderen Worten zählt Deutschland zu den Ländern, in denen gerade keine Anhaltspunkte für eine unsachgemäße Ungleichbehandlung von Frauen in Entgeltfragen vorliegen.

Zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, welche Faktoren für den GPG in Deutschland von besonderer Bedeutung sind. Laut OECD-Untersuchung ist dies insbesondere die Zahl der Arbeitsstunden, die in Deutschland gut die Hälfte des Entgeltunterschieds erklärt. Grundsätzlich hängt das Arbeitsvolumen von zwei Faktoren ab: 1) Der Häufigkeit und Dauer von Erwerbsunterbrechungen sowie 2) dem Wunsch nach Teilzeittätigkeit.

1. Ein zentraler Befund lautet, dass sich insbesondere die Dauer einer Erwerbsunterbrechung negativ auf die Entgelthöhe auswirkt. So fallen die Verdiensteinbußen umso größer aus, je länger die Erwerbspausen andauern (vgl. etwa Beblo/Wolf, 2003; Ziefle, 2004; Boll, 2009; Anger/Schmidt, 2010; Adda et al., 2011; IW Köln, 2013). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass gut die Hälfte der Mütter (54,2 Prozent) zum Zeitpunkt 25 Monate nach der Geburt ihres jüngsten Kindes nicht erwerbstätig sind (Wrohlich et al., 2012).

Ferner erfolgt die berufliche Rückkehr von Frauen im Anschluss an eine familienbedingte Erwerbspause überwiegend in Teilzeit. Beispielsweise waren gut 32 Prozent der Mütter zum Zeitpunkt 25 Monate nach der Geburt ihres jüngsten Kindes in einer Teilzeittätigkeit oder einem Minijob erwerbstätig, während gerade 13,5 Prozent in Vollzeit beschäftigt waren (Wrohlich et al., 2012). Mit Teilzeittätigkeiten sind jedoch im Vergleich zu Vollzeittätigkeiten perspektivisch geringere Verdienstmöglichkeiten verbunden, da vergleichsweise weniger berufliche Fähigkeiten und Erfahrungen erworben werden können. Damit sinken auch die Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten, da Führungskräfte nur selten in Teilzeit tätig sind. So betrug laut einer repräsentativen Umfrage im Rahmen des IW-Personalpanels im Jahr 2012 der durchschnittliche Anteil der Führungskräfte in Teilzeit nur 8,2 Prozent (IW Köln, 2013). In acht von

zehn Unternehmen waren die Führungskräfte ausschließlich in Vollzeit tätig. Allerdings signalisieren die Daten des Statistischen Bundesamts, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen im Trend zunimmt. So waren Mitte der 1990er Jahre nur 21,8 Prozent (1996) der Führungspositionen mit Frauen besetzt, im Jahr 2011 waren dies bereits 30 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2012b und 2012c).

Daneben geht von der Berufswahl ein bedeutender Einfluss aus. Der Frauenanteil gerade in technischen und mathematisch-naturwissenschaftlich orientierten Berufen ist in der vergangenen Dekade nahezu unverändert geblieben. Dies gilt gleichermaßen für berufliche und akademische Bildungswege. Der Anteil von Frauen, die eine Ausbildung in einem technischen Ausbildungsberuf neu begonnen hatten, ging von knapp 12 Prozent im Jahr 1999 ebenso geringfügig auf 11,6 Prozent im Jahr 2010 zurück wie der Anteil der Studienanfängerinnen in den MINT-Wissenschaften (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) von 30,5 Prozent im Jahr 2000 auf 28,9 Prozent im Jahr 2011 (IW Köln 2013 auf Basis von Zahlen des BiBB und des Statistisches Bundesamts). Da die genannten Berufe bzw. Qualifikationen häufig bessere Verdienst- und auch Karriereperspektiven eröffnen als Berufe im Dienstleistungssektor, die deutlich häufiger von Frauen gewählt werden, ist in der Berufswahl eine zweite wesentliche Ursache für die Entlohnungsunterschiede zu sehen.

Das Bildungsniveau als solches (bezogen auf die Art des Abschlusses) wird hingegen auf Dauer kaum noch zur Erklärung der Entlohnungsunterschiede beitragen, da gerade junge Frauen aktuell häufig besser ausgebildet sind als Männer und ihre Erwerbsneigung höher ausfällt als die der Frauengenerationen in früheren Jahren. Derzeit fällt mit Blick auf die Erwerbstätigen (im Jahr 2011) der Anteil von akademischen Abschlüssen bei Männern im Durchschnitt allerdings noch etwas höher (rund 25 Prozent versus knapp 22 Prozent) und der Anteil der Geringqualifizierten etwas niedriger aus (rund 11 Prozent versus 12 Prozent) als bei Frauen (Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP¹). Insofern ist damit zu rechnen, dass sich dieser Effekt in Zukunft weiter abschwächen wird bzw. sich sogar umdrehen kann, wenn der heute absehbare Trend anhält.

Ferner arbeiten Frauen häufiger als Männer in kleineren und mittelgroßen Betrieben. Die dortigen Verdienstmöglichkeiten sind im Durchschnitt ungünstiger als in Großunternehmen. Frauen profitieren auch weniger stark als Männer von bestehenden impliziten oder expliziten Senioritätsregelungen, da sie oft eine geringere Betriebszugehörigkeitsdauer aufweisen.

Zudem weisen empirische Studien auf regionale Unterschiede hin, wonach die Entgeltlücke in sogenannten Kernstädten geringer ausfällt als im ländlichen Raum. Dies kann allerdings primär durch sogenannte Ausstattungsunterschiede erklärt werden (Anger/Schmidt 2010). In ländlichen Regionen sind beispielsweise die Unterschiede in der (tertiären)

¹ Vgl. Wagner et al., 2007.

Bildung, der Betriebszugehörigkeitsdauer oder der Berufserfahrung zwischen Frauen und Männern größer als in Kernstädten.

1.2 Aussagekraft der bereinigten Entgeltlücke

In wissenschaftlichen Studien zur Entgeltlücke, verbleibt in der Regel ein sogenannter „unerklärter Rest“, der je nach Untersuchung unterschiedlich groß ausfallen kann. Allerdings darf auch diese bereinigte Entgeltlücke bzw. dieser „unerklärter Rest“ nicht – wie etwa im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder im Gesetzentwurf der SPD angedeutet – mit Diskriminierung gleichgesetzt werden. Denn Ausmaß und Signifikanz des „unerklärten Rests“ hängen davon ab, welches empirische Schätzmodell, welcher Datensatz und welcher Personenkreis für die Untersuchung ausgewählt werden und wie der Entgeltbegriff definiert worden ist.

So ist beispielsweise entscheidend, welche Entgeltkomponenten in eine Analyse einbezogen wurden bzw. werden konnten:

- Wenn (Sach-)Leistungen wie zum Beispiel Betreuungsgutscheine oder eine betriebliche Kinderbetreuung berücksichtigt würden, dürfte sich dies auch in einer kleineren bereinigten Entgeltlücke niederschlagen, wenn mehrheitlich Frauen diese Leistungen in Anspruch nehmen (Solberg/Laughlin, 1995). Dies würde gleichermaßen für flexible Arbeitszeiten gelten, wenn diese für den Betrieb lediglich den organisatorischen Aufwand erhöhen, zusätzlich gewährt werden und ebenfalls vorwiegend dem Kreis von Personen mit Betreuungspflichten zugute kommen.
- Umgekehrt dürfte die Entgeltlücke umso größer ausfallen, je größer der Teil der Vergütung ist, den das Unternehmen als Prämie für die zeitliche Verfügbarkeit außerhalb der üblichen Geschäftszeiten und für potenzielle Überstunden entrichtet, die nicht gesondert vergütet werden. Sofern Frauen aufgrund familiärer Verpflichtungen für außerplanmäßige Einsätze oder Überstunden weniger häufig zur Verfügung stehen als Männer, wird ihr Gehalt im Durchschnitt niedriger sein als das der Männer, weil sie seltener diese Prämie erhalten. Die bereinigte Entgeltlücke steigt in empirischen Analysen, wenn etwa die implizite Vergütung von Überstunden zwar in die Entlohnung einfließt, aber nicht im Berechnungsverfahren (als Kontrollvariable) berücksichtigt wird.

Zudem muss bei der Interpretation der bereinigten Entgeltlücke eine Reihe von Faktoren beachtet werden, die zur Erklärung der Entgeltunterschiede herangezogen werden können, jedoch im Rahmen empirischer Analysen zur Entgeltlücke schwer bzw. überhaupt nicht abgebildet werden können. Unterschiedliche Präferenzen von Frauen und Männern für bestimmte berufsrelevante Kriterien und unterschiedliche Verhaltensweisen können dazu führen, dass sich Frauen und Männer in individuellen Entgeltverhandlungen systematisch unterschiedlich

verhalten oder seltener auf eigenen Wunsch Verhandlungssituationen herbeiführen:

- Empirische Studien signalisieren, dass die Arbeitszufriedenheit von Männern stärker als die von Frauen durch extrinsische Anreizfaktoren beeinflusst wird, wie zum Beispiel das Einkommensniveau und Beförderungschancen. Letztere bevorzugen im Durchschnitt stärker eine interessante Tätigkeit, gute Weiterbildungsmöglichkeiten und ein harmonisches Arbeitsumfeld mit guten Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen (Clark, 1997; Sousa-Poza/Sousa-Poza, 2000; Stahl/Mühling, 2010). In letzter Konsequenz kann dies dazu führen, dass Frauen weniger bereit sind als Männer, das Arbeitsverhältnis zu wechseln, um ausschließlich ein höheres Entgelt zu erzielen. Ökonomisch ausgedrückt bedeutet dies, dass der Drohpunkt von Frauen bezogen auf die Höhe des Entgelts niedriger ist.
- Zudem zeigen Befunde weiterer Studien, dass Frauen mit niedrigeren Forderungen in Gehaltsverhandlungen einsteigen als männliche Vergleichspersonen, sie allgemein vorsichtiger in Gehaltsverhandlungen agieren und einen eher kooperativen Verhandlungsstil bevorzugen (vgl. Säve-Söderbergh, 2007; Babcock/Laschever, 2003).
- Außerdem reagieren Frauen und Männer im Durchschnitt offenbar unterschiedlich auf verschiedene Entlohnungssysteme. Relative Entlohnungssysteme, die die eigene Entlohnung von der Leistung einer oder mehrerer Vergleichspersonen abhängig machen, erhöhen die Leistungsanreize bei Männern stärker als bei Frauen (vgl. Dohmen/Falk, 2011; Healy/Pate, 2011; Flory et al., 2010; Gneezy/Niederle/Rustichini, 2003). Offen ist dabei, ob Frauen eine höhere Risikoaversion aufweisen als Männer. Vereinzelt deuten empirische Studien in diese Richtung (Croson/Gneezy, 2009).

Für die Entgeltfindung in einem Unternehmen ist es unerheblich, welche Faktoren (insbesondere Rollenbilder) unterschiedliche Präferenzen oder Verhaltensweisen hervorrufen.

1.3 Zusammenfassende Bewertung

Die detaillierte Betrachtung der empirischen Fakten signalisiert zwar, dass Frauen im Durchschnitt weniger verdienen als Männer, allerdings

- kann der Befund nicht (allein) anhand des GPG beurteilt werden,
- sind die Ursachen für den GPG vielschichtig,
- kann ein großer Anteil des unbereinigten GPG auf nachvollziehbare und objektiv beobachtbare Merkmale zurückgeführt werden,
- dürfte der bereinigte GPG – unterstützt durch die Ergebnisse aus anderen wissen-

schaftlichen Studien – im Wesentlichen auf Präferenzunterschiede und geschlechtsspezifische Verhaltensmuster zurückgeführt werden und

- ist der Begriff der „Entgeltdiskriminierung“ weder für die bereinigte noch für die unbereinigte Entgeltlücke sachgemäß.

2. Bewertung des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Gesetzentwurfs der SPD

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, ob im Rahmen der Entlohnung von Frauen und Männern ein Tatbestand des Marktversagens vorliegt, der einen staatlichen Eingriff rechtfertigen könnte. Marktversagen würde beispielsweise vorliegen, wenn der Prozess der Preisbildung auf Arbeitsmärkten nicht funktionieren würde oder systematisch verzerrt wird. Da jedoch ein großer Anteil der Entgeltunterschiede von Frauen und Männern auf beobachtbare und nachvollziehbare Ursachen zurückzuführen ist und auch für den verbleibenden Anteil des Entgeltunterschieds nicht unterstellt werden kann, dass es sich dabei um Entgeltdiskriminierung handelt, fehlt dem vorliegenden Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Gesetzentwurf der SPD daher das zentrale Argument, um einen derart massiven Eingriff in die Vertragsfreiheit von Unternehmen und Beschäftigten, aber auch in die Autonomie der Tarifvertragsparteien zu legitimieren. Damit sind sowohl der Antrag als auch der Gesetzentwurf nicht ausreichend begründet und daher grundsätzlich abzulehnen.

Zudem ist mit Blick auf die sowohl im Antrag als auch im Gesetzentwurf genannte verbindliche Überprüfung der Entgeltgleichheit anzumerken, dass die Unternehmen durch die entsprechenden Maßnahmen mit einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand konfrontiert werden, ohne dass dadurch der zuverlässige Nachweis einer Entgeltdiskriminierung möglich wäre oder den Unternehmen ein kompensierender Nutzen angeboten würde. Eine verbindliche Entgeltanalyse kann im Gegenteil auch Fehlansätze auslösen, die sich auf die Stellenbesetzung und Entgeltgestaltung auswirken können, um bestimmte, vom Gesetzgeber gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Die daraus möglicherweise resultierende Bevorzugung bestimmter Personen oder Gruppen bedeutet gleichermaßen die Benachteiligung anderer Personen und Gruppen. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung führen, die sich auf die Arbeitsanreize der betreffenden Personen negativ auswirken und ggf. einerseits in resignativem Verhalten und andererseits in einer geringeren Motivation niederschlagen kann. Dies dürfte letztlich auch zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen.

In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich auf die individuelle Verantwortung vor bzw. bei Aufnahme einer Beschäftigung hinzuweisen. Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer sollte sich über die Verdienstmöglichkeiten bereits bei der Berufswahl und vor Beginn von Gehaltsgesprächen informieren. Mit der Unterschrift unter einen Arbeitsvertrag akzeptieren eine Arbeitnehmerin und ein Arbeitnehmer jeweils die dort gemeinsam vereinbarten Bedingun-

gen und offenbaren gleichermaßen ihre bzw. seine Präferenzen. Umgekehrt erhält ein Unternehmen durch die Annahme des Arbeitsvertrags wichtige Hinweise über die Produktivität und Motivation eines Bewerbers. Gerade um Knappheiten bei stark nachgefragten Fachkräften auszugleichen, etwa im Bereich der technischen Qualifikationen, führen Verhandlungsprozesse zu einem Gleichgewicht, das letztlich die Grundlage für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt darstellt. Daher ist davor zu warnen, durch staatliche Eingriffe möglicherweise Anreize zu implementieren, die verzerrend auf dieses Gleichgewicht einwirken würden.

Im Rahmen der Lohnsetzung bildet die Vertragsfreiheit ein zentrales Element der sozialen Marktwirtschaft. Die Entgeltbewertung von Arbeitsplätzen, die Festlegung von Eingruppierungsregeln und Entlohnungsgrundsätzen erfolgen dabei regelmäßig durch den Arbeitgeber oder im Verbund mit dem Betriebsrat und/oder durch die Tarifvertragsparteien. Entsprechende Regelungen – auch in Tarifverträgen – sind geschlechtsblind, andernfalls würden sie dem Grundgesetz und dem AGG widersprechen. Insofern ist es fragwürdig, wenn durch einen von außen festgelegten Maßstab versucht wird, die Gleichwertigkeit von Tätigkeiten innerhalb eines Betriebs oder zwischen Betrieben beurteilen zu wollen und damit festzustellen, ob eine geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertung gegeben ist oder nicht. Der vor diesem Hintergrund geäußerte Verdacht, typische Frauentätigkeiten würden schlechter bewertet als Tätigkeiten, die überwiegend von Männern ausgeübt werden, ist nicht zielführend. Einerseits ist die Berufswahl jeder Person freigestellt, andererseits erfolgt die Bewertung von Tätigkeiten personenunabhängig und geschlechtsneutral. Sie hängt darüber hinaus auch von ökonomischen Kriterien ab, die von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein können. Dazu zählen zum Beispiel die Marktlage, bestehende Knappheiten bestimmter Kompetenzen und Qualifikationen und die wirtschaftliche Bedeutung einer Tätigkeit für das Unternehmen.

Darüber hinaus unterstellen Antrag und Gesetzentwurf, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stets ein Interesse haben, das eigene Gehalt transparent zu machen. In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob und inwieweit datenschutzrechtliche Regelungen in der Praxis berührt oder verletzt würden, wenn einzelne Beschäftigte eine Offenlegung ihrer Entgelte ablehnen würden. So dürfte insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen das Risiko groß sein, dass selbst anonymisierte Entgeltangaben eine Demaskierung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zulassen, wenn sie mit Informationen zu beruflichen Merkmalen verknüpft sind.

Bei der Überprüfung der Entgeltgleichheit sehen Antrag und Gesetzentwurf ferner eine Methode vor, die auf eine einzelfallbezogene Prüfung verschiedener Entgeltbestandteile auf Basis externer Bewertungsmaßstäbe abzielt. Ein derartiges Vorgehen ist zum Beispiel im Rahmen des sogenannten „eg check“ (Entgeltgleichheits-Check) vorgesehen, der von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wird (Tondorf/Jochmann-Döll, 2010). Der „eg check“ ist primär auf eine rechtliche Überprüfung der Frage

ausgelegt, ob gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit vorliegt. Kritisch ist dabei insbesondere die Bewertung zu sehen, inwiefern auf Basis externer Maßstäbe bzw. der Beurteilung eines externen Prüfers zwei oder mehrere Tätigkeiten als gleich oder gleichwertig beurteilt werden können. Im Rahmen eines Paarvergleichs soll festgestellt werden, ob zwei Tätigkeiten als gleich oder gleichwertig zu bezeichnen sind. Dazu wird eine bestimmte Anzahl an Bewertungskriterien verwendet und die ungewichteten (d.h. mit dem Faktor 1 gewichteten) Ergebnisse aufaddiert, um schließlich die Gleichwertigkeit beurteilen zu wollen. Fraglich ist, inwiefern dieses Verfahren geeignet ist, um tatsächlich eine Gleichwertigkeit zu überprüfen, da insbesondere die Anzahl und Auswahl der Kriterien sowie die Gewichtung einen mitentscheidenden Einfluss auf das Ergebnis haben dürften. Dieses Vorgehen wäre daher für jeden Einzelfall begründungspflichtig. Offen bleibt zudem, inwiefern das Verfahren von den sonst üblichen Verfahren zur Entgeltbewertung abweicht. Im Übrigen werden Marktgegebenheiten sowie die Bedeutung und Knappheiten von einzelnen Qualifikationen im Rahmen von „eg check“ ebenso wenig berücksichtigt wie die Frage, welcher Beitrag zur Wertschöpfung eines Unternehmens durch den jeweiligen Arbeitsplatz geleistet wird. Im Übrigen dürfte bei tarifgebundenen Unternehmen ein Vergleich von Grundentgelten häufig nicht möglich sein, da vielfach keine Entgeltgruppen vorliegen, sondern die Entlohnung individuell ausgehandelt wird, so dass sich neben den genannten Kriterien insbesondere auch individuelle Präferenzen und Verhaltensweisen auf die Entlohnung auswirken.

Die Forderungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer Reformierung des AGG und insbesondere einem Verbandsklagerecht sind abzulehnen, da dies die Schwelle für eine Klage senkt. Die Unternehmen drohen mit Kosten belastet zu werden, die gegenwärtig noch nicht abschätzbar sind, ohne dass – wie gezeigt – ein hinreichender Verdacht für eine systematische Entgeltdiskriminierung von Frauen vorliegt. Ein Verbandsklagerecht kann zudem einvernehmlichen Lösungen innerhalb eines Betriebs im Weg stehen, wenn etwa eine Klage durch einen Verband etc. bereits eingereicht wird, ohne mit den Beschäftigten ein Einvernehmen darüber zu erzielen, ob überhaupt und in welchem Umfang unsachgemäß Entgeltunterschiede existieren und, wenn ja, welche Lösungswege aus Sicht der betroffenen Beschäftigten und dem Betrieb geeignet sind. Im Extremfall führt es zu betrieblichen Konflikten, wo vorher keine bestanden haben. Ein Verbandsklagerecht unterminiert die Vertragsfreiheit von Unternehmen und Beschäftigten, weil es ebenfalls externe Bewertungsmaßstäbe über die Bewertung der Einzelakteure stellt.

Vergleichbares gilt auch für das Recht zur Überprüfung von Tarifverträgen durch Dritte, wie es der Gesetzentwurf der SPD vorsieht. Grundsätzlich sind entgeltbezogene Regelungen in Tarifverträgen geschlechtsblind und ergeben sich aus einem Verhandlungsprozess zwischen Fachleuten auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, denen die erforderlichen Informationen für eine angemessene und beschäfti-

gungsförderliche Regelung vorliegen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, auf welcher Informationsbasis und mit welchem Maßstab von Dritten festgelegt werden kann und darf, wann und warum eine bestimmte geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertung und die damit korrespondierende Entgelthöhe mit dem Gleichheitsgrundsatz konfliktieren sollte.

Im Zusammenhang mit dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist zudem zu beachten, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in keinem ökonomisch begründbaren Sachzusammenhang mit dem Thema Entgeltgleichheit steht. Die Forderung ist daher allein aus diesem Grund abzulehnen. Ein gesetzlicher Mindestlohn hätte darüber hinaus grundsätzlich nicht nur Auswirkungen auf die Tarifautonomie, sondern würde insbesondere die bestehenden ökonomischen Unterschiede in verschiedenen Branchen und Regionen unbeachtet lassen. Niedrige Verdienste bieten gerade für Beschäftigte mit niedrigem Qualifikations- und Kompetenzniveau die Möglichkeit, ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen und aufrechtzuerhalten. Welche beschäftigungspolitischen Folgen von einem gesetzlichen Mindestlohn ausgehen, hängt maßgeblich von dessen Höhe ab. Da jedoch für eine Vielzahl von Beschäftigten ihre Produktivität unter der dann geltenden Lohnuntergrenze liegen dürfte, ist von spürbaren negativen Beschäftigungswirkungen auszugehen (vgl. hierzu Heumer/Lesch/Schröder, 2013).

Bei der Streichung des Tarifvorbehalts in der Arbeitnehmerüberlassung – ebenfalls im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – könnten Unterschiede in der beruflichen Erfahrung und der Produktivität zwischen Stammarbeitnehmern und Zeitarbeitnehmern nicht mehr berücksichtigt werden. Zudem ist auch hier der Sachzusammenhang grundsätzlich zu hinterfragen, inwiefern diese Maßnahme eine vermeintliche Entgeltdiskriminierung von Frauen beeinflussen soll, da mit Blick auf einen Frauenanteil von zuletzt knapp 29 Prozent primär Männer von einer solchen Maßnahme erfasst würden (Stand: Juni 2012, BA, 2013).

Eine Veröffentlichung von Listen durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Arbeitgeber benennt, bei denen laut Entgeltbericht eine Entgeltdiskriminierung festgestellt wurde oder die keinen Prüfbericht (fristgerecht) abgegeben haben, stellt angesichts der Zweifel an der Eignung der externen Überprüfung von betrieblichen Entgeltstrukturen und mit Blick auf die ohnehin hohen Geldbußen eine unverhältnismäßige Regelung dar, die Unternehmen unter Generalverdacht stellt.

3. Politische Handlungsoptionen

Gesellschaftlich dominierende Rollenbilder und Geschlechterstereotype können bei einer Vielzahl von persönlichen Entscheidungen im Erwerbsverlauf von Bedeutung sein. Dies gilt gleichermaßen bei der Berufswahl und der Entscheidung für einen bestimmten Bildungsgang wie für die Frage, welcher Partner in welchem Umfang erwerbstätig oder bei Bedarf für die Betreuung und Pflege von Kindern oder Angehörigen zuständig ist.

Angesichts der hohen Bedeutung der Teilzeitarbeit und der Erwerbspausen für den GPG, ergeben sich hier Ansatzpunkte für die Politik. Dabei ist zunächst zu betonen, dass die Unternehmen hierzulande sich bereits mit einer Vielzahl von personalpolitischen Angeboten engagieren, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (Seyda/Stettes, 2011). Betriebliches Handeln kann aber nur unterstützend wirken und darf nicht davon ablenken, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und daraus resultierender Entscheidungen von Individuen durch den Staat maßgeblich mitbestimmt werden. Um Personen mit familiären Betreuungspflichten zu ermöglichen, Vollzeit zu arbeiten und Erwerbspausen kurz zu halten, ist ein weiterer nachhaltiger und rascher Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur erforderlich. Mit einer ausreichenden Zahl an Betreuungsplätzen nicht nur für Kleinkinder, sondern einem flankierenden Ausbau von Ganztagsbetreuungsangeboten für Kinder verschiedener Altersklassen würden die Rahmenbedingungen insbesondere für Frauen mit Kindern erheblich verbessert, die mit einem möglichst hohen Beschäftigungsumfang und nach einer möglichst kurzen Auszeit in den Beruf zurückkehren möchten.

In Ergänzung dazu sind auch informationsgestützte Angebote hilfreich, die die Fragen der Kinderbetreuung adressieren und für eine stärker partnerschaftlich geprägte Aufgabenteilung sensibilisieren. Es steht dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang zudem frei, Regelungen im Steuer-, Familien- und Sozialversicherungsrecht zugunsten von beschäftigungspolitischen Erwägungen zu modifizieren und (zusätzliche) Anreize zur Aufnahme von Vollzeittätigkeiten zu setzen.

Daneben sollte auch im Rahmen der Berufswahl verstärkt für Berufe geworben werden, die günstige Perspektiven am Arbeitsmarkt bieten und durch hohe Verdienstmöglichkeiten gekennzeichnet sind. Hier sind insbesondere technische (Ausbildungs-)Berufe sowie akademische Qualifikationen im Bereich der MINT-Wissenschaften zu nennen. Ein besseres Informationsangebot kann dazu beitragen, die Berufsorientierung von Frauen und Männern stärker von tradierten Berufswahlmustern zu lösen und das Interesse für überdurchschnittlich entlohnte Berufe zu erhöhen.

Gesetzgeberische Maßnahmen müssen im Übrigen im Auge halten, dass eine Vielzahl von Unternehmen für das Thema „Entgeltgleichheit“ bereits heute sensibilisiert ist. Rund sechs von zehn Unternehmen befassen sich einer Umfrage zufolge bereits mit diesem Thema und knapp drei Viertel sehen in geschlechtsneutralen Entlohnungsstrukturen einen geeigneten Ansatzpunkt zur Steigerung der Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Schmidt, 2012). Vor dem Hintergrund von Fachkräftengruppen einerseits und Motivationsaspekten andererseits dürften Betriebe gerade keinen Anreiz haben, Frauen bei der Entgeltfindung unsachgemäß zu benachteiligen, sondern im Gegenteil verstärkt qualifizierte Frauen bei der Personalrekrutierung zu berücksichtigen. Um die Sensibilisierung für das Thema „Entgeltgleichheit“ in Unternehmen voranzu-

treiben, kann der Gesetzgeber zudem freiwillig nutzbare Analyseinstrumente zur Überprüfung von Entgeltstrukturen auch in Zukunft unterstützen, wie etwa Logib-D (Lohngleichheit im Betrieb – Deutschland).

4. Literatur

Adda, Jerome / Dustmann, Christian / Stevens, Katrien, 2011, The Career Costs of Children, IZA Discussion Paper 6201, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Anger, Christina / Schmidt, Jörg, 2010, Gender Pay Gap : Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede, in: IW-Trends, Jg. 37, Nr. 4, S. 3-16

BA- Bundesagentur für Arbeit, 2013, Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung, Juni 2012, Nürnberg

Babcock, Linda / Laschever, Sara, 2003, Women don't ask: Negotiation and the Gender Divide, Princeton

Beblo, Miriam / Wolf, Elke, 2003, Sind es die Erwerbsunterbrechungen? Ein Erklärungsbeitrag zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36. Jg., Nr. 4, S. 560–572

Boll, Christina, 2009, Lohnneinbußen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen – fertilitätstheoretische Einordnung, Quantifizierung auf Basis von SOEP-Daten und familienpolitische Implikationen, HWWI-Research Paper 1-19, Hamburg

Busch, Anne / Holst, Elke, 2008, Verdienstdifferenzen zwischen Frauen und Männern nur teilweise durch Strukturmerkmale zu erklären, DIW-Wochenbericht Nr. 15/2008, Berlin

Clark, Andrew E., 1997, Job satisfaction and gender. Why are women so happy at work?, in: Labour Economics, Vol. 4, No. 4, S. 341–372

Croson, Rachel / Gneezy, Uri, 2009, Gender Differences in Preferences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 2, S. 1–27

Dohmen, Thomas / Falk, Armin, 2011, Performance Pay and Multidimensional Sorting. Productivity, Preferences, and Gender, in: American Economic Review, Vol. 101, No. 2, S. 556–590

Eurostat, 2013a, Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle ohne Anpassungen in % (NACE Rev. 2), in URL:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Abruf: 02.02.2013]

Eurostat, 2013b, Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Altersgruppe und höchstem erreichten Bildungsgrad, in URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Abruf: 02.02.2013]

Finke, Claudia, 2011, Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen – Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2006, Wirtschaft und Statistik (Januar 2011), S. 36-48

Flory, Jeffrey A. / Leibbrandt, Andreas / List, John A., 2010, Do Competitive Work Places Deter Female

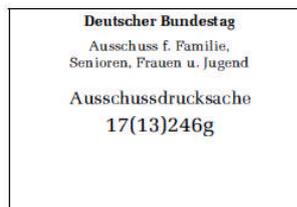
- Workers? A Large-scale Natural Field Experiment on Gender Differences in Job-entry Decision, NBER Working Paper, No. 16546, Cambridge (Mass.)
- Gneezy, Uri / Niederle, Muriel / Rustichini, Aldo, 2003, Performance in Competitive Environments: Gender Differences, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 3, S. 1049–1074
- Healy, Andrew / Pate, Jennifer, 2011, Can teams help to close the gender competition gap?, in: Economic Journal, Vol. 121, No. 555, S. 1192–1204
- Heumer, Moritz / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg., Heft 1/2013
- IW Köln, 2013, Frauen sind die Gewinner am Arbeitsmarkt - Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte - Tabellen und Abbildungen zur Pressekonferenz am 14. Januar 2013, in URL:
<http://www.iwkoeln.de/de/presse/veranstaltungen/bbeitrag/pressekonferenz-beschaefigungs-und-karrierperspektiven-von-frauen-102502> [abgerufen am 12.02.2013]
- OECD, 2012, Closing the Gender Gap - Act Now, Paris
- Säve-Söderbergh, Jenny, 2007, Are Women Asking For Low Wages? Gender Differences in Wage Bargaining Strategies and Ensuing Bargaining Success, Swedish Institute for Social Research, Working Paper Series, No. 7, Stockholm
- Schmidt, Jörg, 2012, Familienfreundliche und gleichstellungsbewusste Maßnahmen der betrieblichen Personalpolitik - Ergebnisse einer Befragung im Rahmen des IW-Personalpanels, in: Personalführung, Nr. 8.2012, S. 18-24
- Seyda, Susanne / Stettes, Oliver, 2011, Europäischer Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit : Wie familienfreundlich sind Unternehmen in Europa?, IW-Analysen Nr. 67, Köln
- Solberg, Eric / Laughlin, Teresa, 1995, The Gender Pay Gap, Fringe Benefits, and Occupational Crowding, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 48, No. 4, S. 692–708
- Sousa-Poza, Alfonso / Sousa-Poza, Andrés A., 2000, Taking Another Look at the Gender/Job Satisfaction Paradox, in: Kyklos, Vol. 53, No. 2, S. 135–152
- Stahl, Gabriele / Mühling, Nicole, 2010, Deutschlands Chefinnen. Wie Frauen es an die Unternehmensspitze schaffen, Studie der Unternehmensberatung Odgers Berndtson, URL: http://www.odgersberndtson.de/fileadmin/uploads/germany/Document s/100322OBG_Frauenstudie_d.pdf [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012a, Gender Pay Gap - Unbereinigter Gender Pay Gap in % für die Jahre 2006 bis 2011, in URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/Tabellen/Verdienstabstand.html> [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012b, Frauen in Führungspositionen, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1_4_FrauenFuehrungspositionen.html [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012c, Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt - Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Tondorf, Karin / Jochmann-Döll, Andrea, 2010, Entgeltgleichheit prüfen mit eg check, in URL: http://www.eg-check.de/media/eg-check_2010_10.pdf [abgerufen am 12.02.2013]
- Wagner, Gerd G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., Nr. 1, S. 139–169
- Wrohlich, Katharina / Berger, Eva / Geyer, Johannes / Haan, Peter / Sengül, Denise / Spieß, C. Katharina / Thiemann, Andreas, Elterngeld Monitor, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61, Berlin
- Ziefle, Andrea, 2004, Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 56, Nr. 2, S. 213–231

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1075

13. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand**„Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer“****Vorbemerkung**

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat sich auf seinem 19. Ordentlichen Bundeskongress für ein Verfahrensgesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern in Betrieben und Dienststellen ausgesprochen. Dass dem Deutschen Bundestag nun erstmals ein Gesetzentwurf zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots vorliegt, begrüßt der DGB als wichtigen Schritt in die richtige Richtung.

Es ist an der Zeit, nicht nur jährlich am Equal Pay Day die rund 22-23% geringeren Löhne von Frauen in Deutschland zu beklagen, sondern tatsächlich Wege zur Schließung der Entgeltlücke zu beschreiben. Dazu ist die Schaffung von Rahmenbedingungen für die **eigenständige Existenzsicherung von Frauen** die entscheidende Voraussetzung.

Ebenso wichtig ist es jedoch, die anhaltende **Entgeltdiskriminierung** zu beseitigen, die sich trotz aller Beteuerungen Jahr für Jahr verstärkt hat. Ein großer Teil der Arbeitsverhältnisse, in denen Frauen tätig sind, wird von Tarifverträgen nicht erreicht. Jede dritte abhängig beschäftigte Frau arbeitet für einen Niedriglohn.

Eine Reihe von Diskriminierungen sind für jedermann ersichtlich. Andere Diskriminierungen können

nur durch den Einsatz ausgewiesenen Sachverständigen identifiziert und beseitigt werden:

Entgeltungleichheit kann Folge **unmittelbarer Diskriminierung** sein - wenn zum Beispiel Frauen trotz gleicher Qualifikation und gleicher oder vergleichbarer Tätigkeit in Betrieb oder Dienststelle niedriger eingruppiert sind als Männer; oder wenn Entgeltsteigerungen nach Kriterien vergeben werden, die nicht nachvollziehbar sind, Frauen aber benachteiligt werden. Unmittelbare Diskriminierungen wären relativ einfach zu erkennen, wenn nicht Gehälter in Deutschland immer noch ein Tabu-Thema wären. Ohne verpflichtende Überprüfung in Betrieben und Dienststellen bleibt es dem Zufall überlassen, ob die Benachteiligt aufgedeckt wird.

Schwerer in den Griff zu bekommen ist die **mittelbare Diskriminierung**. Sie liegt vor, wenn scheinbar neutral formulierte Bewertungen von Tätigkeiten dazu führen, dass das eine Geschlecht gegenüber dem anderen benachteiligt ist. Trotz individueller und kollektiver Entgeltverhandlungen werden auch heute noch Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden, durchweg niedriger eingruppiert als die von Männern ausgeübten Beschäftigungen. Technische Berufe werden gegenüber personennahen Dienstleistungen höher vergütet, selbst wenn das Ausbildungs- und Anforderungsniveau vergleichbar ist. Mittelbare Diskriminierung liegt auch vor, wenn Zulagen nur für Tätigkeiten vergeben werden, die nur ein Geschlecht erreichen kann, oder

wenn Teilzeitbeschäftigte von der betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen sind.

Um eine Beseitigung der Diskriminierung zu erreichen, ist nicht nur der Einsatz der Sozialpartner gefordert, sondern auch die Initiative des Gesetzgebers.

Die schon heute bestehenden Möglichkeiten, auf freiwilliger Basis die Entgeltstruktur auf diskriminierende Elemente hin zu überprüfen, führen offensichtlich nicht flächendeckend zum Erfolg; die Entgeltlücke besteht trotz der Angebote der Bundesregierung für Lohnstestverfahren unverändert fort. Eine Entgeltdifferenz von rund 22-23% zwischen Frauen und Männern hat sich über die Jahre verfestigt. Deshalb begrüßt der DGB Gesetzesinitiative eines „Entgeltgleichheitsgesetzes“.

Nach § 17 Abs. 2 AGG hat der Betriebsrat zwar schon heute die Möglichkeit, „grobe Verstöße“ gegen die Gleichbehandlungsnormen arbeitsgerichtlich zu überprüfen und sanktionieren zu lassen. Sie ist aber ganz offensichtlich nicht hinreichend, um die Entgeltdiskriminierung von Frauen zu beseitigen. Hier ist eine Ausweitung der Rechte des Betriebsrates nach § 99 BetrVG auf die Kontrolle und Korrektur der Eingruppierung auch im laufenden Arbeitsverhältnis dringend erforderlich; gleiches gilt für die Personalvertretung im öffentlichen Dienst.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Betriebe erst ab einem Schwellenwert von 15 Beschäftigten regelmäßig ihre Entgeltpraxis überprüfen sollen. Dieser Schwellenwert ist realitätsfremd und wird vom DGB abgelehnt:

Durch ein Entgeltgleichheitsgesetz muss die Überprüfung der Entgeltgestaltung zur Regel werden, damit sich weibliche Beschäftigte nicht mehr der Gefahr aussetzen, ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten oder gar ihren Arbeitsplatz zu gefährden, wenn sie auf Überprüfung und gegebenenfalls Durchsetzung geschlechtergerechter Löhne bestehen.

Da die Herstellung von Entgeltgleichheit nach Auffassung des DGB eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die durch öffentlich-rechtliche Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen zu gewährleisten ist, sind folglich verbindliche Vorgaben notwendig, die Betriebe und Dienststellen in die Pflicht nehmen, für diskriminierungsfreie Entgelte zu sorgen.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der Ansatz gewählt, mittels einer kursorischen Prüfung und gegebenenfalls einer detaillierten Prüfung im Anschluss Transparenz in die Lohngestaltung der Betriebe und Dienststellen zu bringen. Allein die erhöhte Transparenz hilft, Diskriminierungen zu vermeiden, da es sich häufig nicht um bewusste Benachteiligungen handelt. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, dass sowohl in tarifgebundenen als auch in mitbestimmten Betrieben und Dienststellen die Entgeltlücke kleiner ausfällt.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf werden bestimmte Facetten der Entgeltdiskriminierung – insbesondere die durch betriebliche oder tarifliche Vergütungsregeln verursachte Diskriminierung – erfasst. Für diese bietet der Gesetzentwurf wirksame Regelungen, die eine Beseitigung solcher Diskrimi-

nierungen forcieren werden. Andere Facetten werden hingegen nicht erfasst, weshalb der Gesetzentwurf nur eine erste gesetzgeberische Etappe auf dem Weg zu einer umfassenden Durchsetzung von diskriminierungsfreien Arbeitsentgelten ist.

Einschätzung des Gesetzentwurfs im Einzelnen

zu § 1 Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist es, den Grundsatz des gleichen Entgeltes für gleichwertige Tätigkeiten durchzusetzen.

zu § 2 Geltungsbereich

Das Gesetz ist auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten beschränkt.

Der DGB lehnt diese Einschränkung strikt ab, da gerade Frauen in kleineren Betrieben arbeiten und durch Auslagerungen von Tätigkeitsbereichen diese Grenze leicht unterschritten werden kann. Besser wäre es, alle Betriebe mit dem Gesetz zu erfassen.

Allerdings sollte das Verfahren für kleinere Betriebe angepasst werden und auf eine Veröffentlichung der Entgeltberichte im Betrieb nach § 7 (2) verzichtet werden.

zu § 3 Begriffsbestimmungen

Entgelt: Als Entgelt sind Grund- und Mindestlöhne und Gehälter sowie sonstige Vergütungen, wie Sonderzahlungen, Weihnachts- und Urlaubsgeld, sowie betriebliche Leistungen zur Arbeits- und Zusatzversorgung definiert.ⁱ

Der DGB stimmt einer sehr weiten Fassung des Entgelt-Begriffes ausdrücklich zu, weil nur so **sämtliche** Einkünfte, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergeben, transparent werden und Verschiebungen zwischen den Einkunftsarten ausgeschlossen werden können.

Deshalb ist Entgeltdefinition in § 3 Abs. 1 richtigerweise von der Absicht getragen, den Begriff des Entgelts entsprechend Art. 157 Abs. 2 AEUV weit zu fassen. Die gewählte Formulierung ist allerdings teilweise sprachlich inkorrekt, teilweise unübersichtlich.

Entgeltdiskriminierung: Diese liegt vor, wenn die Diskriminierung allein aufgrund des Geschlechts erfolgt oder Arbeitsbewertungskriterien so angelegt sind, dass Personen des einen Geschlechts benachteiligt werden.

Mit § 3 Abs. 2 Satz 1 und insbesondere mit den Ausdrücken „Situationen“ und „erhalten würde“ wird die Absicht verfolgt, Entgeltgleichheit nicht nur horizontal, sondern auch vertikal durchzusetzen.

Dieses Ziel wird durch die Formulierung jedoch nicht erreicht, weil nicht klar gestellt wird, was Gegenstandsbereich und Regelungsziel der „Situationen“ und des „erhalten würde“ sein soll.ⁱⁱ

Entgeltgleichheit: Gleiche Bezahlung bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit. Zur Vergleichbarkeit der Arbeit sind die gleichen Bewertungskriterien anzulegen.

Beschäftigte: Hierzu zählen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zur Berufsausbildung Beschäftigte, sowie arbeitnehmerähnliche Personen, wie wirtschaftlich Unselbstständige und in Heimarbeit Beschäftigte.

Nicht akzeptabel ist der Ausschluss von Beamtinnen und Beamten. Der Staat hat eine Vorbildfunktion und darf sich als Dienstherr nicht von der Pflicht zur Erstellung von Entgeltberichten ausnehmen, während er als Arbeitgeber der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes dieser Verpflichtung nachkommt. Der Entwurf des Entgeltgleichheitsgesetzes dient der Verbesserung der Umsetzung von Artikel 157 AEUV.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den Vorschriften aus dem AEUV hat schon lange anerkannt, dass diese Regelung auch für Beamtinnen und Beamte gilt. Somit darf der Geltungsbereich eines Gesetzes, das sich dem Ziel einer verbesserten Umsetzung des Artikels 157 AEUV verschreibt, nicht die Beamtinnen und Beamten außen vor lassen. Entgeltdiskriminierungen im Bereich der Beamtinnen und Beamten erfolgt überwiegend mittelbar über diskriminierende Regelungen im Bereich des Beurteilungssystems, die zum verzögerten Aufstieg von Beamtinnen in der Laufbahn und damit zu weniger Einkommen führt.ⁱⁱⁱ

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Als solche gelten natürliche und juristische Personen sowie rechtsfähige Personengesellschaften, die Personen nach oben genannter Definition beschäftigen oder überlassen bekommen, sowie Auftraggeber oder Zwischenmeister. In einem Konzern gilt sowohl das herrschende als auch das beschäftigte Unternehmen als Arbeitgeber.

Zumindest in der Begründung sollte klargestellt werden, dass die (beamtenrechtlichen) Dienstherrn – wie vom EU-Recht her üblich – ebenfalls Arbeitgeber sind.

Problematisch ist der Konzernbegriff des Gesetzes. Aus der Begründung zu § 3 wird zwar deutlich, dass eine Umgehung des Gesetzes durch Auslagerungen verhindert werden soll, allerdings entstehen Probleme durch die regionale Ausrichtung von Tarifpolitik. Ein Konzern mit Betrieben in verschiedenen Tarifgebieten muss die Beschäftigten nach den jeweils geltenden regionalen Tarifverträgen vergüten. Allein schon hieraus kann sich eine unterschiedliche Vergütung ergeben. Die vorgenommene Konzernbetrachtung erschließt sich nicht vollständig, weil die umzusetzenden Maßnahmen ausschließlich der einzelbetrieblichen Ebene zugeordnet sind. Vermieden werden muss, dass Konzerne mit dem Hinweis auf die Erfordernisse einer gesetzlichen Regelung zur Entgeltgleichheit regional ausgerichtete Tarifpolitik in Frage stellen.

Betrieb: Betriebe der Privatwirtschaft und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung.

Antidiskriminierungsverbände: Personenzusammenschlüsse mit mindestens 75 Mitgliedern oder ein Zusammenschluss aus sieben solcher Verbände. Sie müssen die besonderen Interessen von benachteiligten Personen oder Personengruppen wahrnehmen.

Sachverständige Person: Von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) zertifizierte Person, die weisungsunabhängig, gewissenhaft, verschwiegen und eigenverantwortlich ihre Tätigkeit ausübt, über eine Berufshaftpflichtversicherung verfügt und gemäß einer Gebührenordnung, die das BMFSFJ erlässt, vergütet wird.

zu § 4 Individualrechte

Das Regelungsziel des § 4 Abs. 1, das eigene Entgelt mitteilen zu dürfen, wird begrüßt. Wünschenswert ist jedoch die Klarstellung, dass die Regelung des § 4 Abs. 1 nicht lediglich einseitige „Verbote“ des Arbeitgebers, sondern auch vertragliche Verschwiegenheitsvereinbarungen verbietet. Außerdem ist der Gegenstandsbereich der Regelung nach ihrem Wortlaut auf die *Auskunft* über das eigene Entgelt beschränkt, wodurch im Zweifel nicht die eigene anlassfreie Mitteilung verbotsbefreit sein dürfte. Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Durch § 4 Abs. 2 sollen

- ein Auskunftsanspruch des einzelnen **Beschäftigten** über die „Kriterien der Entgeltfindung“,
- ein Anspruch auf „detaillierte Analyse“ im individualrechtlichen Klagverfahren sowie die Kodifizierung einer Stufenklage,
- Beweiserleichterungen für Entgeltdiskriminierung sowie
- eine Beweislastumkehr für den Fall, dass der Arbeitgeber den gesetzlichen Prüfauftrag aus § 6 nicht fristgerecht erfüllt hat

geschaffen werden.

Der DGB begrüßt, dass der **Beschäftigte** jederzeit Auskunft über das eigene Gehalt und die zugrundeliegenden Kriterien verlangen dürfen soll. Diese Ziele werden allerdings nur unzureichend umgesetzt. Sie sind auch z. T. zu kurz gegriffen, um das individualrechtliche Verfahren zureichend zu strukturieren.^{iv}

In § 4 Abs. 2a ist zudem der **Grundanspruch** auf individualrechtliche gerichtliche Überprüfung zu verankern, der im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt.^v

Es wird begrüßt, dass die Nicht-Erfüllung der betrieblichen Prüfung der Entgeltgleichheit (§ 6) als Indiz für Entgeltdiskriminierung dienen soll. Deshalb ist es richtig, dass in § 4 Abs. 3 eine Beweislastumkehr für die Fälle, in denen die detaillierte betriebliche Prüfung nach § 6 Abs. 6 bzw. die zertifizierte Prüfung von Tarifverträgen nach § 12 eine Entgeltdiskriminierung festgestellt hat, geregelt wird.

Allerdings ist die Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung des Prüfverfahrens „lediglich auf Fehlerhaftigkeit“ missglückt, weil hierdurch wohl das gesamte Prüfverfahren zur Disposition der Gerichte gestellt wird.^{vi}

Durch § 4 Abs. 4 soll die Gleichstellung des entgeltdiskriminierten **Beschäftigten** mit demjenigen **Beschäftigten**, demgegenüber die Diskriminierung erfolgt ist, ab dem Zeitpunkt einer diskriminierungs-

freien Regelung gemäß § 10 Abs. 4 bzw. 13 Abs. 2 begrenzt werden.

Dies hat dann allerdings zur Folge, dass der **Beschäftigte** sich einer „diskriminierungsfreien“ Regelung und einem Stufenplan mit Übergangsfristen unterwerfen muss, die er seinerseits nicht gerichtlich überprüfen lassen kann. Das erscheint fragwürdig.^{vii}

§ 4 Abs. 5 soll eine Verfahrensregel zur Verbindung gleichartiger Klagverfahren herstellen.

Der Gesetzentwurf verhält sich allerdings nicht dazu, ob die Individualklage wegen Vorgeiflichkeit von Verfahren zur Beseitigung von Entgeltdiskriminierung (§§ 9, 10, 11, 13) zum Ruhen gebracht werden dürfen (§ 148 ZPO). Dies sollte zumindest für die Prüfung auf Entgeltdiskriminierung durch den Sachverständigen ausgeschlossen werden.

zu § 5 Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Sie ist für die Zertifizierung der sachverständigen Personen und die Verfahren zur Prüfung von Entgeltdiskriminierung verantwortlich. Dafür stellt sie den Betrieben eine EDV-gestützte Vorlage für Entgeltberichte zur Verfügung.

Der DGB weist darauf hin, dass dafür Budget und Personal der ADS aufgestockt werden müssen, da neue, zusätzliche Aufgaben auf die Behörde zukommen. Auch sollte im Laufe des Gesetzesvorhabens noch einmal kritisch hinterfragt werden, ob die ADS für diese neue, sehr umfangreiche Aufgabe tatsächlich die richtige Institution ist – zumal sie derzeit nicht über die notwendigen Informationen und Daten verfügt (Unternehmen, Beschäftigte), um Vollständigkeit und Richtigkeit der Entgeltberichte zu prüfen. Auch sollte geprüft werden, ob zur Durchführung dieser Aufgabe nicht Zweigstellen des ADS in den Ländern zwingend notwendig sind.

zu § 6 Betriebliche Prüfung der Entgeltgleichheit

Grundlage der Prüfung ist eine nach dem Geschlecht zu differenzierende Erhebung mittels eines nach § 5 zertifizierten Prüfungsverfahrens. Einbezogen werden alle Beschäftigten inklusive der zur Arbeitsleistung überlassenen. Wahlweise kann die kursorische Prüfung von der ADS oder einer sachverständigen Person (von der Liste der ADS) im Betrieb durchgeführt werden. Personenbezogene Daten werden anonymisiert, die notwendigen Unterlagen sind zur Verfügung zu stellen.

Bei Anhaltspunkten auf Entgeltdiskriminierung erfolgt eine detaillierte Prüfung. Die detaillierte Prüfung erfolgt über eine sachverständige Person.

Eine erneute Prüfung muss – in Abhängigkeit vom Vorhandensein eines Betriebs- oder Personalrates und der Gültigkeit eines Tarifvertrages – alle drei, vier oder fünf Jahre erfolgen. Erfolgt im erforderlichen Zeitrahmen keine Prüfung, kann der Betriebs- bzw. Personalrat oder das Minderheitengeschlecht im Betriebs- bzw. Personalrat auf Kosten des Arbeitgebers eine betriebliche Prüfung einfordern.

Hier stellt sich die Frage, ob für die Prüfung über die ADS eine Gebühr erhoben werden sollte, da die

sachverständige Person vom Arbeitgeber bezahlt wird. Auch sollten Unternehmen und Dienststellen die Möglichkeit eingeräumt werden, die sachverständige Person gleich mit einer detaillierten Prüfung zu betrauen, um bei Verdacht auf bestehende Diskriminierungen in der Entgeltstruktur Zeit und Kosten der kursorischen Prüfung sparen zu können. Zumindest der Zeitraum von drei Jahren könnte für die Praxis zu kurz bemessen sein, da bei erneuter Prüfung dann ein Stufenplan zur Beseitigung von Entgeltgleichheit, der maximal auf drei Jahre angelegt sein kann, noch nicht abgearbeitet ist.

zu § 7 Prüfungsbericht

Ziel des Berichts ist es, Verstöße gegen das Gebot der Entgeltgleichheit schriftlich festzuhalten. Das Verfahren ist zu erläutern. Der Betriebs- bzw. Personalrat fügt eine Stellungnahme an. Prüfungsbericht und Stellungnahme sind betriebsöffentlich zu machen. Die ADS erhält den Bericht zum 31.03. Arbeitgeber und Tarifvertragsparteien könnten (bei Feststellung von tarifvertraglicher Entgeltungleichheit) eine gerichtliche Feststellung beantragen. Bei falschen oder unvollständigen Angaben im Prüfungsbericht können die Tarifvertragsparteien und Antidiskriminierungsverbände Antrag auf Bußgeld stellen.

Da der Prüfungsbericht zum 31.03. vorzuliegen hat, könnte die zeitliche Organisation schwierig werden, da im Fall von festgestellter Entgeltgleichheit in der kursorischen Prüfung das Verfahren beendet ist, während alle anderen sich danach erst der detaillierten Prüfung zuwenden. Auch muss dem Betriebs- bzw. Personalrat ausreichend Zeit zur Erarbeitung der Stellungnahme eingeräumt werden. Es muss also mit einem gewissen Vorlauf gerechnet werden, für den es keine Erfahrungswerte gibt.

Auch könnte die Verfügbarkeit einer sachverständigen Person ein Hindernis zur Einhaltung des Zeitrahmens darstellen, da sie zu Beginn des Jahres sehr beschäftigt wären. Den Betrieben/Dienststellen zeitnah eine sachverständige Person zur Verfügung stellen zu können, ist eine entscheidende Organisationsaufgabe der ADS im Prozess.

Die Möglichkeit für Tarifvertragsparteien und Antidiskriminierungsverbände, ein Bußgeld vom Arbeitgeber zu erwirken, ist nicht hilfreich für den Prozess, dessen Gelingen auf konstruktive Zusammenarbeit in der Einigungsstelle ausgerichtet ist.

zu § 8 Verfahren bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Es gibt eine Nachfrist von zwei Monaten bei der Erstellung des Prüfungsberichts. Außerdem werden die Ergebnisse der Prüfungsberichte in einer Liste zusammengefasst, die bei der ADS einsehbar ist.

zu § 9 Verfahren zur Beseitigung von Entgeltdiskriminierung in Betrieben mit Betriebs- oder Personalrat

Es wird eine Einigungsstelle gebildet, die paritätisch aus Arbeitgebern / Betriebs- bzw. Personalrat und den Tarifvertragsparteien zusammengesetzt ist und von einer vorsitzenden Person geleitet wird. Die

sachverständige Person und (falls vorhanden) die Gleichstellungsbeauftragte sind beratend anwesend.

Es müsste in § 9 (6) noch einmal klarer benannt werden, dass die sachverständige Person für die beratende Tätigkeit gleichfalls durch den Arbeitgeber vergütet wird. Sie gehört zwar obligatorisch zum Prozess, ist aber keine Person, die aufgrund des § 76 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz unmittelbar der Einigungsstelle zugerechnet werden kann, da sie über kein Stimmrecht verfügt.

zu § 10 Verfahren der Einigungsstelle für Entgeltgleichheit

Aufgabe der Einigungsstelle ist es, Beschlüsse zur Beseitigung von Entgeltungleichheit zu fassen. Bezugsgröße sind dabei die Entgelte der bevorzugten Beschäftigten. Bei tarifvertraglichen Regelungen sind die günstigeren Regelungen solange Bezugssystem bis die Tarifvertragsparteien diskriminierungsfreie Regelungen gefunden haben. Entgeltgleichheit kann in Härtefällen über einen bis zu maximal drei Jahre dauernden Stufenplan erreicht werden. Die Einigungsstelle teilt die Ergebnisse ihrer Arbeit der ADS mit und macht sie betriebsöffentlich. Die sachverständige Person und ggf. die vorsitzende Person verfassen Stellungnahmen. Gegen die Beschlüsse der Einigungsstelle können Arbeitgeber, Betriebs- bzw. Personalrat und die Tarifvertragsparteien binnen drei Monaten den Rechtsweg zur Überprüfung von Verfahrens- und Ermessensfehlern beschreiten.

Die in § 10 (4) genannten „Ausnahmefälle“, die einen Stufenplan möglich machen, müssen genauer definiert werden, z.B.: Wann kann von einem hohen Personalkostenanteil gesprochen werden? Verweist ein hoher Personalkostenanteil direkt die zur Herstellung von Entgeltgleichheit notwendigen Mittel?

Auch ist die Beschränkung der Hemmung bzw. Rechtsvernichtung durch die gesetzlichen Verjährungsfristen nicht ausreichend. Vielmehr muss zudem ausgeschlossen werden, dass tarifliche oder arbeitsvertragliche Ausschlussfristen Anwendung finden.

Hinsichtlich der Beschlüsse der Einigungsstelle muss klarstellend geregelt werden, dass sie dieselbe Wirkung haben und die aus ihnen erwachsenden individuellen Rechtsansprüche demselben Schutz unterliegen wie dies für Betriebsvereinbarungen gilt. Deshalb sind § 77 Abs. 4 Sätze 1 bis 3 in Bezug zu nehmen.

zu § 11 Verfahren der Beseitigung von Entgeltdiskriminierung für Betriebe und Dienststellen ohne Betriebs- und Personalrat

Binnen eines Jahres sind unter Einbeziehung einer sachverständigen Person Maßnahmen zur Beseitigung von Entgeltdiskriminierung zu ergreifen. Die Tarifvertragsparteien sind zu informieren. Hinsichtlich tarifvertraglicher Regelungen und Veröffentlichung ist die Regelung analog des § 10. Tarifvertragsparteien und Antidiskriminierungsverbände können bei Verletzung der Pflichten des Arbeitgebers das Gericht anrufen und nach § 17 (3) auf Antrag ein Bußgeld erwirken.

In Betrieben/Dienststellen mit Betriebsrat/Personalrat muss eine Einigungsstelle etabliert **und** eine sachverständige Person (§ 9 Abs. 2) zur Beseitigung der Entgeltdiskriminierung herangezogen werden. In Betrieben/Dienststellen ohne Betriebsrat/Personalrat agiert lediglich der Arbeitgeber mit der sachverständigen Person. Dass dieses Verfahren einfacher, zeitsparender und kostengünstiger sein wird, bevorzugt Betriebe ohne Interessenvertretung. Zu klären ist auch der Verfahrensweg für den Fall, dass der Arbeitgeber sich weigert, mit der sachverständigen Person zusammen zu arbeiten. Denkbar ist, dass dann die ADS die Zusammenarbeit gerichtlich durchsetzt. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass der Arbeitgeber sich der Beseitigung der Entgeltungleichheit widersetzt und keine Klage ihn zum Handeln zwingt. Die Bußgeld-Drohung ist in dieser Situation nicht ausreichend. Da in Betrieben ohne Betriebsrat die Entgeltdiskriminierung besonders groß ist, sollte hier die Herangehensweise verschärft werden. Beispielsweise könnten die Kompetenzen der sachverständigen Person oder der ADS ausgeweitet werden. Entstehende Kosten sollte der Arbeitgeber tragen.

zu § 12 Prüfung von Tarifverträgen

Bei Abschluss eines neuen Entgelt-Tarifvertrags, auf Verlangen einer Tarifvertragspartei, Beschäftigten aus Unternehmen ohne Betriebs- oder Personalrat, auf Verlangen einer zuständigen Tarifvertragspartei oder eines Antidiskriminierungsverbandes erfolgt eine kursorische Prüfung. Bei Anhaltspunkten folgt innerhalb eines Jahres eine detaillierte Prüfung.

zu § 13 Verfahren bei Entgeltdiskriminierung in Tarifverträgen

Die Tarifvertragsparteien haben die diskriminierenden Regelungen durch diskriminierungsfreie zu ersetzen. Tarifvertragsparteien oder ein Antidiskriminierungsverband, der die Prüfung durchgeführt hat, kann gerichtlich eine vorläufige Regelung beantragen. Nach Klärung der Fehlerfreiheit des Verfahrens gilt bis zur Ersetzung durch diskriminierungsfreie Regelungen die günstigere. Abhängig von der wirtschaftlichen Lage sind Stufenpläne und Übergangsfristen möglich.

Die Verpflichtung, Entgelt-Tarifverträge auf Geschlechterdiskriminierung zu überprüfen, ist zu begrüßen – vor allem, da der Gesetzgeber die Verantwortung sowohl für die Analyse und als auch für die Beseitigung festgestellter Diskriminierungen den Tarifvertragsparteien zuschreibt und sie zur Auseinandersetzung zwingt. Ein Eingreifen des Gesetzgebers wäre abzulehnen.

zu § 14 Religionsgemeinschaften

Religionsgemeinschaften, ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen und Weltanschauungsgemeinschaften werden von dem Gesetz erfasst.

Zu begrüßen ist, dass für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie deren Einrichtungen keine Sonderregelungen vorgesehen sind. Dass deren Verträge lediglich als betriebliche Regelungen zu werten sind und nicht den Status eines Tarifver-

trages genießen sollte im Begründungsteil ausdrücklich vermerkt werden.

zu § 15 Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kann ohne Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen zur Ausgestaltung der §§ 5, 6, 12 (1) erlassen.

zu § 16 Rechtsweg

Zuständig sind die Gerichte für Arbeitssachen.

zu § 17 Ordnungswidrigkeiten

Als Ordnungswidrigkeiten gelten der Verzicht oder die verspätete Durchführung der betrieblichen Prüfung, falsche und unvollständige Angaben im Bericht, sowie die nicht fristgerechte Durchführung des Verfahrens zur Beseitigung von Entgeltdiskriminierung. Sie werden mit einer Strafe von bis zu fünfhunderttausend Euro geahndet. Bei Weitergabe von Informationen an Dritte durch die sachverständige Person und Verstößen gegen die Veröffentlichungspflicht sind Strafen bis zu zehntausend Euro möglich.

Unter § 17 (2) 3 muss der Bezug zu § 10 Absatz 6 und § 11 Absatz 3 erfolgen. Ob die Strafsumme von bis zu fünfhunderttausend richtig gewählt ist und anhand welcher Kriterien sie festgelegt wird (Größe des Betriebes/der Dienststelle oder Schwere der Verfehlung) muss noch definiert werden. Entscheidend bleibt die Beseitigung der Diskriminierung. Strafzahlungen sind notwendig, sollten aber nicht im Vordergrund stehen. Vor allem mit Blick auf Dienststellen sind sie problematisch, da sie aus Steuermitteln finanziert werden würden.

zu § 18 Beginn des ersten Prüfzeitraums

Der Beginn des Prüfzeitraums richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigten: mehr als 1000 bis zum letzten Tag des 24. Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes, bei mehr als 500 sind 36, bei mehr als 250 sind 48 und bei allen weiteren 60. Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes Zeit.

Sinnvoll ist, nicht alle Betriebe und Dienststellen zeitgleich zur Abgabe der Berichte zu verpflichten. So kann der Prozess bei der ADS besser koordiniert und organisiert werden.

zu § 19 Datenschutz

Die ADS verwahrt die Entgeltberichte und Prüfungsberichte bis zur fristgerechten Vorlage der nächsten Berichte auf.

Schlussbemerkung

Ein Entgeltgleichheitsgesetz ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg hin zu einer geschlechtergerech-

ten Arbeitswelt. Die Verwirklichung vieler gleichstellungspolitischer Forderungen ist nur unter den Bedingungen von Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern möglich. So ist beispielsweise eine egalitäre Aufteilung der Erwerbs- und Fürsorgearbeit nur realistisch, wenn gegenüber der traditionellen Rollenverteilung keine finanziellen Einbußen zu erwarten sind. Dafür müssen beide Geschlechter unter den gleichen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt agieren können.

Die meisten Beschäftigten sind ausschließlich auf ihr Gehalt zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts angewiesen. Das Entgelt bestimmt die finanziellen Rahmenbedingungen, unter denen das eigene Leben gestaltet werden kann. Die Höhe der späteren Rente aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung steht dazu in direktem Zusammenhang. Lohnfindung gerecht zu gestalten, ist Aufgabe der Tarifvertragsparteien. Doch angesichts einer verfestigten Entgeltungleichheit von 22-23% ist auch der Staat im Sinne des Art.3 Abs.2 Grundgesetz gefordert aktiv zu werden, Ursachen zu analysieren und Lösungsstrategien zu implementieren.

Obwohl das Bekenntnis zum eigenen Gehalt auch im Kollegenkreis vertraglich nicht mehr untersagt werden kann, herrscht in Deutschland größte Diskretion, wenn es um die eigene Entlohnung geht. Anonymisierte Veröffentlichungen der Entgeltberichte können zu einer Veränderung des Bewusstseins beitragen. Sie geben Kollegen und vor allem Kolleginnen Gelegenheit, ihre Entgelte einschließlich aller Zusatzleistungen zu bewerten und zu vergleichen. Auch wer mit der eigenen Entlohnung zufrieden ist, kann bei der Betrachtung im Kontext der Entgeltpraxis des gesamten Unternehmens/der Dienststelle dann zu einer ganz anderen Einschätzung kommen.

Von dem wichtigen Ziel der Entgeltgleichheit dürfen die Kolleginnen und Kollegen in Betrieben unter 15 Beschäftigten nicht ausgenommen werden. Statt Betriebe dieser Größenordnung zu ignorieren, sollte lediglich von der Veröffentlichung eines Entgeltberichts Abstand genommen werden, da die Anonymität nicht mehr gewährleistet werden kann. Gleichfalls ist es wichtig, Klarheit über mögliche Entgeltungleichheit bei den Beamtinnen und Beamten zu erlangen und gegebenenfalls dagegen genauso vorzugehen wie man es von den Betrieben der Privatwirtschaft verlangt und auch gegenüber den Angestellten im öffentlichen Dienst praktizieren muss. Der Staat als Dienstherr der Beamtinnen und Beamten darf sich dieser Thematik nicht entziehen.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Überprüfung der Entgeltstruktur in Betrieben und Dienststellen ist auch ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung von Wettbewerbsvorteilen aufgrund von Entgeltdiskriminierung.

Anhang

Vorschläge zur Formulierung einzelner Teile des Gesetzestextes

i

Es wird vorgeschlagen, § 3 Abs. 1 neu zu fassen, indem als Satz 1 die Formulierung aus Art. 157 Abs. 2 AEUV (mit einer kleinen sprachlichen Anpassung) übernommen wird und die Erläuterung „... insbesondere ...“ in Satz 2 ausgelagert und präziser gefasst wird:

Formulierungsvorschlag § 3 Abs. 1

Unter Entgelt im Sinne dieses Gesetzes sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und –gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber dem Beschäftigten unmittelbar oder mittelbar als Geld- oder als Sachleistungen zahlt. Sonstige Vergütungen umfassen alle Leistungen des Arbeitgebers, insbesondere Sonderzahlungen aller Art wie Urlaubs- und Weihnachtsgelder, Leistungsentgelte und –prämien, Entgelte aus Zielvereinbarungen, Erfolgsprämien und –tantiemen, betriebliche Leistungen zur Alters- und Zusatzversorgung einschließlich Beteiligungen des Arbeitgebers an Entgeltumwandlungen für Altersvorsorgeverträge des Beschäftigten, Gewährung von Vermögensbildung, Gewinnbeteiligungen, Bleibeleistungen sowie sämtliche entgeltgleichen Sachleistungen.

1

Hier bietet sich an, den Ausdruck „Situationen“ durch den Begriff „gleicher und gleichwertiger Arbeit“ (Art. 157 Abs. 3 AEUV, § 3 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs) zu ersetzen, um die Entgeltgleichheit horizontal über die Grenzen unterschiedlicher Berufsgruppen hinaus durchsetzbar zu machen.

Zudem sollte das „erhalten würde“ durch einen zweiten Konditionalsatz entsprechend § 37 Abs. 4 BetrVG ergänzt werden, um die vertikale Entgeltgleichheit durchsetzbar zu machen.

Hierdurch würde eine Brücke zur ausgereiften arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zu § 37 Abs. 4 BetrVG zum System des betriebsüblichen beruflichen Aufstiegs hergestellt, wodurch u. a. auch diskriminierende Praktiken, denen keine formulierte „Vorschrift“ o.ä. zugrunde liegt, erfasst würden.

Formulierungsvorschlag § 3 Abs. 2 Satz 1

Entgeltdiskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihres Geschlechts weniger Entgelt erhält als eine andere Person, die eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeiten ausübt, erhält, erhalten hat oder erhalten würde (horizontale Entgeltdiskriminierung) oder wenn sie weniger Entgelt erhält, erhalten hat oder erhalten würde als eine andere Person mit entsprechender betriebsüblicher beruflicher Entwicklung (vertikale Entgeltdiskriminierung).

1

Formulierungsvorschlag § 3 Abs. 4

Nach Nr. 3 wird folgende Nr. 4 eingefügt: **4. Beamtinnen und Beamte.**

1

Der Anspruch auf Auskunft darf sich nicht auf die „Kriterien“ beschränken, sondern muss auch die **Tatsachen** einer wo möglichen Entgeltdiskriminierung erfassen. Der zu schaffende Auskunftsanspruch muss dieselbe Durchschlagskraft haben wie der Auskunftsanspruch zum arbeitsvertraglichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Der Auskunftsanspruch muss – wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen – anlass- und begründungsfrei sein. Der Arbeitgeber muss verpflichtet werden, eine *sachliche* Begründung für seine Entgeltfindung anzugeben. Falls der Arbeitgeber das Auskunftsverlangen des **Beschäftigten** nicht erfüllt, müsste entweder eine Beweislastumkehr oder – wie von der Rechtsprechung zum arbeitsvertraglichen Gleichbehandlungsgrundsatz entwickelt – der Ausschluss von sachlichen Rechtfertigungsgründen greifen.

Der Anspruch auf „eine detaillierte Analyse der Bewertung innerhalb des einschlägigen Entgeltsystems unter Einbeziehung der Entgeltpraxis“ ist ein Nebenanspruch zu dem Hauptanspruch einer „betrieblichen Prüfung der Entgeltgleichheit“ nach § 6. Letzterer sollte in Bezug genommen und auf die Person des Klägers zugeschnitten werden. Die Kosten dieser Prüfung sind dem Arbeitgeber aufzuerlegen, wenn er die betriebliche Prüfung nicht fristgerecht erbracht hat oder den Auskunftsanspruch des Klägers nicht erfüllt hat. Hat er den Auskunftsanspruch erfüllt und sich zur sachlichen Rechtfertigung auf „Kriterien, Vorschriften, Verfahren“ bezogen, die eine Entgeltdiskriminierung nahe legen, sind ihm die Kosten ebenfalls aufzuerlegen.

Eine gesonderte Kodifizierung der Stufenklage scheint entbehrlich. Klaggegenstand ist der Auskunftsanspruch bzw. nach erteilter Auskunft bei unzureichender oder nahegelegender diskriminierender oder falscher sachlicher Begründung ein Leistungsanspruch.

Formulierungsvorschlag § 4 Abs. 2

Beschäftigte haben Anspruch darauf, dass ihnen der Arbeitgeber auf ihr Verlangen jederzeit die Kriterien und sachlichen Gründe für die Findung ihres Entgelts schriftlich mitteilt. Unterlässt es der Arbeitgeber, diesen Anspruch in einer angemessenen Zeitspanne zu erfüllen, verwirkt er das Recht, in einem späteren gerichtlichen Verfahren auf Entgeltgleichheit des betreffenden Arbeitnehmers mit seinen dann angeführten sachlichen Gründen gehört zu werden.

1

Formulierungsvorschlag § 4 Abs. 2a

Beschäftigte können eine Entgeltkontrollklage als Feststellungs- oder als Leistungsklage erheben. Trägt der Beschäftigte in diesem Verfahren die Vermutung einer Entgeltdiskriminierung vor, hat das Gericht die Durchführung

einer detaillierten betrieblichen Prüfung unter entsprechender Anwendung des § 6 Abs. 6 (detaillierte Prüfung) anzuordnen. Der Beschäftigte muss die Vermutung lediglich durch den Vortrag derartiger Tatsachen begründen, von denen er aus seiner Sphäre heraus Kenntnis erlangen kann. Sollte die Prüfung eine Entgeltdiskriminierung des Beschäftigten nicht bestätigen, bleibt die Prüfung kostenfrei. Die Kosten der Prüfung sind dem Arbeitgeber aufzuerlegen, falls er auf das Auskunftsverlangen des Beschäftigten aus § 4 Abs. 2 für seine Entgeltfindung unzutreffende Gründe und / oder offensichtlich entgeltdiskriminierende betriebliche Entgeltsysteme und / oder Entscheidungskriterien angegeben hat oder die Prüfung auf Entgeltdiskriminierung unter Verletzung der Zeitabstände nach § 6 Abs. 7 unterlassen hat.

1

Stattdessen bietet sich an, den Prüfbericht wie einen Sachverständigenbeweis (§§ 402 – 414 ZPO) zu behandeln mit der Rechtsfolge, dass das Gericht den Prüfbericht wie Sachverständigengutachten lediglich auf Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit prüfen darf (§ 286 ZPO). Diese Prüftiefe ist geringer als die Prüftiefe auf „Fehlerhaftigkeit“.

Die Kostenregelung zu einem noch nicht fristgerecht eingeleiteten Prüfverfahren nach § 6 ist in unserem Formulierungsvorschlag in § 2a (s.o.) des Formulierungsvorschlags verschoben.

Formulierungsvorschlag § 4 Abs. 3

Beruft sich der Beschäftigte zur Begründung seiner Forderung auf Entgeltgleichheit auf eine bereits vorliegende oder auf gerichtliche Anordnung erstellte detaillierte betriebliche Prüfung nach § 6 Abs. 6 bzw. die zertifizierte Prüfung von Tarifverträgen nach § 12, würdigt das Gericht den Beweiswert der Prüfung wie ein Sachverständigengutachten.

1

Im Übrigen sollte Satz 2 zur Klarstellung vor Satz 1 gezogen werden.

Formulierungsvorschlag § 4 Abs. 4

Bei Klagen, die vor Inkrafttreten von diskriminierungsfreien Regelungen in Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder betrieblichen Entgeltsystemen mit Stufenplänen und Übergangsfristen gemäß §§ 10 Abs. 4 bzw. § 13 Abs. 2 erhoben werden, hat der Beschäftigte für Zeiträume bis zum Inkrafttreten der Regelungen Anspruch auf eine Angleichung seines Entgelts an das Entgelt derjenigen Beschäftigten, denen gegenüber die Entgeltdiskriminierung erfolgt ist. In dem Zeitraum ab Inkrafttreten der Regelungen hat er Anspruch auf Entgelt aus den korrigierten Regelungen, es sei denn die korrigierten Regelungen, der Stufenplan und / oder die Übergangsfristen sind verfahrens- oder ermessensfehlerhaft getroffen worden. Beschäftigte haben zur Überprüfung der korrigierten Regeln, des Stufenplans und der Übergangsfristen ein eigenes Klagerecht.

„Frauen verdienen mehr – Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat sich auf seinem 19. Ordentlichen Bundeskongress für ein Verfahrensgesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern in Betrieben und Dienststellen ausgesprochen. Den von der Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen vorgelegten Antrag „Entgeltdiskriminierung von Frauen“ begrüßen wir deswegen als Schritt in die richtige Richtung. Es ist erfreulich, dass immer mehr Fraktionen erkennen, dass für die Beseitigung von Entgeltungleichheit zwischen den Geschlechtern gesetzliche Regelungen notwendig sind.

Ein wichtiger Baustein, um dem Ziel der Entgeltgleichheit näher zu kommen, ist ein Entgeltgleichheitsgesetz, das das Instrumentarium bereit stellt, um Entgeltdiskriminierung von Frauen zu erkennen und zu beseitigen. Ein solches Gesetz muss nach Auffassung des DGB allerdings wirkungsvoll sein und deshalb präzise, effektive und nachhaltige Regelungsmechanismen enthalten.

Vor diesem Hintergrund sind die von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen vorgelegten Eckpunkte eines Entgeltgleichheitsgesetzes ein wichtiger und richtungweisender Beitrag, der allerdings noch nicht hinreichend ist.

Kernforderungen des Antrags:

1. Gesetzliche Regelungen zur Verhinderung von Entgeltdiskriminierung

Die Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen spricht sich für eine Überprüfung der Entgeltgleichheit mittels analytischer Arbeitsbewertungsverfahren auf Basis einheitlicher Kriterien aus. Diese sollen vom BMAS in Absprache mit den Sozialpartnern entwickelt und per Rechtsverordnung vorgegeben werden.

Letztendlich sollen in tarif- und tarifungebundenen Betrieben alle tarif- und firmentarifgebundenen Verträge und Entgeltregelungen überprüft werden. Erfasst werden sollen neben dem Gehalt alle weiteren Entgeltbestandteile wie Stufensteigerungen, Leistungsvergütungen, Erschwerniszuschläge und Zuschläge für Nacht- und Schichtarbeit. Beschäftigte, Betriebs- und Personalräte, Mitarbeitervertretungen, Gleichstellungs- und Datenschutzbeauftragte sollen in den Prozess einbezogen werden.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kann beratend zur Seite stehen. Die Umsetzung von Entgeltgleichheit kann mittels einer Einigungsstelle erfolgen. Wer seiner Pflicht zur Überprüfung und Beseitigung von Entgeltdiskriminierung nicht nachkommt, muss mit Sanktionen rechnen. Verschwiegenheitsklauseln in Verträgen sollen untersagt werden, so dass den Beschäftigten eine offene Kommunikation über ihr Gehalt möglich ist.

Der Antrag von Bündnis 90 / Die Grünen möchte anfangs Betriebe ab 10 Beschäftigten von der Pflicht zur Überprüfung der Entgeltgleichheit erfasst wissen. Nach einer ersten Evaluation sollen dann alle

Betriebe zur Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen verpflichtet werden. Beamtinnen und Beamten werden mit dem Gesetz erfasst.

2. Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

Die ADS beruft einen Kreis von Expertinnen und Experten, die unterstützende und schlichtende Aufgaben im Prozess der Umsetzung der Entgeltgleichheit haben sollen. Die ADS soll zur stichprobenartigen Kontrolle von Tarif- und Firmentarifverträgen berechtigt sein. Dafür muss die ADS ein zertifiziertes Prüfverfahren entwickeln und anwenden.

Im Antrag wird eine personelle Aufstockung der ADS in Aussicht gestellt.

3. Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Das AGG soll um ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte und Mitarbeitervertreter erweitert werden. Die Frist zur Geltendmachung und die Klagfrist betragen sechs Monate. Schadenersatz und Entschädigung sollen den Vorgaben der EU-Richtlinie gegen Diskriminierung entsprechen.

4. Weitere Maßnahmen

Genannt werden die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, mehr branchen- und regionalspezifische Mindestlöhne und das Ziel von mehr allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen. Der Tarifvorbehalt in der Leiharbeit soll gestrichen werden.

Zu den Kernforderungen nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Der Antrag geht inhaltlich in die richtige Richtung. Insbesondere ist zu begrüßen, dass mit den flankierenden Maßnahmen des gesetzlichen Mindestlohns sowie der Erweiterung von Branchenmindestlöhnen und allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen sowie der Streichung des Tarifvorbehaltes in der Leiharbeit Regelungen gegen die Prekarisierung von Arbeit, durch die Frauen in besonderen Maße betroffen sind, angestrebt werden.

Diese Maßnahmen müssten allerdings ergänzt werden. Wichtig ist aus Sicht des DGB eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die insbesondere für Frauen in eine berufliche Sackgasse führen. Der DGB hat ein Reformkonzept für die Minijobs erarbeitet.

Problematisch an der Konzeption der Bündnis 90 / Die Grünen ist, dass dieses so angelegt ist, dass zwei unterschiedliche Ministerien in den Prozess involviert sind. Das BMAS soll mit der Erstellung der Rechtsverordnung betraut werden. Die ADS wiederum liegt im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ. Hierdurch entstehen Kompetenzüberschneidungen, die zu Reibungsverlusten führen dürften, wenn die Vorgaben der Rechtsverordnung und das zertifizierte Prüfverfahren aufeinander abgestimmt werden.

Der Anspruch der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, perspektivisch **alle** Beschäftigten mit einem

Entgeltgleichheitsgesetz erfassen zu wollen, ist generell positiv. So erfasst das Gesetz auch Frauen in kleinen und Kleinstbetrieben. Allerdings soll das Gesetz zunächst lediglich für Betriebe ab einem Schwellenwert von 10 Beschäftigten gelten, ohne dass zeitlich festgelegt wird, wann es für alle Betriebe und damit für alle Beschäftigten gelten wird. Dies wird vom DGB abgelehnt: alle Beschäftigten in allen Betrieben haben Anspruch auf die Durchsetzung diskriminierungsfreier Vergütung.

Trotz gegenteiliger Regelung in Rahmen eines Entgeltgleichheitsgesetzes dürfte in vielen kleineren Betrieben die Kommunikation über das Gehalt durch unmittelbare Kontrolle des Arbeitgebers bzw. aufgrund des Wissens über die eigene Bevorteilung gegenüber den Kolleginnen und Kollegen ein Tabuthema bleiben. Nur eine verpflichtende Überprüfung, deren Ergebnisse betriebsöffentlich gemacht werden, bringt das Thema „Entgeltungleichheit“ in die Betriebsöffentlichkeit.

Positiv ist, dass der gesamte öffentliche Dienst, d.h. auch die Beamtinnen und Beamten, von dem Gesetz erfasst werden sollen.

Europarechtlich unabdingbar und sachgerecht ist eine weite Fassung des Entgeltbegriffs, so dass z.B. auch Alters- und Zusatzversicherungen einschließlich Beteiligungen des Arbeitgebers an Entgeltumwandlungen für Altersvorsorgeverträge des Arbeitnehmers erfasst werden.

Vom Ansatz her wird allerdings nicht ersichtlich, wie gewährleistet wird, dass eine Überprüfung und Durchsetzung von Entgeltgleichheit überhaupt stattfindet. Eine gesetzliche Regelung muss die Frage beantworten, an welcher Stelle die Kontrolle über die tatsächliche Anwendung der analytischen Arbeitsbewertungsverfahren erfolgt. Angekündigt sind in den Eckpunkten zwar „angemessen hohe Sanktionen“, wenn der Überprüfung und Beseitigung von Diskriminierungen nicht nachgekommen wird. Keine Auskunft erhält man aber darüber, wie alle Betriebe durch das Verfahren überhaupt erfasst werden. Denn es gibt in Deutschland kein öffentliches „Betriebsregister“, das die ADS abarbeiten könnte. Über ein solches „Betriebsregister“ verfügt lediglich die Deutsche Rentenversicherung für ihre Prüfaufgaben im Rahmen der Sozialversicherung. Auch ist aus den Eckpunkten nicht klar ersichtlich, wann die Prüfungen beginnen und in welchen Zeitabständen die Überprüfungen wiederholt werden sollen.

Die Aufgaben der ADS im Prozess der Erkennung und Beseitigung von Entgeltdiskriminierung sind nicht zufriedenstellend dargelegt. Ihre Rolle bleibt sowohl beim Einsatz der Expertinnen und Experten als auch bei der Beschwerdestelle weitestgehend passiv. Nötig ist aber, dass die Verbindlichkeit zur Entgelt-Analyse an zentraler Stelle überprüft wird. Ob eine Kompetenzerweiterung der ADS oder besser eine alternative Lösung der richtige Weg wären, ist zu diskutieren.

Kritikwürdig ist der Ansatz der nur stichprobenartigen Kontrollen, die zudem auf Tarif- und Firmentarifverträge beschränkt wird. Denn es ist bekannt, dass Entgeltungleichheit in Betrieben ohne tarifliche Regelungen ein viel größeres Problem ist. Je nach

personeller Ausstattung der ADS dürfte bei den stichprobenartigen Kontrollen lediglich auf die bekanntesten und am besten zugänglichen Tarif- und Firmentarifverträge zurückgegriffen werden. Da jedoch bei diesen bekannten Tarifverträgen die geringste Entgeltungleichheit zu vermuten ist, wird dieser Ansatz dem Ausmaß der Entgeltungleichheit nicht gerecht.

Die Erweiterung des AGG um ein Verbandsklagerecht für im Betrieb vertretene Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte und Mitarbeitervertretungen ist richtig. Das Agieren mittels einer Verbandsklage belastet das individuelle Arbeitsverhältnis nicht, so dass die betroffenen Arbeitnehmer zu ihrem Recht kommen können, ohne anderweitige Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Zwar ist es gegenüber dem Klageweg besser, wenn das Thema Entgeltgleichheit in den Betrieben und Dienststellen im Rahmen eines Entgeltgleichheitsgesetzes aufgearbeitet wird. Allerdings zeigt die Realität, dass das Thema in vielen Betrieben tabuisiert wird, weshalb effektive Rechtsmittel dringend geboten sind.

Im Übrigen greift das Verbandsklagerecht lediglich in Betrieben mit Betriebs- und Personalrat sowie in Betrieben, in denen eine gewerkschaftliche Vertretung besteht. Alle anderen Betriebe können im Zuge des Verbandsklagerechts nicht erreicht werden. Deshalb ist es dringend erforderlich, eine öffentliche Kontrolle und Durchsetzung von Entgeltgleichheit einzurichten, die alle Betriebe erfasst. Hier sind die Eckpunkte der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen noch verbesserungsbedürftig.

Im Einzelnen nimmt der DGB zu den Eckpunkten wie folgt Stellung:

zu 1.

- a) Es soll eine Regelung geschaffen werden, nach der die Tarifpartner „alle zukünftigen und innerhalb einer gewissen Frist alle bestehenden Tarif- und Firmentarifverträge auf Entgeltdiskriminierung in eigener Verantwortung überprüfen müssen. Gleiches gilt für die Entgeltregelungen von tarifungebundenen Betrieben.“
 - Gegenstand der gesetzlichen Regelung soll eine Überprüfung der tariflichen, betrieblichen oder einseitigen **Regelungssysteme** sein.
 - Es ist nicht klar, ob und wie die „Tarifpartner“ – gemeint sind wohl konkret die Tarifvertragsparteien, abstrakt die Sozialpartner – zu einer solchen Überprüfung gebracht werden sollen.
 - Es fehlt eine Konkretisierung der „gewissen Frist“ für bestehende tarifliche Regelungen.
 - Der Adressat der Überprüfungsvorschrift in „tarifungebundenen Betrieben“ wird nicht benannt.

- Es wird nicht geregelt, was mit dem Ergebnis dieser Überprüfung geschehen soll: ob dieses z.B. betriebsöffentlich bekannt zu machen ist und durch die ADS gesammelt, dokumentiert und ausgewertet werden.
- b) Betriebe (auch tendenzgeschützte Betriebe) und „der gesamte öffentliche Dienst“ „sind aufgefordert, in eigener Verantwortung die innerbetriebliche Umsetzung von diskriminierungsfreien Tarif- und Firmentarifverträgen sowie nichttariflichen Entgeltregelungen transparent auf Entgeltdiskriminierung zu prüfen“. Hierbei müssen „alle Beteiligten ... eingebunden werden“. Zur Überprüfung verpflichtet sind „zunächst ... Betriebe ab zehn Beschäftigten“, später „nach einer Evaluierung“ alle Betriebe.
- Es ist nicht klar, ob dies ein allgemeiner Appell ist oder ob eine entsprechende gesetzliche Regelung gefordert wird.
 - Neben einer Überprüfung der (tariflichen, betrieblichen oder einseitigen) Regelungen (s.o.) soll auch die Umsetzung der Regelungssysteme auf etwaige Diskriminierung gesetzlich geregelt werden.
 - Der Betriebsbegriff wird weit gefasst. Unklar ist, ob das Gesetz auch auf Kirchen und kirchliche Einrichtung Anwendung finden wird.
 - Da der „gesamte öffentliche Dienst“ benannt wird, soll sich die Prüfung auch auf Beamtinnen und Beamte erstrecken. Dies entspricht dem europarechtlichen Arbeitnehmerbegriff, dem auch Beamte und Beamtinnen unterfallen.
 - Geprüft werden soll die „innerbetriebliche Umsetzung“ – dies könnte eine betriebsübergreifende Prüfung z.B. im Konzern verbundener Betriebe ggf. ausschließen.
 - Unklar ist, was „Prüfung in eigener Verantwortung ... bei Einbindung aller Beteiligten“ verfahrenstechnisch bedeuten soll: wer veranlasst bzw. ggf. erzwingt wie die Überprüfung? Wer beauftragt wen mit der Überprüfung? Wer trägt die Kosten der Überprüfung?
 - Unklar ist, ob das geforderte Transparenzgebot neben einer inneren (Verfahrens-)Transparenz auch eine äußere (Darstellungs-) Transparenz – etwa in Gestalt einer Veröffentlichungspflicht umfasst.
- Ersichtlich ist nicht, warum für das Gesetz ein Schwellenwert von zunächst 10 Beschäftigten vorgesehen ist. Denkbar wäre, alle Unternehmen in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen, kleineren Betrieben aber einen längeren Zeitraum zur Überprüfung ihrer Entgeltstruktur einzuräumen.
- c) Es soll eine Festlegung der Prüfungsverfahren für die Überprüfung der Regelungssysteme und ihrer betrieblichen Umsetzung auf ein „analytisches Arbeitsbewertungsverfahren auf Basis einheitlicher Kriterien“ erfolgen. Das zu überprüfende Entgelt soll „Grundgehalt, ... Stufensteigerungen, Leistungsvergütungen, Erschwerniszuschläge und Zuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit sowie Überstunden“ umfassen.
- Ein einheitliches Prüfverfahren dürfte zu miteinander vergleichbaren Ergebnissen führen. Ein „analytisches Arbeitsbewertungsverfahren“ muss den Anspruch erfüllen, auch über Professionsgrenzen hinweg durchführbar zu sein.
 - Der gewählte Entgeltbegriff ist nicht so umfassend wie der Entgeltbegriff des § 157 Abs. 2 AEUV. Er ist zu erweitern auf die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und –gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar als Geld- oder als Sachleistungen zahlt. Sonstige Vergütungen umfassen alle Leistungen des Arbeitgebers, insbesondere Sonderzahlungen aller Art wie Urlaubs- und Weihnachtsgelder, Leistungsentgelte und –prämien, Entgelte aus Zielvereinbarungen, Erfolgsprämien und –tantiemen, betriebliche Leistungen zur Alters- und Zusatzversorgung einschließlich Beteiligungen des Arbeitgebers an Entgeltumwandlungen für Altersvorsorgeverträge des Arbeitnehmers, Gewährung von Vermögensbildung, Gewinnbeteiligungen, Bleibeleistungen sowie sämtliche entgeltgleichen Sachleistungen.
- d) „Vor Ort“ festgestellte Diskriminierungen „müssen ... innerhalb einer festgelegten Frist beseitigt werden“.
- Klärungsbedürftig ist, was mit dem Ausdruck „vor Ort“ gemeint ist: zielt die Regelungsabsicht lediglich auf diejenigen Diskriminierungen, die in einzelnen Betrieben manifest sind, oder aber auch auf die tariflichen Regelungssysteme?

- Die Zielrichtung und der Gestaltungsrahmen der Beseitigung sind nicht klar formuliert. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Angleichung der diskriminierenden Entgelte „nach oben“ erfolgen.
 - Unklar ist, an wen diese Aufforderung adressiert ist und durch wen sie nach welchen Verfahrensweisen umzusetzen ist.
- e) In tarifgebundenen Betrieben soll die ADS „bei der Überprüfung und auch bei der Beseitigung von Diskriminierungen ... beratend zur Seite stehen und im Konfliktfall auch als Schlichtungsinstanz angerufen werden“. In nicht tarifgebundenen Betrieben „können die Beteiligten hingegen eine Einigungsstelle ... einrichten, die die Verhandlungen moderiert und letztendlich auch entscheiden kann.“
- Für tarifgebundene Betriebe fehlen ein Anspruch und eine Verfahrensweise, die ADS und ihre Hinzuziehung durchzusetzen. Unklar ist, welche Verfahrensweise und welche Wirkung für die Schlichtung gelten sollen.
 - Für nicht tarifgebundene Betriebe fehlen ein Anspruch und eine Verfahrensweise, die Einrichtung einer Einigungsstelle durchzusetzen.
 - Unklar ist, wie die Überprüfung und Umsetzung in nicht tarifgebundenen Betrieben, in denen keine betriebliche Interessenvertretung besteht, erzwungen und durchgeführt werden sollen.
- f) Die Durchsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ sowie die Überprüfungs- und Abhilfepflicht soll durch eine gesetzliche Regelung sanktionsbewehrt werden.
- Es ist unklar, auf wessen Veranlassung durch wen die Sanktion wann verhängt werden soll.
- g) Beschäftigte „müssen grundsätzlich über ihre Löhne reden können“. Vertragliche Verschwiegenheitsklauseln sollen gesetzlich untersagt werden.
- Eine entsprechende Regelung ist zu begründen.
- zu 2.**
- a) Berufung von Expertinnen und Experten durch die ADS, die Tarifparteien und Betrieben beraten und als Schlichter zur Verfügung stehen sollen.
- Es sollten eine Zertifizierung und persönliche Anforderungen an die Experten gesetzlich formuliert werden.
- b) Stichprobenartige Kontrollbefugnis der ADS für Überprüfung und Beseitigung von tariflichen Entgeltdiskriminierungen und hierfür zertifiziertes Prüfsystem
- In der Begründung des Antrages wird ausgeführt, dass die ADS diese Kontrolle ausüben **muss**. Hier ist allerdings formuliert, dass die ADS die Kontrolle ausüben **kann** – wodurch ein womöglich nicht gewünschtes und aus unserer Sicht nicht wünschbares Ermessen eröffnet würde.
 - Wenn die Kontrollbefugnis der ADS lediglich „stichprobenartig“ sein soll, dann wird hierdurch Entgeltdiskriminierung nicht beseitigt. Deshalb ist die Beschränkung auf stichprobenartige Kontrollen unzureichend.
 - Ein ähnliches eigenständiges Kontrollrecht ist für die Umsetzung tariflicher Entgeltregelungssysteme, für betriebliche Entgeltregelungssysteme und deren Umsetzung und für Betriebe ohne tarifliche Entgeltssysteme nicht vorgesehen. Hier besteht Ergänzungsbedarf, weil das Gesetz ansonsten das angestrebte Ziel nicht effektiv durchsetzen kann.
- c) Beschwerdestelle – Kontrolle nichttariflicher Entgeltsysteme und deren Umsetzung
- Ein Kontrollrecht für die Umsetzung nicht tariflicher Entgeltregelungssysteme und deren Umsetzung wird lediglich durch eine Beschwerde ausgelöst. Dies ist u.E. unzureichend (s.o.).
 - Darüberhinaus besteht eine weitere Einschränkung durch die hier geforderte „kann“-Vorschrift. Diese hat nämlich zur Folge, dass für die ADS ein Ermessen eröffnet wird, ob sie eine Kontrolle durchführt. Deshalb kann eine Beschwerde auch folgenlos bleiben, was abzulehnen ist.
 - Hierdurch auch nicht erfasst ist die Fallkonstellation der Umsetzung tariflicher Entgeltsysteme, für die die ADS kein Kontrollrecht haben soll.
- zu 3.**
- a) Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte

- Eine Ausweitung des bereits in § 17 Abs. 2 AGG für Gewerkschaften und Betriebsräte eröffneten Klagerechts auf Personalräte ist zu begrüßen.
 - In § 17 Abs. 2 AGG wäre die hohe Schwelle der „groben Verstöße“ abzusenken.
- b) Verlängerung der Frist für die schriftliche Geltendmachung (§ 21 Abs. 5 AGG) von zwei Monaten auf sechs Monate und der Frist für die folgende gerichtliche Geltendmachung (§ 61b ArbGG) von drei Monaten auf sechs Monate.
- Die Verlängerung der Fristen ist zu kurz bemessen, weil Arbeitnehmer idR. nicht im bestehenden Arbeits-
- verhältnis klagen. Deshalb sollte der Fristlauf auch erst mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses beginnen.
- Zudem wird angeregt, die auf zwei Gesetze verteilten Fristen an einer Stelle zusammenzufassen.
- c) Regelungen zum Schadensersatz und Entschädigung sollen wie die „Vorgaben der EU-Richtlinien gegen Diskriminierung ausgestaltet“ werden.
- Es ist klärungsbedürftig, welches Paradigma den Vorrang haben soll: die Entschädigungsleistung und der Schadensersatz an den betroffenen Arbeitnehmer oder die öffentlich-rechtliche Sanktion?

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1064

4. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern (BT-Drucksache 17/8897)

Prof. Dr. Martin Franzen, München

I. Zu den Anträgen im Allgemeinen

Beide Anträge gehen davon aus, dass die in Deutschland bestehende Lohnzahlungslücke zu einem guten Teil auf unmittelbarer bzw. mittelbarer Ungleichbehandlung von Frauen und Männern in Bezug auf das Arbeitsentgelt beruht. Beide Anträge wollen daher die bereits bestehenden gesetzlichen Verbote der unmittelbaren und mittelbaren Ungleichbehandlung von Männern und Frauen beim Arbeitsentgelt optimieren und durch prozedurale Vorschriften, insbesondere Prüfungspflichten für Unternehmen und Tarifvertragsparteien, flankieren.

Diesen Ansatz halte ich für wenig zielführend, weil der hierfür erforderliche verwaltungsmäßige Aufwand mutmaßlich nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ertrag stehen wird, die Lohnzahlungslücke signifikant zu schließen. Schon das geltende Recht untersagt die unterschiedliche Vergütung von Frauen und Männern. Aus meiner Sicht erscheinen die rechtlichen Möglichkeiten eines gesetzgeberischen Zugriffs auf diese Verbote der unmittelbaren und mittelbaren Ungleichbehandlung von Frauen und Männern wegen des Entgelts im Wesentlichen ausgereizt. Außerdem können diese Verbote nicht allen Aspekten der Lohnzahlungslücke abhelfen. So richten sich diese Verbote nur an den jeweiligen Regelgeber, welcher das einzelne Vergütungssystem etabliert. Die Lohnzahlungslücke kann aber auch durch unterschiedliche bran-

chenspezifische Entlohnung aufgrund verschiedener Tarifverträge mitverursacht werden, sofern sich die jeweilige Vergütung und das Verhältnis der Geschlechter unter den Beschäftigten in den betreffenden Branchen signifikant unterscheiden (siehe dazu noch unten III, zu II 4). Die vorliegenden Anträge können diesem Problem überhaupt nicht beikommen.

Ein völlig anderer Ansatz würde dagegen die Anreizwirkungen der Rechtsordnung insgesamt in den Blick nehmen. In diesem Zusammenhang muss man feststellen, dass die Lohnzahlungslücke im Laufe des Erwerbslebens nicht konstant ist, sondern signifikant im Alter von etwa 25 – 30 Jahren ihren Anfang nimmt und danach größer wird – also in einer Lebensphase, in der typischerweise Familien gegründet werden. Vor diesem Hintergrund halte ich es insgesamt für zielführender, Anreize durch Rechtsregeln und sonstige Maßnahmen zu setzen, die dazu führen, dass Frauen weniger häufig und weniger lange zum Zweck der Familiengründung ihre Berufstätigkeit unterbrechen, und dass Frauen möglichst schnell und möglichst in Vollzeitbeschäftigung in die Erwerbstätigkeit zurückfinden.

II. Zum Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Entgeltgleichheitsgesetz vom 23. Mai 2012 (BT-Drucksache 17/9781)

1. Anwendungsbereich und Ziel des Gesetzes

Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Entgeltgleichheitsgesetz (im folgenden: EntgGG-E) will einen verbindlichen Rahmen für die Prüfung und Beseitigung von Entgeltdiskriminierung durch die entgeltpolitisch verantwortlichen Akteure – Arbeitgeber, betriebliche Arbeitnehmervertretungen und die Tarifvertragsparteien – schaffen². Diese Akteure sollen veranlasst werden, selbst für die Herstellung von Entgeltgleichheit zu sorgen, während sich der Staat nach der gesetzgeberischen Intention zurückhalten sollte³. Eine zentrale Rolle sollen sogenannte sachverständige Personen einnehmen, welche die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zertifiziert hat und die daher über eine amtlich beglaubigte Sachkenntnis auf dem Gebiet der Entgeltgleichheit verfügen. Die näheren Anforderungen, welche von dieser sachverständigen Person erfüllt werden müssen, soll das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einer Rechtsverordnung festlegen; ebenso soll eine Gebührenordnung erlassen werden.

Das Gesetz soll Anwendung finden in Betrieben und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung mit regelmäßig mehr als 15 Beschäftigten. Die Begründung des Gesetzentwurfs nimmt hierbei Bezug auf den Schwellenwert für den Teilzeitananspruch nach § 8 Abs. 7 TzBfG⁴. Diese Vorschrift stellt allerdings auf den Arbeitgeber und damit auf das Unternehmen und nicht auf den Betrieb ab⁵. Man wird daher diese Anknüpfung an das Unternehmen auch für den geplanten Anwendungsbereich des Gesetzes übernehmen können.

2. Begriff der Entgeltgleichheit/Entgeltdiskriminierung

§ 3 EntgGG-E enthält einige Begriffsbestimmungen. Der Begriff des Entgelts wird in Anlehnung an Art. 157 Abs. 2 AEUV und der diese Vorschrift konkretisierenden Rechtsprechung des EuGH definiert⁶. Entgeltdiskriminierung liegt nach § 3 Abs. 2 EntgGG-E vor, wenn eine Person aufgrund ihres Geschlechts weniger Entgelt als eine andere Person in einer vergleichbaren Lage erhält. Mittelbare Entgeltdiskriminierung ist ebenfalls erfasst und entspricht der aus § 3 Abs. 2 AGG geläufigen Begriffsbestimmung. Entgeltgleichheit im Sinne des Gesetzes ist nach § 3 Abs. 3 EntgGG-E gewährleistet, wenn Frauen und Männer bei gleicher und gleichwertiger Arbeit dem Grund und der Höhe nach jeweils gleich bezahlt werden. Gleichwertig ist eine Arbeit, wenn die zu verrichtende Tätigkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Anforderungen und Belastungen bei diskriminierungsfreier Bewertung ein vergleichbares Bewer-

tungsergebnis erreichen. Damit lehnen sich die gesetzlichen Definitionen von Entgeltgleichheit und Entgeltdiskriminierung an die bekannten Begriffsbestimmungen der unmittelbaren und mittelbaren Ungleichbehandlung und diese konkretisierende Rechtsprechung, vor allem des EuGH an⁷. Dies ist für sich genommen nicht beanstandenswert. Allerdings gerät damit etwas aus dem Blick, dass es Regelungen in Vergütungssystemen geben kann, die keine mittelbare Ungleichbehandlung im Rechtssinne bewirken, die aber gleichwohl zur Verfestigung der Lohnzahlungslücke beitragen können.

Um dies anhand eines Beispiels zu erläutern⁸: Nach den Regelungen des Stufenaufstiegs nach §§ 16 f. TVöD ist Elternzeit bis zu fünf Jahren nach § 17 Abs. 3 S. 2 TVöD für die Stufenlaufzeit unschädlich, die Elternzeit wird aber nicht auf die Stufenlaufzeit angerechnet. Der Arbeitnehmer in Elternzeit steht also im Hinblick auf den Stufenaufstieg so, wie er vor Beginn der Elternzeit gestanden hatte; er wird nicht zurückgestuft. Demgegenüber werden andere Zeiten wie etwa Schutzfristen nach dem MuSchG, Arbeitsunfähigkeit bis zu 39 Wochen, bezahlter Urlaub sowie im dienstlichen Interesse liegender Sonderurlaub vollständig für die Stufenlaufzeit berücksichtigt. Das BAG hat in dieser Regelung mit überzeugender Begründung keine mittelbare Ungleichbehandlung der Frauen gesehen, weil die Arbeitnehmer in Elternzeit und die Arbeitnehmer in einem aktiven Beschäftigungsverhältnis nicht vergleichbar sind⁹. Eine mittelbare Ungleichbehandlung von Frauen im Rechtssinne liegt nach Auffassung des BAG somit nicht vor. Allerdings kann eine solche tarifliche Regelung die Entgeltungleichheit von Männern und Frauen im untechnischen nicht juristischen Sinne befestigen und damit zur Lohnzahlungslücke beitragen, wenn man davon ausgeht, dass deutlich mehr Frauen als Männer Elternzeit in Anspruch nehmen. Dies gilt umso mehr, als die Tarifvertragsparteien andere Zeiten des Arbeitsausfalls auf den Stufenaufstieg angerechnet haben, wie etwa Zeiten der Arbeitsunfähigkeit bis zu 39 Wochen. Die rechtliche Kontrolle ist hier unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG eröffnet. Insoweit hat das BAG die Einschätzungsprärogative der Tarifvertragsparteien hervorgehoben, welche sich auf die Bewertung der tatsächlichen Gegebenheiten und der betroffenen Interessen bezieht¹⁰.

3. Prüfpflicht des Arbeitgebers im Hinblick auf die betriebliche Vergütungspraxis

Kernstück des Gesetzes ist die in § 6 EntgGG-E vorgesehene betriebliche Prüfung der Entgeltgleichheit. Der Arbeitgeber muss in regelmäßigen Abständen (drei bis fünf Jahre) die betriebliche Vergütungspraxis in Bezug auf die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer überprüfen. Dabei dürfen nur Prüfungsverfahren verwendet werden, welche die Antidiskriminierungsstelle des Bundes nach Maßgabe des § 5

² Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 2 unter B.

³ Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 2 unter B; siehe zu diesen Zielen schon *Pfarr*, Festschrift 50 Jahre Bundesarbeitsgericht, 2004, S. 779, 788 ff.

⁴ Siehe BT-Drucksache 17/9781, S. 11 l. Sp.

⁵ Zu § 8 Abs. 7 TzBfG siehe *Preis*, in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 13. Aufl. 2013, § 8 TzBfG Rn. 10.

⁶ Siehe die Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 17/9781, S. 11 r. Sp.

⁷ So ausdrücklich die Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 17/9781, S. 11 r. Sp.

⁸ Vgl. den Fall BAG 27. 1. 2011 – NZA 2011, 1361.

⁹ BAG 27. 1. 2011 – NZA 2011, 1361 Rn. 33.

¹⁰ BAG 27. 1. 2011 – NZA 2011, 1361 Rn. 78.

EntgGG-E zertifiziert hat. In Betracht kommen hierbei neben anderen¹¹ das bereits von der Bundesregierung empfohlene Verfahren Logib-D¹² und das von der Hans-Böckler-Stiftung präferierte Verfahren Eg-check¹³. Das Prüfungsintervall zwischen drei und fünf Jahren hängt davon ab, ob der Betrieb eine Arbeitnehmervertretung hat und tarifgebunden ist – dann alle fünf Jahre – oder ob der Betrieb betriebsratslos und tariflos ist – dann alle drei Jahre; dazwischen liegt der betriebsratslose Betrieb mit Tarifbindung und der tariflose Betrieb mit Arbeitnehmervertretung, für welche die Prüfung alle vier Jahre stattfinden soll. Diese Differenzierungen werden damit gerechtfertigt, dass die geschlechtsbezogenen Einkommensunterschiede in Betrieben mit Betriebsrat und Tarifbindung geringer ausfallen als in anderen Betrieben¹⁴.

Das Prüfungsverfahren soll in zwei Stufen ablaufen: Zunächst erfolgt eine kursorische Prüfung. Der Arbeitgeber kann insoweit zwischen dem kostenfreien EDV-gestützten Prüfverfahren durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder einem kostenpflichtigen im Betrieb durchzuführenden Verfahren durch eine sachverständige Person wählen, muss hierüber allerdings das Einvernehmen mit der Arbeitnehmervertretung herbeiführen. Die kursorische Prüfung soll feststellen, „ob die Tätigkeiten von Frauen und Männern nach gemeinsamen Kriterien bewertet werden und ob die Vorschriften, Kriterien und Verfahren der Entgelt differenzierung beim anforderungsbezogenen Grundentgelt, bei Stufensteigerungen und beim Leistungsentgelt geltendem Recht entsprechen“ (§ 6 Abs. 3 S. 4 EntgGG-E). Falls der Arbeitgeber die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit dieser Prüfung beauftragt, muss er Unterlagen und Erläuterungen zur Verfügung stellen, die eine EDV-gestützte kursorische Überprüfung auf unmittelbare und mittelbare Entgelt diskriminierung ermöglichen. Im Falle der Überprüfung durch eine sachverständige Person muss sich der Arbeitgeber über die Auswahl dieser Person mit der Arbeitnehmervertretung innerhalb eines Monats einigen; andernfalls bestellt das Arbeitsgericht die sachverständige Person auf Antrag. Falls die kursorische Prüfung Anhaltspunkte für das Vorliegen von Entgelt diskriminierung ergeben hat, muss eine detaillierte Prüfung durchgeführt werden (zweite Stufe) – und zwar ausschließlich von einer sachverständigen Person, die identisch sein darf mit derjenigen, welche kursorisch geprüft hat. Auf dieser Prüfungsstufe muss die Gleichwertigkeit der Tätigkeit von Männern und Frauen anhand aktueller und umfassender Tätigkeitsbeschreibungen mittels Paarvergleiche

11 Zu den einzelnen Bewertungsverfahren zur Prüfung der Entgeltgleichheit im Überblick Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung vom 16. 6. 2011, BT-Drucksache 17/6240, S. 143.

12 Lohngleichheit im Betrieb-Deutschland, einsehbar unter www.logib-d.de; siehe dazu Schmidt, DB 2010, 957; kritisch dazu aber Tondorf, DB 2010, 616; dies., DB 2010, 959; dies., Festschrift Pfarr, 2010, S. 334, 335 ff.

13 Entgeltgleichheits-Check; siehe dazu www.eg-check.de; näher Tondorf, Festschrift Pfarr, 2010, S. 334, 340 ff.

14 Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 14 I. Sp.

untersucht werden¹⁵. Falls der Arbeitgeber seiner Verpflichtung zur Prüfung der Entgeltgleichheit nicht fristgerecht nachkommt, kann die Arbeitnehmervertretung selbst eine sachverständige Person beauftragen, ohne den Bindungen des § 80 Abs. 3 BetrVG zu unterliegen¹⁶ (§ 6 Abs. 8 EntgGG-E).

Der Arbeitgeber bzw. die sachverständige Person muss einen ausführlichen Bericht über die Entgeltprüfung erstellen und diesen Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vorlegen sowie im Betrieb veröffentlichen. Hat die Prüfung einen Verstoß gegen den Entgeltgleichheitsgrundsatz zu Tage gefördert, wird in Betrieben mit Arbeitnehmervertretung eine Einigungsstelle für Entgeltgleichheit gebildet, welche die entgelt diskriminierenden Regelungen des jeweiligen Vergütungssystems für die Zukunft beseitigt; für die Vergangenheit bleibt es bei dem Grundsatz der „Gleichbehandlung nach oben“. Falls die Entgelt diskriminierung auf einem Tarifvertrag beruht, an den der Arbeitgeber gebunden ist, kann die Einigungsstelle lediglich einen entsprechenden Verstoß feststellen und die Tarifvertragsparteien hierüber informieren. In der Einigungsstelle über Entgeltgleichheit sind der Arbeitgeber, die Arbeitnehmervertretung sowie die Tarifvertragsparteien beider Seiten jeweils in derselben Anzahl von Beisitzern vertreten. Im übrigen entsprechen Bestellung und Verfahren im wesentlichen § 76 Abs. 2, 3 und 5 BetrVG. In Betrieben ohne Arbeitnehmervertretung ist der Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit der sachverständigen Person gehalten, die Ergebnisse der Prüfung umzusetzen.

Verstöße des Arbeitgebers gegen die Pflichten nach dem vorgeschlagenen Gesetz, insbesondere das unterlassene bzw. nicht fristgerechte Prüfen der Entgeltgleichheit oder Beseitigen von Entgeltungleichheit, stellen Ordnungswidrigkeiten dar, die von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit einer Geldbuße bis zu 500000 € geahndet werden können.

4. Prüfung von Entgelt-Tarifverträgen

Tarifverträge sollen ebenfalls nach Maßgabe der §§ 12, 13 EntgGG-E überprüft werden können. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes prüft Tarifverträge kursorisch „auf Veranlassung“ (§ 12 Abs. 1 EntgGG-E). Eine solche Veranlassung soll nach § 12 Abs. 2 EntgGG-E vorliegen, wenn ein neuer Tarifvertrag im Bereich des Entgelts abgeschlossen wurde, wenn Beschäftigte aus einem Betrieb ohne Arbeitnehmervertretung, deren Entgelt durch einen Tarifvertrag bestimmt wird, oder wenn zuständige Tarifvertragsparteien oder Antidiskriminierungsverbände dies verlangen. Ergeben sich aus dieser kursorischen Prüfung Anhaltspunkte für eine Entgelt diskriminierung, müssen die Tarifvertragsparteien den Tarifvertrag innerhalb eines Jahres detailliert durch ein zertifiziertes Verfahren überprüfen; falls sie sich nicht über das Verfahren einigen können, kann jede der Tarifvertragsparteien ein eigenes zertifiziertes Prüf-

15 Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 14 I. Sp.

16 Siehe dazu Weber, in Gemeinschaftskommentar zum BetrVG, 9. Aufl. 2009, § 80 Rn. 127 ff.

verfahren durchführen. Hat die detaillierte Prüfung ergeben, dass der überprüfte Tarifvertrag nicht dem Gebot der Entgeltgleichheit entspricht, müssen die Tarifvertragsparteien nach Maßgabe von § 13 Abs. 1 EntgGG-E die inkriminierten Regelungen durch diskriminierungsfreie ersetzen; dabei können Stufenpläne und Übergangsvorschriften festgelegt werden (§ 13 Abs. 2 EntgGG-E).

5. Bewertung

a) Anwendungsbereich

Gegen diese Vorschläge sind einige Bedenken anzumelden: Zunächst dürfte der Anwendungsbereich mit Unternehmen mit mehr als 15 Arbeitnehmern nicht sachgerecht gewählt sein. Statistische Verfahren zur Überprüfung von geschlechtsbezogenen Entgeltungleichheiten benötigen regelmäßig eine größere Bezugsgruppe¹⁷. Daher dürfte ein höherer Schwellenwert sachgerecht sein, der allerdings wiederum zahlreiche Unternehmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnehmen würde. Sofern in Unternehmensgruppen einheitliche Vergütungssysteme verwendet werden, wäre denkbar, die Aufgreifkriterien auf den Konzern auszurichten.

b) Verwaltungsmäßige Mehrbelastung der Unternehmen

Die vorgeschlagenen Regelungen setzen zwar erklärtermaßen auf Selbstregulierung und staatliche Zurückhaltung¹⁸. Tatsächlich dürfte aber die Bürokratie stark zunehmen: zunächst bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes selbst. Diese wird mit der kursorischen Überprüfung der zahlreichen jährlich neu abgeschlossenen Tarifverträgen und der Vergütungssysteme auf betrieblicher Ebene personell überfordert sein. Die kursorische Prüfung durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist offenbar im Gegensatz zu derjenigen durch eine sachverständige Person für den Arbeitgeber kostenlos. Dies dürfte die Arbeitgeber veranlassen, auf die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zurückzugreifen. Die Gesetzesbegründung hält den Vollzugsaufwand demgegenüber offenbar für vernachlässigenswert: Der Mehrbedarf an Stellen für die neuen Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sei nicht konkret bezifferbar, könne aber aus dem Etatansatz der Antidiskriminierungsstelle geleistet werden¹⁹.

Desweiteren ist zu befürchten, dass sich eine „Beratungsindustrie“ sachverständiger Personen herausbildet; prädestiniert hierfür wären Mitarbeiter oder Berater der Tarifvertragsparteien, welche mit Fragen der Entgeltgestaltung befasst sind. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Antidiskriminierungsstelle des

Bundes zu einer staatlichen Kontrollstelle für Arbeitsentgelte mutiert.

c) Rechtskontrolle des Prüfungsergebnisses

In inhaltlicher Hinsicht stellt sich das Problem, wie das Ergebnis der detaillierten Entgeltüberprüfung durch die sachverständige Person seinerseits kontrolliert werden kann. Ob eine unzulässige mittelbare Ungleichbehandlung und damit eine Entgeltdiskriminierung im Sinne des EntgGG-E vorliegt, ist letztlich eine Rechtsfrage, welche die Betroffenen den zuständigen Gerichten unterbreiten können müssen. Die entsprechenden Vorschriften sehen eine gerichtliche Überprüfbarkeit der betrieblichen Entgeltprüfung allerdings nicht oder nur eingeschränkt vor: Nach § 10 Abs. 1 EntgGG-E prüft die Einigungsstelle die Fehlerfreiheit des Verfahrens der betrieblichen Prüfung und ersetzt die inkriminierten Regelungen durch diskriminierungsfreie (§ 10 Abs. 2 S. 2 EntgGG-E). Gegen die Beschlüsse der Einigungsstelle können die Beteiligten – Arbeitgeber, Arbeitnehmervertretung, Tarifvertragsparteien - aber nach § 10 Abs. 7 EntgGG-E den Rechtsweg nur beschreiten, um Verfahrens- oder Ermessensfehler der Einigungsstelle zu rügen. Bei Entgeltdiskriminierungsklagen der Arbeitnehmerinnen prüft das Arbeitsgericht nach § 4 Abs. 3 EntgGG-E lediglich die Fehlerfreiheit des Prüfungsverfahrens, wenn bereits im Rahmen des Prüfungsverfahrens Entgeltdiskriminierung nach § 6 EntgGG-E oder § 12 EntgGG-E festgestellt wurde. Es besteht angesichts dieser Lage die begründete Besorgnis, dass die Ergebnisse der detaillierten Entgeltprüfung im Betrieb nicht belastbar einer umfassenden Rechtskontrolle unterzogen werden können. Damit kommt der sachverständigen Person eine enorme Machtfülle zu, weil sie es ist, welche letztlich kaum überprüfbar über die Diskriminierungsfreiheit des jeweiligen Vergütungssystems entscheidet.

Diese Problematik ist hinsichtlich der Überprüfung der Tarifverträge etwas entschärft: Hier können eine zuständige Tarifvertragspartei nach § 13 Abs. 1 S. 2 EntgGG-E eine vorläufige gerichtliche Regelung beantragen; in diesem Rahmen überprüft das Gericht offenbar die Fehlerfreiheit des Prüfungsverfahrens (§ 13 Abs. 1 S. 4 EntgGG-E). Allerdings bleiben Maßstäbe und Kontrolldichte völlig offen. Dies dürfte nicht ganz im Einklang stehen mit der Rechtsprechung des BAG, wonach Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der Lohnfindung in den Schutzbereich der Tarifautonomie fallen, und insoweit eine weiter Einschätzungsspielraum der Tarifvertragsparteien besteht. Dies hat das BAG in einem Urteil vom 17. Dezember 2009 in Zusammenhang mit der Überleitung der Beschäftigten des Bundes in den TVöD ausdrücklich festgestellt²⁰:

„Die autonome vergütungsrechtliche Bewertung einzelner Tätigkeiten ist integraler Bestandteil der Tarifautonomie. Die Möglichkeit der staatlichen Gewalt einschließlich der Judikative, den Tarifvertragsparteien in diesem Bereich Vorgaben zu machen, sind enge Grenzen gezogen. In Betracht kommen vor allem sozialstaatliche Erwägungen. Dagegen

¹⁷ Siehe für das Verfahren Lohngleichheit im Betrieb Strub, Überprüfung der Einhaltung von Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern bei Beschaffungen des Bundes, 2004, S. 2; s. a. den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung vom 16. 6. 2011, BT-Drucksache 17/6240, S. 143 l. Sp.

¹⁸ Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 2 unter B.

¹⁹ Siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucksache 17/9781, S. 3.

²⁰ BAG 17. 12. 2009 – 6 AZR 665/08 – AP Nr. 1 zu § 4 TVÜ.

ist nach der Konzeption des Grundgesetzes die Festlegung der Höhe des Entgelts grundsätzlich den Tarifvertragsparteien übertragen, weil dies nach Überzeugung des Verfassungsgebers zu sachgerechteren Ergebnissen führt als eine staatlich beeinflusste Lohnfindung (vgl. BVerfG 26. Juni 1991 – 1 BvR 779/85 – BVerfGE 84, 212, 224; 4. Juli 1995 – 1 BvF 2/86 ua. BVerfGE 92, 365, 393). Wenn Tarifvertragsparteien deshalb körperliche und beaufsichtigende Tätigkeiten vergütungsrechtlich unterschiedlich bewerten, liegt dies innerhalb ihrer Regelungsmacht (Senat 17. Dezember 1992 – 6 AZR 91/92 – BAGE 72, 115, 122 f. [= NZA 1993, 708, 710 – Rn. 30]). Dies schließt auch die Befugnis zu Entgeltregelungen ein, die Betroffenen ungerecht und Außenstehenden nicht zwingend sachgerecht erscheinen.²¹

Mit dieser Rechtsprechung wäre die vorgeschlagene Regelung nicht ganz kompatibel, was Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG auszulösen vermag.

III. Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 7. 3. 2012 (BT-Drucksache 17/8897)

Der Antrag fordert den Deutschen Bundestag auf, ein Gesetz zu beschließen, welches Tarifvertragsparteien und Unternehmen verpflichtet, die verwendeten Entgeltsysteme auf Entgeltdiskriminierung überprüfen zu lassen. Insoweit kann auf die Ausführungen unter II 3 bis 5 verwiesen werden.

Der Antrag geht unter II 1c offenbar davon aus, dass nur analytische Arbeitsbewertungsverfahren verwendet werden sollen. Dies halte ich für wenig sachgerecht, da die Art des Arbeitsbewertungsverfahrens – summarisch oder analytisch – als solche wenig über die Frage der mittelbaren Ungleichbehandlung aussagt. Vielfach wird zwar gesagt, dass die summarische Arbeitsbewertung wegen der Gesamtbetrachtung zu viel Spielraum für Interpretationen biete und daher Rollenstereotypen Vorschub leisten könne²². Aus dieser Sicht wird die analytische Arbeitsbewertung bevorzugt. Allerdings sind auch hier Ungleichbehandlungen denkbar²³. Überzeugender ist es daher, nicht auf die Art des Arbeitsbewertungsverfahrens abzustellen, sondern auf seine Ausgestaltung im Einzelfall, wobei in der Praxis

21 BAG 17. 12. 2009 – 6 AZR 665/08 – AP Nr. 1 zu § 4 TVÜ - Rn. 19.

22 Siehe etwa Feldhoff, Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, 1998, S. 148 ff.; Krell, in Ranftl/Buchinger/Gschwandner/Meggeneder (Hrsg.), Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, 2002, S. 121, 125; Ranftl, in Ranftl/Buchinger/Gschwandner/Meggeneder (Hrsg.), Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, 2002, S. 14 f.; Wissenschaftliches Gutachten, erstellt von WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, INIFES und Forschungsgruppe Tondorf, Anhang zum Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, BT-Drucksache 14/8952, S. 227, 230.

23 Siehe dazu ausführlich Feldhoff, Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, 1998, S. 160 ff.; Krell, in Ranftl/Buchinger/Gschwandner/Meggeneder (Hrsg.), Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, 2002, S. 121 ff.; Tondorf, in Ranftl/Buchinger/Gschwandner/Meggeneder (Hrsg.), Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, 2002, S. 23 ff.

ohnehin vielfältige Mischformen beider System begegnen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Grundsätze der Arbeitsbewertung zum Kern der Lohnfindung gehören, welche zentrale Aufgabe der Tarifvertragsparteien ist und damit vom Kernbereich der Tarifautonomie umfasst ist (siehe oben II 5c).

Zu II 1g: Dies entspricht m. E. bereits geltendem Recht. Eine Klausel in einem Standardarbeitsvertrag, welche die Arbeitnehmer zur Verschwiegenheit hinsichtlich ihres Arbeitsentgelts verpflichtet, greift in die private Lebensführung der Arbeitnehmer ein und benachteiligt diese unangemessen im Sinne von § 307 Abs. 1 BGB (ebenso im Ergebnis bei anderer Begründung LAG Mecklenburg-Vorpommern 21. 10. 2009 – 2 Sa 237/09 – RDV 2010, 235).

Zu II 3a: Ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften und Betriebsräte mit Blick auf die Entgeltdiskriminierung ist vor dem Hintergrund nicht unproblematisch, als Gewerkschaften und auch Betriebsräte an der Entgeltfindung – und damit auch der unter Umständen diskriminierenden – selbst beteiligt sind: die Gewerkschaften als Partei der Tarifverträge, die Betriebsräte in Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte hinsichtlich Eingruppierung nach § 99 BetrVG und innerbetrieblicher Lohngestaltung nach § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG. Zielführender erscheint es daher, auch diese Akteure in die Pflicht zu nehmen und darauf zu festzulegen, im Rahmen ihrer Aufgaben an der Verringerung der Entgeltzahlungslücke mitzuwirken.

Zu II 4: Ein allgemeiner flächendeckender Mindestlohn kann im unteren Lohnbereich m. E. dazu beitragen, die Entgeltzahlungslücke zu verkleinern. Allerdings sollte dies nicht dadurch untergraben werden, dass weiterhin branchenspezifische tarifvertragliche Mindestlöhne beibehalten und ausgebaut werden. Die derzeitige Praxis der branchenspezifischen tarifvertraglichen Mindestlöhne nach dem AEntG dürfte nämlich ebenfalls dazu beitragen, die Lohnzahlungslücke zu verfestigen. So betragen im Jahr 2009 die tariflichen Mindestlöhne in männlich dominierten Branchen (Bauhauptgewerbe, Dachdecker, Bergbau) über 10 €, diejenigen in Branchen mit einem hohen Frauenanteil (Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Pflegebranche) dagegen zwischen 6,50 € und 8,50 €²⁴.

IV. Zusammenfassung

Der Entwurf der SPD-Fraktion für ein Entgeltgleichheitsgesetz und der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wollen Unternehmen verpflichten, die betriebliche Entlohnungspraxis mit Blick auf die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern einem Prüfverfahren zu unterziehen. Dieser rechtspolitische Ansatz stößt unter mehreren Gesichtspunkten auf Bedenken: Zum einen sollen auch sehr kleine Unternehmen einbezogen werden, obwohl statistische Verfahren in diesem Bereich wenig aussagekräftig sind. Zum anderen ist eine genuine Rechtskontrolle des Prüfungsergebnisses der sachverständigen Person nicht deutlich gewährleistet. Außerdem werden umgekehrt Konstellationen nicht hinreichend er-

²⁴ Siehe die Tabelle mit Nachweisen bei Rieble, RdA 2011, 36, 43.

fasst, die zwar keine mittelbare Ungleichbehandlung im Rechtssinne bewirken, die aber gleichwohl zur Verfestigung der Lohnzahlungslücke beitragen können. Ferner wird der in diesem Vorschlag zum Ausdruck kommende rechtspolitische Ansatz die verwaltungsmäßige Belastung der Unternehmen weiter

steigern. Schließlich werden hierdurch Unternehmen einseitig in die Pflicht genommen, obwohl die vielfach verwendeten tarifvertraglichen Vergütungssysteme von den Tarifvertragsparteien aufgestellt werden, also von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1071

13. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Martin Beck, Wiesbaden

1. Vorbemerkungen

Gegenstand der Anhörung sind die Vorlagen a) „Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz)“, 17/9781, sowie b) Antrag „Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“, 17/8897, die sich z.T. auf Daten zum Verdienstunterschied von Frauen und Männern²⁵ stützen. Diese Stellungnahme geht ausschließlich auf die statistischen Aspekte, also Höhe, Entwicklung und (mögliche) Ursachen des Verdienstunterschiedes ein. Die mit den Vorlagen angestrebten Ziele und die vorgeschlagenen Maßnahmen zu analysieren und zu bewerten, ist nicht Aufgabe eines Statistikers.

2. Datengrundlage und Berechnungsverfahren

Die amtlichen Daten zu Verdienstunterschieden basieren in erster Linie auf den Ergebnissen der **Verdienststrukturerhebung** (VSE). Bei dieser in vierjährigen Abständen, zuletzt für 2010, durchgeführten und europaweit harmonisierten Erhebung handelt es sich um eine repräsentative Stichprobe mit Auskunftspflicht bei 34 000 Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten. Zusätzlich werden Daten aus der so genannten Personalstandsstatistik für den

öffentlichen Bereich herangezogen. Insgesamt stehen für 2010 Angaben für 1,9 Mio. Beschäftigte zur Verfügung. Für die Jahre zwischen den Verdienststrukturerhebungen findet eine Fortschreibung der Ergebnisse mit Daten aus der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) statt.

Bei der Berechnung des **unbereinigten Gender Pay Gap** (GPG) orientiert sich das Statistische Bundesamt (Destatis) aufgrund der Bedeutung von internationalen Vergleichen an europaweit einheitlichen Vorgaben von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften. Der unbereinigte Gender Pay Gap ist definiert als „Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes der Männer und der Frauen dividiert durch den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst der Männer“. Dabei werden so genannte „Sonderzahlungen“, die unregelmäßig anfallen, ausgeschlossen.

Da die Erhebungsmethodik, die Datengrundlage und die Berechnungsformel EU-weit vereinheitlicht sind, können die Angaben zum unbereinigten Gender Pay Gap sowohl international als auch im Zeitablauf verglichen werden.

Der unbereinigte Gender Pay Gap gibt den durchschnittlichen Verdienstunterschied von Frauen und Männern wieder, ohne Unterschiede in der Erwerbssituation zu berücksichtigen. Im Gegensatz dazu erlaubt der **bereinigte Gender Pay Gap** Aussagen zur Höhe des Unterschieds im Bruttostundenverdienst

²⁵ Die Begriffe „Verdienstunterschied von Frauen und Männern“, „Gender Pay Gap“, „Lohnlücke“ und „Entgeltgleichheit“ werden synonym verwendet.

von Frauen und Männern mit vergleichbaren lohnbestimmenden Eigenschaften. Bei der Berechnung des bereinigten Gender Pay Gap wird also jener Teil des Verdienstunterschieds herausgerechnet, der auf strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen zurückzuführen ist. Zur Bestimmung des bereinigten Gender Pay Gap können unterschiedliche statistische Verfahren herangezogen werden. Das Statistische Bundesamt verwendet den in der Wissenschaft weit verbreiteten Zerlegungsansatz von Blinder und Oaxaca, der geeignet ist, den unbereinigten Gender Pay Gap in einen erklärten und einen nicht erklärten Teil zu zerlegen. Mit dem erklärten Gender Pay Gap ist der Teil des Verdienstunterschiedes gemeint, der auf geschlechtsspezifische Unterschiede bei lohndeterminierenden Merkmalen (z.B. Bildungsabschluss, Berufserfahrung) zurückzuführen ist. Der unerklärte Teil des Gender Pay Gap lässt sich umgekehrt nicht auf solche Unterschiede zurückführen.

Der unerklärte oder bereinigte Gender Pay Gap wird in wissenschaftlichen Untersuchungen häufig als Maß für Diskriminierung herangezogen. Bei der Interpretation sollte jedoch beachtet werden, dass die Verteilung von Männern und Frauen nach bestimmten Ausstattungsmerkmalen (zum Beispiel Qualifikation, Beruf) möglicherweise selbst bereits das Ergebnis gesellschaftlich benachteiligender Strukturen sein könnte, und somit das Ausmaß der Benachteiligung gegebenenfalls unterschätzt würde. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung wird

ersichtlich, dass der Nutzen des bereinigten Gender Pay Gap weniger in der Erfassung sämtlicher, das heißt auch vorgelagerter Diskriminierungsmechanismen zu sehen ist, als vielmehr in der Ermittlung von Lohndiskriminierung, also der Prüfung von „gleichem Lohn für gleiche oder vergleichbare Arbeit“. Allerdings ergibt sich in diesem Zusammenhang das Problem, dass der bereinigte Gender Pay Gap auch nicht beobachtete Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen beinhaltet. Nur für den Fall, dass die Berücksichtigung aller lohndeterminierender Eigenschaften sichergestellt wird, kann er mit „Diskriminierung“ gleichgesetzt werden, andernfalls würde man diese überschätzen. Da die Voraussetzung in der Praxis kaum umzusetzen ist, sollten die Ergebnisse zum bereinigten Gender Pay Gap nicht als „fester Wert“ interpretiert werden, sondern eher als eine Art „Obergrenze“ der Lohndiskriminierung.

3. Entwicklung und aktueller Stand des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland

Angaben zum unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland stehen für den Zeitraum 1995 bis 2011 zur Verfügung. Abgesehen von methodisch bedingten kleineren „Ausreißern“ lag er in diesem Zeitraum durchgängig bei 21-23 %. Das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung von 15 % in 2010 konnte nicht erreicht werden.

Abb. 1: Entwicklung des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland

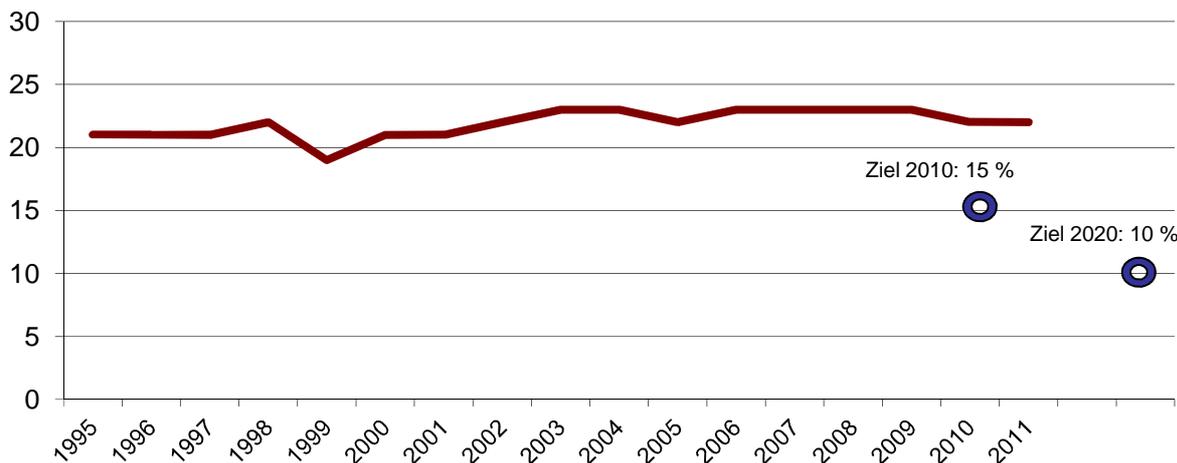
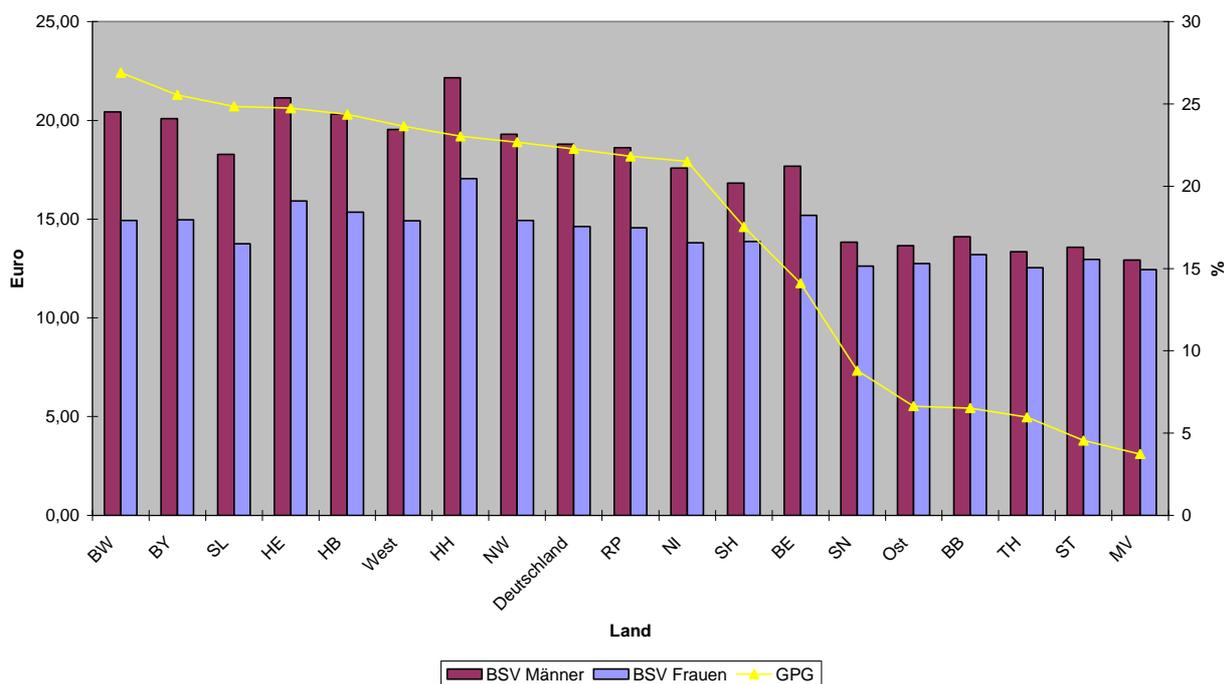


Abb. 2: Bruttostundenverdienste und Verdienstunterschiede nach Bundesländern 2010



In den Bundesländern liegt der Verdienstunterschied von Frauen und Männern zwischen 4 % in Mecklenburg-Vorpommern und 27 % in Baden-Württemberg. Generell ist er im Osten deutlich niedriger als im Westen. Auffällig ist, dass die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Frauen zwischen den Bundesländern deutlich weniger variieren als die der Männer.

4. Deutschland im internationalen Vergleich

Tabelle 1: Entwicklung des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland und der EU 2006-2010

Jahr	EU-Durchschnitt in %	Deutschland in %	Rang Deutschlands
2006	17,7	22,7	21 von 27
2007	17,6	22,8	22 von 26
2008	17,3	22,8	24 von 27
2009	16,6	22,6	23 von 26
2010	16,2	22,3	23 von 26

Während EU-weit von 2006 bis 2010 ein leichter Rückgang des durchschnittlichen Verdienstunterschieds von Frauen und Männern feststellbar war, hat sich der Wert in Deutschland kaum verändert. Im EU-Ranking liegt Deutschland nach wie vor auf einem der hinteren Rangplätze. Lediglich Österreich, die Tschechische Republik und Estland wiesen 2010 ein höheren unbereinigten Gender Pay Gap auf. Insgesamt gibt es in den Mitgliedsstaaten der EU erhebliche Unterschiede.

Tabelle 2: Unbereinigter Gender Pay Gap in den Mitgliedsstaaten der EU 2010

EU-Mitgliedsstaat	Unbereinigter Gender Pay Gap
Slowenien	0,9
Polen	4,5
Italien	5,3
Malta	7,2
Luxemburg	8,7
Rumänien	8,8
Belgien	10,2
Portugal	12,8
Bulgarien	13,0
Irland	13,9
Litauen	14,6
Schweden	15,4
Lettland	15,5
Frankreich	15,6
Dänemark	16,0
Europäische Union	16,2
Spanien	16,2
Euroraum	16,4
Zypern	16,8
Ungarn	17,6
Niederlande	17,8

Vereinigtes Königreich	19,5
Slowakei	19,6
Finnland	20,3
Deutschland	22,3
Österreich	24,0
Tschechische Republik	25,5
Estland	27,7
Griechenland	Keine Angabe verfügbar

5. Unbereinigter Gender Pay Gap in ausgewählten Beschäftigtengruppen 2010

Erste Hinweise auf mögliche Ursachen für die Verdienstunterschiede von Frauen und Männern lassen sich bereits gewinnen, indem man verschiedene Beschäftigtengruppen unterscheidet. Tabelle 3 enthält hierzu ausgewählte Angaben.

Tabelle 3: Unbereinigter Gender Pay Gap 2010 nach Beschäftigtengruppen

Beschäftigtengruppe	Unbereinigter Gender Pay Gap in %
Insgesamt (ohne öffentliche Verwaltung)	22
Insgesamt (mit öffentlicher Verwaltung)	21
Jünger als 25 Jahre	2
25 bis 29 Jahre	9
30 bis 34 Jahre	13
35 bis 39 Jahre	20
40 bis 44 Jahre	26
45 bis 49 Jahre	28
50 bis 54 Jahre	27
55 bis 59 Jahre	28
60 bis 64 Jahre	27
Ohne Berufsausbildung	13
Mit Berufsausbildung	19
Mit Hochschulabschluss	26
Arbeitnehmer in leitender Stellung	24
Herausgehobene Arbeitnehmer	15
Fachangestellte	11
Angelernte Arbeitnehmer	14
Ungelernte Arbeitnehmer	5
Ausgewählte Wirtschaftszweige:	
C - Verarbeitendes Gewerbe	27
D - Energieversorgung	21

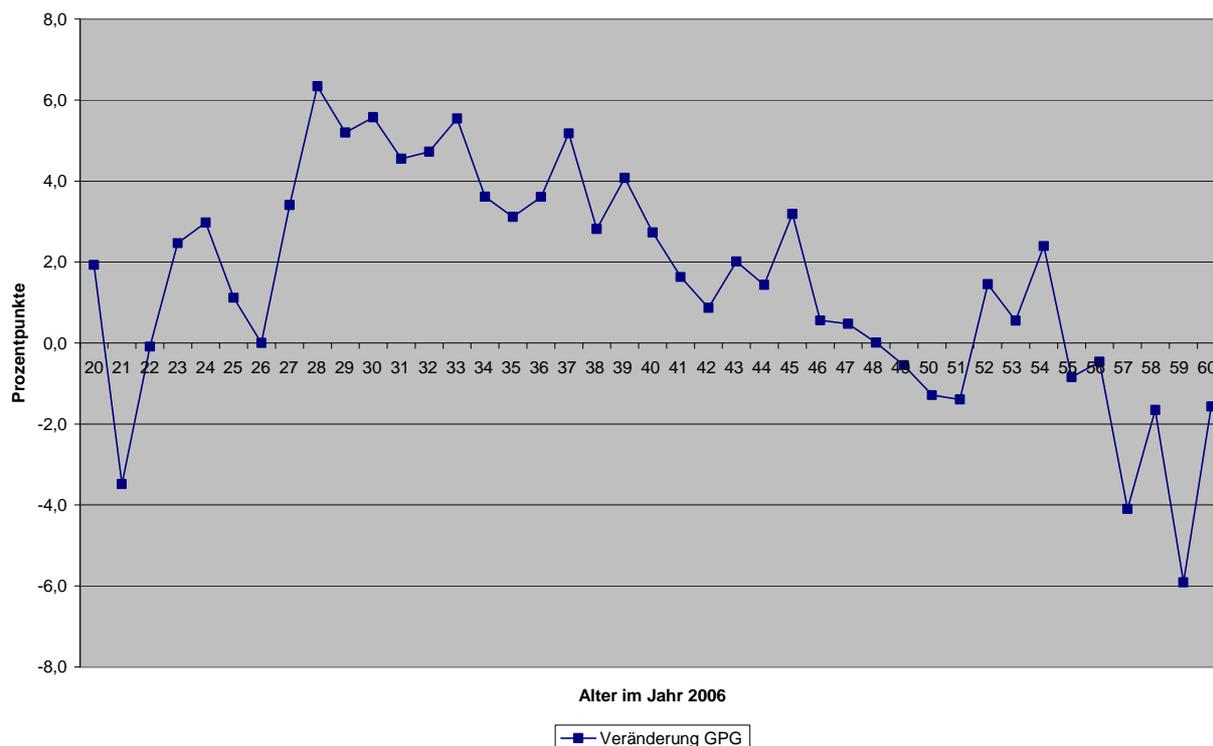
E - Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung etc.	5
F - Baugewerbe	13
G - Handel etc.	25
I - Gastgewerbe	13
J - Information und Kommunikation	28
K - Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	30
L - Grundstücks- und Wohnungswesen	20
O - Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	8
P - Erziehung und Unterricht	10
Q - Gesundheits- und Sozialwesen	25
5 Wirtschaftszweige mit höchstem Männeranteil	10
5 Wirtschaftszweige mit höchstem Frauenanteil	25
Unternehmen mit Tarifbindung	21
Unternehmen ohne Tarifbindung	24

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der unbereinigte Gender Pay Gap steigt mit dem Alter, dem Bildungsstand und der hierarchischen Position im Unternehmen.
- Je nach Wirtschaftszweig (und damit auch Beruf) variieren die Verdienstunterschiede deutlich. In den fünf Wirtschaftsabteilungen mit den höchsten Männer- bzw. Frauenanteilen liegt der unbereinigte Gender Pay Gap bei 10 bzw. 25 %.
- In Unternehmen mit Tarifbindung ist der Verdienstunterschied etwas geringer als in solchen ohne Tarifbindung.

Besonders interessant ist die Tatsache, dass der unbereinigte Gender Pay Gap mit dem Alter zunimmt. Hier besteht die Vermutung, dass dies auch auf Erwerbsunterbrechung aufgrund von Geburten zurückzuführen ist. Leider ist weder die Erwerbsunterbrechung noch der Familienstand/die Kinderzahl vom Gesetzgeber als Erhebungsmerkmal der Verdienststrukturerhebung vorgesehen worden. Es wäre auch fraglich, ob Angaben zu (früheren) Erwerbsunterbrechungen beim aktuellen Arbeitgeber verlässlich erhoben werden könnten. Den Auswirkungen von Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Geburten, Mutterschutz, Erziehungszeiten usw. kann man sich daher mit Daten Verdienststrukturerhebung nur indirekt nähern. Eine Möglichkeit besteht darin, die Veränderung des unbereinigten Gender Pay Gaps von 2006 auf 2010 für einzelne Alterjahrgänge zu analysieren (Abb. 3).

Abb. 3: Veränderung des unbereinigten Verdienstunterschiedes nach Altersjahren der Frauen von 2006 bis 2010 in Prozentpunkten



Hierbei zeigt sich, dass der Verdienstunterschied für die 27- bis 39jährigen von 2006 bis 2010 überdurchschnittlich zugenommen hat. Auch hat sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in diesen Altersjahrgängen um 1/4 bis 1/3 erhöht. Beides steht im Einklang mit der These, dass Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Geburten erheblich zu einem Anstieg der Verdienstunterschiede beitragen. Das durchschnittliche Alter von Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes beträgt 30 Jahre.

6. Bereinigter Gender Pay Gap

Ziel einer Analyse des bereinigten Gender Pay Gaps ist es zunächst, zu schätzen, wie viel von der unbereinigten Lohnlücke übrigbleibt, wenn man die unterschiedliche „Ausstattung“ (Tätigkeit, Qualifikation etc.) von Männern und Frauen mit für die Verdiensthöhe relevanten Merkmalen herausrechnet. Darüber hinaus sollen nach Möglichkeit Ursachen für Verdienstunterschiede identifiziert werden.

Mit Daten der Verdienststrukturerhebung 2006 hat das Statistische Bundesamt eine umfangreiche Studie²⁶ hierzu durchgeführt, die im Wesentlichen folgende Ergebnisse brachte:

- Der bereinigte Gender Pay Gap betrug 8 %. Dieser Wert kann, wie in Abschnitt 2 erläutert, als Ober-

grenze für „Lohndiskriminierung“ interpretiert werden.

- Die Differenz zwischen unbereinigtem und bereinigtem Gender Pay Gap wird in erster Linie durch folgende Faktoren erklärt:
 - Hierarchische Stellung im Unternehmen (so genannte Leistungsgruppe): 5,3 Prozentpunkte.
 - Beruf und Branche, in der der Beruf ausgeübt wird: 4,2 Prozentpunkte.
 - Geringfügige Beschäftigung: 2,1 Prozentpunkte.
 - Teilzeitbeschäftigung und Ausbildungsabschluss: jeweils 0,6 Prozentpunkte.

7. Exkurs: Niedriglöhne

Die Niedriglohnschwelle, definiert als 2/3 des mittleren Verdienstes (= Median) lag 2010 in Deutschland bei einem Bruttostundenverdienst von 10,36 Euro. 20,6 % aller Voll- und Teilzeitbeschäftigten verdienten weniger, waren also Niedriglöhner. Während der entsprechende Anteil bei den Männern 15,8 % betrug, lag er bei den Frauen bei 26,5 %.

8. Kurzfassung

- Der unbereinigte Gender Pay Gap betrug in Deutschland 2011 22 % und hat sich seit 1995 nicht wesentlich verringert.
- In den Bundesländern liegt der Verdienstunterschied von Frauen und Männern zwischen 4 % in Mecklenburg-Vorpommern und 27 % in Baden-

²⁶ Eine entsprechende Studie mit den Daten der Verdienststrukturerhebung 2010 dauert noch an. Die bisher vorliegenden Informationen deuten jedoch darauf hin, dass sich das Ausmaß des bereinigten Gender Pay Gaps seit 2006 nicht wesentlich verändert hat.

Württemberg. Generell ist er im Osten deutlich niedriger als im Westen.

- Im EU-Ranking liegt Deutschland wie in den Jahren zuvor auf einem der hinteren Rangplätze. Lediglich Österreich, die Tschechische Republik und Estland wiesen 2010 ein höheren unbereinigten Gender Pay Gap auf.
- Der unbereinigte Gender Pay Gap steigt mit dem Alter, dem Bildungsstand und der hierarchischen Position im Unternehmen. In Branchen und Berufen mit hohem Frauenanteil ist er höher als in männerdominierten Bereichen.
- In Unternehmen mit Tarifbindung ist der Verdienstunterschied etwas geringer als in solchen ohne Tarifbindung.
- Erwerbsunterbrechungen werden in der Verdienststrukturerhebung nicht erfasst. Es gibt aber starke indirekte Hinweise darauf, dass sie nicht unwesentlich zum Verdienstunterschied beitra-

gen. So nahm der Verdienstunterschied bei den 27- bis 39jährigen zwischen 2006 und 2010 überdurchschnittlich stark zu.

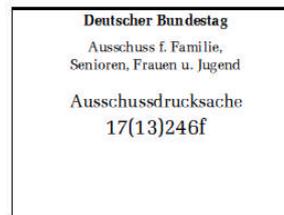
- Der bereinigte Gender Pay Gap, d.h. der Verdienstunterschied der übrig bleibt, wenn geschlechtsspezifische Unterschiede in lohndeterminierenden Merkmalen herausgerechnet werden, lag 2006 (die Ergebnisse einer Studie für 2010 liegen noch nicht vor) bei 8 %.
- Die Differenz zwischen unbereinigtem und bereinigtem Gender Pay Gap wird in erster Linie durch folgende Faktoren erklärt: Hierarchische Stellung im Unternehmen (5,3 Prozentpunkte), Beruf und Branche (4,2 Prozentpunkte), Geringfügige Beschäftigung (2,1 Prozentpunkte) sowie Teilzeitbeschäftigung und Ausbildungsabschluss (jeweils 0,6 Prozentpunkte).
- Voll- oder teilzeitbeschäftigte Frauen arbeiten deutlich häufiger für einen Niedriglohn (26,5 %) als Männer (15,8 %).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1073

13. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Christian M. Böhnke, Hamburg

1. Einleitung und Zielstellung der Stellungnahme

Mit den nachfolgenden Ausführungen nimmt der Autor, basierend auf seinen beruflichen Erfahrungen in der Funktion als Personalberater für hochqualifizierte Frauen, Stellung zu dem o.a. Gesetzentwurf zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes sowie zum ebenfalls o.a. Antrag: „Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“.

Der Autor beschränkt sich in seinen Ausführungen bewusst auf eine praxisnahe Betrachtung und erhebt dabei ausdrücklich keinen Anspruch auf universelle Gültigkeit der geschilderten Einschätzungen bezüglich der Voraussetzungen und möglichen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf die Praxis. Wo es nötig erscheint, werden zur Objektivierung des Sachverhalts auf entsprechende Untersuchungen anerkannter Institutionen unabhängig ihrer politischen Ausrichtung oder der dahinter stehenden Trägerschaft herangezogen. So finden sich sowohl amtliche Daten aus offiziellen Quellen in den Ausführungen, als auch Auszüge aus gewerkschaftsnaher Literatur.

Im Rahmen der nachfolgenden Stellungnahme beziehe ich mich, basierend auf meinem Erfahrungsschatz als Managing Partner einer auf hochqualifizierte Frauen spezialisierten Personalberatung, schwerpunktmäßig auf folgende Fragestellungen:

- Inwiefern sind in der unternehmerischen Praxis tatsächliche Anhaltspunkte erkennbar, welche die Annahme einer dezidiert geschlechtlich bedingten Entgeltdiskriminierung von Frauen unterstützen?
- Sind auch Frauen in gehobenen Führungsfunktionen von einer geschlechtlich bedingten „Entgeltdiskriminierung“ betroffen?
- Inwiefern ist der vorliegende Gesetzentwurf dazu geeignet, die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern zu reduzieren?
- Welche Gründe sprechen aus der Praktikersicht gegen eine Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfes?

2. Ausgangsposition: Gleichstellung von Frauen und Männern als gesellschaftlicher Auftrag und grundgesetzliche Verantwortung

Die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern als eine zentrale Grundlage einer aufgeklärten Gesellschaft ist nicht nur gesetzlich festgeschrieben (vgl. u.a. Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) der Bundesrepublik Deutschland); sie ist vielmehr eine unbestreitbare Voraussetzung für eine einvernehmliche gesellschaftliche Koexistenz der Geschlechter. Dies impliziert neben denselben Rechten und Pflichten für Frauen und Männer gleichermaßen selbstverständlich auch eine konsequente Ableh-

nung gegenüber jeglicher Form der geschlechtlichen Diskriminierung. Auch Artikel 3 Absatz 3 GG besagt bekanntlich ausdrücklich, dass „niemand (...) wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf und führt des Weiteren aus: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

2.1 Geschlechtsbedingte Entgeltdifferenzen verletzen Rechtes auf Gleichbehandlung

Wo auch immer in der gesellschaftlichen Praxis eine über Einzelfälle hinausgehende Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern stattfindet, ist eine Intervention des Gesetzgebers grundsätzlich möglich und in der Regel auch zu prüfen. Ein solcher Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot ist ohne Frage überall dort gegeben, wo Frauen und Männer für gleiche oder aber vergleichbare Arbeit einzig oder aber maßgeblich aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit unterschiedlich entlohnt werden. Insofern stimmt der Autor zunächst hinsichtlich der Ausgangsposition des Gesetzesentwurfes der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Franz Müntefering, Dr. Frank-Walter Steinmeier und weiterer Abgeordneten der SPD-Fraktion im Bundestag grundsätzlich überein.

2.2. Fakten zum Gender Pay Gap in Deutschland: Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern

Zum Thema Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern existiert heute ein breit gefächertes Angebot wissenschaftlicher Studien und weiterer Literatur. Damit ist davon auszugehen, dass dieses Thema heute ausreichend empirisch untersucht ist, um fundierte Aussagen zu ermöglichen.

Unter anderem weist das Statistische Bundesamt²⁷ ein „Gender Pay Gap“ in Höhe von 23 Prozent aus, welches damit deutlich über dem EU-Durchschnitt mit 17 % liegt, und benennt u.a. eine horizontale und vertikale Segregation als Gründe, wenngleich der vorliegende Gesetzesentwurf unter Punkt A darauf hinweist, dass „mehr als die Hälfte des Entgeltunterschiedes zwischen Frauen und Männern (...) aber nicht durch unterschiedliche soziale und berufliche Merkmale von Frauen und Männern zu erklären“ sei, so dass hiervon auf eine geschlechtsspezifische „Entgeltdiskriminierung“ geschlossen wird, ohne dass weitere lohdeterminierende Faktoren ausführlicher in Betracht gezogen werden.

„Das verbleibende Drittel des Gender Pay Gap lässt sich nicht auf strukturell unterschiedliche arbeitsplatzrelevante Merkmale zurückführen. Bezogen auf den für 2006 veröffentlichten Gender Pay Gap lag

der um den Einfluss dieser Merkmale statistisch bereinigte Verdienstunterschied bei rund 8%. Dies bedeutet, dass Frauen auch bei gleicher Qualifikation und Tätigkeit je Stunde durchschnittlich 8% weniger als Männer verdienen.

Dieser Wert stellt insofern eine Obergrenze dar, als einige weitere Faktoren, die zur Erklärung des Verdienstunterschieds beitragen könnten, in der Analyse nicht berücksichtigt werden konnten, da die entsprechenden Angaben nicht vorlagen.“ Quelle: Statistisches Bundesamt (2012)

2.3 Gender Pay Gap nicht automatisch gleichbedeutend mit Entgeltdiskriminierung

Es zeigt sich demnach, dass die Entgeltdifferenzen Frauen und Männern zu einem überwiegenden Anteil durch geschlechtsspezifische Unterschiede in produktivitätsrelevanten Merkmalen erklärt werden können. Einige dieser Faktoren sind grundsätzlich nicht zu begrüßen, beispielsweise weil sie dem Gerechtigkeitsempfinden widersprechen. So ist kaum nachvollziehbar, warum Hilfskräfte oder gelernte Kräfte, beispielsweise in sozialen Berufen deutlich weniger verdienen, als beispielsweise im Baugewerbe. Auch ist weitgehend unstrittig, dass Frauen mehr als zwei Drittel der Niedriglohnarbeiter ausmachen. Von einer geschlechtlichen Diskriminierung zu sprechen ist jedoch erst dann legitim, wenn innerhalb derselben Branchen geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Entlohnung einer gleichen Arbeit durch vergleichbar qualifizierte Mitarbeiter erkennbar sind. Hierbei jedoch von einer

„mittelbaren Entgeltdiskriminierung“ zu sprechen, wie es der vorliegende Antrag von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (vgl. Seite 4) tut, ist angesichts freier Berufswahl in Deutschland nur schwer nachvollziehbar.

Wenngleich nach Ansicht des Autors auch eine tatsächliche Entgeltdiskriminierung von Frauen aufgrund ihres Geschlechtes in Höhe von „nur“ acht Prozent gesellschaftspolitisch ebenso wenig akzeptabel sind wie die im Gesetzentwurf angegebenen 23 Prozent, erscheint diese gebotene Differenzierung aus Gründen der Sachlichkeit geboten.

Desweiteren stimmt der Autor nicht mit der Annahme des Antragstellers darin überein, dass eine systematische Ungleichbehandlung bei der Entlohnung von Frauen („Entgelt-diskriminierung“) als einzige Erklärung für die nach Abzug der geschlechtsspezifischen Faktoren das verbleibende Gap in Frage kommt. Tatsächlich aber erleben wir in unserer Praxis als Personalberater für Frauen eine Fülle weiterer Faktoren, die zumindest weitere Erklärungen als denkbar erscheinen lassen. Beispielsweise kamen Forscher der Universität Bielefeld, der Universität Konstanz sowie des DIW in repräsentativen Studien zu dem kaum überraschenden Ergebnis, dass eine unterschiedliche Entlohnung von Männern und Frauen in der Bevölkerung mehrheitlich klar abgelehnt wird. Nach den persönlichen Vorstellungen bezüglich eines gerechten Entgelts für eine spezifische Arbeit befragt, zeigte sich jedoch, dass Frauen sowohl deutlich geringere Ansprüche an die eigene Entgelthöhe (rund ein Viertel weniger im

²⁷ Statistisches Bundesamt: *Gender Pay Gap: Zwei Drittel lassen sich strukturell erklären*
[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesamtwirtschaft-Umwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/Aktuell_Verdienstunterschied.html) Gesamtwirtschaft-Umwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/Aktuell_Verdienstunterschied.html
 %20Mit%20freundlichen%20Gr%C3%BC%C3%9Fen

Vergleich zur Einschätzung dessen, was Männer als gerecht angegeben hatten) und also auch ihren Geschlechtsgenossinnen ein deutlich geringes Einkommen zugestehen wollten als vergleichbaren Männern.²⁸

Auch die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung weist in Ihrem Kurz-Dossier zur Einkommensungleichheit von Frauen und Männern²⁹ in klaren Worten aus: „Was Männer und was Frauen bei gleicher Qualifikation und bei gleicher Verantwortung in einem Betrieb verdienen, ist selten bekannt und von Intransparenz gekennzeichnet.“

Dieses Ergebnis differenzierter Betrachtung wäre auch eine mögliche Erklärung, weshalb sich das vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Gender Pay Gap zwischen 2006 und 2010 lediglich um 1 % verringert hat. Legen wir anstelle von 23 Prozent der unbereinigten Einkommensunterschiede stattdessen die bereinigte Zahl von acht Prozent als Ausgangswert zugrunde, so ergibt sich eine Angleichung von 12,5 Prozent. Eine solche Anpassung würde auch infolge der proportionalen Zunahme akademisch ausgebildeter Frauen sowie des zu beobachtenden Nachfrageanstiegs seitens der Unternehmen nach weiblichen Fach- und Führungskräften³⁰ kongruent erscheinen.

2.4 Sind auch Frauen in gehobenen Führungsfunktionen von einer geschlechtlich bedingten „Entgeltdiskriminierung“ betroffen?

Den vorbehaltlich des Eingangs angeführten Hinweis, demzufolge die den nachfolgenden Einschätzungen zu Grunde liegenden Beobachtungen nicht wissenschaftlich validiert sind, ergänzend, lässt sich anmerken, dass die Einblicke sich weitgehend auf Gespräche mit unserer Klientel weiblicher Fach-Führungskräfte basieren. Der Autor erhebt dabei keineswegs den Anspruch der vorbehaltlosen Übertragbarkeit seiner Aussagen auch auf nicht-leitende Mitarbeiter.

Auf den ersten Blick erstaunlich fällt bei der Betrachtung der vorliegenden Daten auf, dass das Gender Pay Gap unmittelbar mit dem Bildungsniveau von Frauen korreliert ist:

- Niedrige Bildung (Haupt- oder Realschulabschluss): 11 Prozent.
- Mittlere Bildung (Abitur): 19 Prozent
- Höhere Abschlüsse (bspw. Studium): 27 Prozent

Die Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern steigen desweiteren signifikant mit dem Alter. Während die Differenz in der Altersstufe unter 24 Jahren gerade noch 2 Prozent, sind es unter 25- bis

34-jährigen Einkommensbeziehern bereits 11 Prozent, bei 35- bis 44-jährigen 24 Prozent - und bei den 55- bis 64-jährigen 28 Prozent (Quelle: Wirtschaftswoche / Statistisches Bundesamt, 2012).³¹

Während die angenommene geschlechtsbedingte Ungleichbehandlung von Frauen keine schlüssige Begründungen dafür liefert, weshalb die Einkommensunterschiede mit zunehmenden Alter und Bildung massiv zunimmt, erscheint es eher wahrscheinlich, dass diese in Zusammenhang mit den beruflichen Auswirkungen einer Familienplanung in Zusammenhang stehen. Weder jedoch greift der vorliegende Entwurf die für eine weitere Angleichung der Einkommen zentrale Notwendigkeit struktureller Verbesserungen einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf, noch wird auf Ansätze für eine gezielte steuerliche Förderung der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung eingegangen.

2.5 Steigende Nachfrage seitens der Unternehmen nach Frauen

Aus unserer Praxis als Personalberater für hochqualifizierte Frauen heraus lassen sich bislang kaum konkrete Beobachtungen oder Schilderungen seitens unserer weiblichen Mandanten ableiten, welche zumindest in dieser Klientel eine vorsätzliche und flächendeckend-systematische Entgeltdiskriminierung von berufstätigen Frauen nahelegen würden. Dies weist darauf hin, dass zumindest in den gehobenen Führungsebenen und hierarchisch vergleichbar angesiedelten Funktionsbereichen nicht von einer flächendeckenden, geschlechtsspezifischen Entgeltdiskriminierung ausgegangen werden kann.

Tatsächlich hat die zu beobachtende Nachfrage nach hochqualifizierten weiblichen Fach- und Führungskräften seitens deutscher Großunternehmen die Verhandlungsposition für „Female Executives“, nicht zuletzt auch aufgrund zunehmender öffentlichen und politischen Forderungen nach mehr Frauen in Führungspositionen, zuletzt deutlich verbessert.

In Einzelfällen ist daraus resultierend sogar eine „positive Entgeltungleichheit“ zu beobachten in dem Sinne, dass Unternehmen, welche, angesichts des (zumindest bislang noch) begrenzten Angebotes an upper-management erfahrenen Frauen, dieser umworbenen Klientel im Zweifel einen „Geschlechterbonus“ bereit sind zu zahlen³². Eine solch expliziten Bonus ob der geschlechtlichen Zugehörigkeit ist sicherlich nicht der Regelfall und mutet auf den ersten Blick zweifellos etwas merkwürdig an. Andererseits entspricht diese Entwicklung jedoch dem grundlegend dem marktwirtschaftlichen Prinzip der Wertsteigerung bei Verknappung von Ressourcen, was in diesem Fällen folgerichtig auch auf die (zumindest derzeit noch) beschränkte (Human-)„Ressource“ der weiblichen Top-Manager zutrifft.

²⁸ http://ekvv.uni-bielefeld.de/blog/uniaktuell/entry/mit_zweierlei_ma%C3%9F_gemessen_geringere

²⁹ Kurz-Dossier zur Pressekonferenz am 18. März 2010: *Einkommensungleichheit von Frauen und Männern: Wie entsteht sie? Was kann man dagegen tun?* http://www.boeckler.de/pdf/pm_2010_03_18_kurz_dossier.pdf

³⁰ <http://www.huntingher.com/presse-publikationen/presseinformationen/>

³¹ Wirtschaftswoche vom 04.10.2012: Gender Pay Gap: Warum Frauen weniger verdienen als Männer <http://www.wiwo.de/erfolg/beruf/gender-pay-gap-warum-frauen-weniger-verdienen-als-maenner/7214166.html>

³² <http://www.huntingher.de/headhunter-frauen-verdienen-mehr/>

Zwar ist dem Autor umgekehrt bislang kein Fall bekannt geworden, in dem personalsuchende Unternehmen je einen „Männerbonus“ für zu besetzende Management-Positionen feil geboten haben; gleichwohl kam es im Tagesgeschäft klassischer Executive Search-Personalberater durchaus auch vor, das auftraggeberseitig gezielt Wert auf Fach- und Führungskräfte männlichen Geschlechts gelegt wurde (vgl.: *Headhunter suchen verzweifelt Topmanagerinnen*³³). Aber auch wenn eine solche Umkehrung des „traditionellen“ Gender Pay Gap aufgrund des massiv gestiegenen Interesses deutscher Unternehmen an hochqualifizierten Frauen in den vergangenen Jahren³⁴ eher selten ist, so ist erkennbar, dass eine dem Antrag zum Gesetzesentwurf zugrunde liegende flächendeckende, vorsätzliche Entgeltdiskriminierung von Frauen zumindest in gehobenen Führungspositionen in Deutschland nicht erkennbar ist.

3. Inwiefern ist der vorliegende Gesetzesentwurf dazu geeignet, die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern zu reduzieren?

Jegliche Fälle, in denen die Gründe für vorliegende Entgeltabweichungen nicht einer geschlechtlich bedingten Entgeltdiskriminierung von Frauen sondern beispielsweise einer horizontalen oder vertikalen Segregation entspringen, bleiben von dem vorliegenden Gesetzesentwurf weitestgehend unberührt. Stattdessen wird als zentrale Ursache für Einkommensunterschiede allgemein eine anhaltende Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt angenommen. Der Entwurf der SPD-Fraktion als auch der Antrag von BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN geht dabei implizit von einer flächendeckenden machistischen Prägung in der Personalpolitik einer relevant hohen Anzahl von Unternehmen aus. Trotz Hunderter vertraulicher Gespräche mit hochqualifizierten Mandantinnen lässt sich diese Annahme jedoch nicht ohne Weiteres konstatieren. Sehr viel häufiger werden hiervon unberührte Gründe berichtet und beobachtet, wie eine oft über Jahrzehnte der männlichen Alleinherrschaft in geprägten Unternehmensstrukturen (Stichwort: Präsenzkultur) und Entgelt- und Motivationssysteme, welche nur zum Teil den Ansprüchen von Frauen gerecht werden oder auch mangelnde Betreuungsplätze für Kinder. Diese Fragen werden nahezu gänzlich jedoch ausgeblendet.

Letztlich könnte ein Inkrafttreten des Entwurfes in der Praxis somit lediglich dort Wirkung im Sinne einer unbedingt wünschenswerten Entgeltgerechtigkeit entfalten, wo tatsächlich eine geschlechtsbedingte Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben stattfindet. Inwieweit eine solche geschlechtsbedingte Entgeltgerechtigkeit oder gar -diskriminierung tatsächlich einen statistisch relevanten Anteil an den Ursachen der bereinigten Einkommensungleichheit ausmachen, ließe sich aufgrund der beschriebenen, hierarchisch-sektoralen Einblicke des Autors nur mutmaßen.

³³ <http://www.zeit.de/karriere/beruf/2010-06/frauenquote-suche-headhunter>

³⁴ Quelle?

4. Welche Gründe sprechen aus der Sicht eines Praktikers gegen eine Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfes?

Die Freiheit unternehmerischer Entscheidungen stellt ohne Zweifel eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreich funktionierende Soziale Marktwirtschaft dar, die es zu schützen gilt. Hierbei zu berücksichtigen sind gerade auch die individuell oder auch tarifvertraglich zu vereinbaren Entgelte. Vor allem aber birgt die mit der im Vorhaben angestrebten Meldepflicht für Unternehmen mit mehr als 15 angestellten Mitarbeitern einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Dabei träfe dieses engmaschige Kriterium insbesondere kleinere mittelständische Betriebe überproportional, da diese in der Regel über deutlich weniger administrativ eingesetzte Personalkapazitäten verfügen.

Gerade auch aufgrund der ohnehin vielfältigen bürokratischen Verpflichtungen, welche auf Klein- und Mittelständischen Unternehmen hierzulande lasten, bedeutet jeder hinzukommende Mehraufwand auch eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft.

5. Fazit

Die dargelegte Annahme, der zufolge innerhalb der Unternehmensleitungen kaum Anhaltspunkte dafür zu erkennen sind, welche auf eine vorsätzliche, flächendeckende Diskriminierung der weiblichen Top-Führungskräfte schließen ließen, kann möglicherweise als ein Indiz dafür interpretiert werden, dass die in den Unternehmen weitgehend praktizierte Lohn- und Gehaltspolitik weniger vom Geschlecht als vielmehr von der spezifisch-fachlichen Eignung abhängt und die in diesem Segment gezahlten Einkommen in erster Linie unter Einbezug von Nachfrage und Angebot auf dem (Arbeits-)Markt geprägt werden. Dennoch erlaubt diese Annahme weder eine Expansion auf die Einkommenssituation von Arbeitnehmern in Nicht-Leitenden Funktionen noch ergibt sich aus der gestiegenen Nachfrage nach hochqualifizierten Frauen die Ableitung eines Lösungsmodells für gewerbliche oder angestellte Mitarbeiter.

Grundsätzlich stellt sich dem Autor in der Praxis der Grund für bestehende Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern in Deutschland als eine breit gefächerte Klaviatur unterschiedlichster Gründe dar, welche mehrheitlich weder von dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch seitens des vorliegenden Antrages thematisiert noch, im Falle einer Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag, zu deren Reduzierung beitragen würde.

Wo es zutrifft, dass in Unternehmen oder gar innerhalb ganzer Wirtschaftszweige eine geschlechtlich induzierte Ungleichbehandlung beim Entgelt besteht, dahingehend definiert, dass ähnlich qualifizierte Arbeitnehmer für eine identische Arbeitsleistung und lediglich oder maßgeblich ob geschlechtlicher Unterschiede abweichend entlohnt werden, wäre dies eine nicht hinzunehmende Diskriminierung von Frauen. An dieser Stelle sei auch auf die Aufgabenstellungen der Tarifparteien verwiesen.

Erwerbstätige Frauen gegenüber derartigen Verstößen zu schützen ist nicht nur eine Frage des An-

stands sondern gebietet bereits der grundgesetzlichen Verantwortung. Folgerichtig verbietet u.a. das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ausdrücklich jede Benachteiligung u.a. aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit³⁵ und bietet damit einen Rechtsanspruch auf Gleichstellung auch von Frauen im Beruf.

Zutreffend ist weiterhin, dass unterschiedliche Einkommen zwischen den Geschlechtern sind auch in Deutschland faktisch vorhanden sind. Daher weist sowohl der vorliegende Gesetzentwurf als auch der dazugehörige Antrag weisen mit ihrem Ansinnen der Förderung der Entgeltangleichung zwischen Frauen und Männern grundsätzlich in die richtige Richtung. Gleichwohl gehen beide Vorschläge jedoch dabei von einer, nach Ansicht des Autors falschen, weil zu eindimensionalen Interpretation des verfügbaren Zahlenmaterials aus, welche auch in der durch Vielfalt gekennzeichneten deutschen Unternehmenslandschaft eine flächendeckende und gezielte Einkommensdiskriminierung seitens zwangsläufig machistisch geprägter Organisationsstrukturen annimmt, welche in dieser Form in der Praxis nicht nachvollziehbar erscheint und sich weder in der Praxis noch durch unsere Einblicke in die Situation von Frauen in den deutschen Unternehmen bestätigen lässt.

Nach Studium der aktuellen Untersuchungen aus neutraler Sicht heraus und dem Abgleich mit den eigenen Erfahrungswerten aus der Praxis als Personalberater sowie mit mir bekannten Top-Ma-

nagerinnen erscheint zumindest der pauschale Vorwurf der gezielten und signifikanten Benachteiligung weiblicher Mitarbeiter bei der Entlohnung als zentrale Begründung für das Gender Pay Gap als nicht länger haltbar. Gleichwohl liegt es auch an der Politik, über geeignete strukturelle Maßnahmen die Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen am Arbeitsmarkt weiter auszubauen und auf diesem Wege auch die Einkommenslücke weiter zu verringern. Inwiefern nun das tatsächliche, sprich bereinigte Gap nun vier Prozent, wie vom Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln für Frauen ohne längere Babypause proklamiert³⁶ oder die acht Prozent (Statistisches Bundesamt) beträgt; Werte von 23 Prozent und mehr scheinen eher auf eine (zu) undifferenzierte Betrachtung hinzuweisen.

Desweiteren werden berufstätige Frauen unzulässig latent in eine Opfer Rolle gestellt, welche kollektiv des besonderen Schutzes des Gesetzgebers bedürfen, was insbesondere der jungen Generation an Mitarbeiterinnen in der Praxis nicht gerecht wird.

Insbesondere aber berücksichtigt der Gesetzesentwurf nicht eben jene Umstände, die es als strukturelle Hürden berufstätigen und/oder ambitionierten Frauen in der Praxis eben gerade erschweren, Karriere zu machen und zu den männlichen Kollegen aufzuschließen. Stattdessen würde gerade ein weiteres bürokratisches Erfordernis geschaffen, welches insbesondere Klein- und Mittelständische belasten.

³⁵

Vgl. u.a.: Benachteiligungsverbot des § 7 Absatz 1

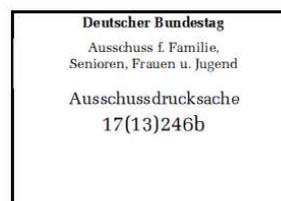
³⁶ Vgl.: Anger, Christina / Schmidt, Jörg: *Gender Pay Gap - Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede* <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/53506>

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1068

12. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Dr. Christina Boll, Hamburg

Ausgangslage

- Die unbereinigte geschlechtsspezifische Lohnlücke beträgt in Deutschland derzeit über alle Bildungsgruppen hinweg 22% (Statistisches Bundesamt 2012 auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010). Die Lücke ist damit eine der höchsten im internationalen Vergleich. Im OECD-Ländervergleich lag Deutschland 2010 an dritter Stelle, nach Korea und Japan (OECD 2012).
- In Deutschland ist die geschlechtsspezifische Lohnlücke insbesondere im untersten Einkommensdezil besonders ausgeprägt. Auch für die höchsten 10 % der Einkommen ist die Lücke größer als für das Medianeinkommen, aber in keinem Land sind die untersten 10 % der Einkommen so stark von geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden geprägt wie in Deutschland (OECD 2012).
- Unterschiedlichen Berechnungen zufolge ist ein mehr oder weniger großer Teil der Lohnlücke auf unterschiedliche Merkmale von beschäftigten Frauen und Männern zurückzuführen (Ausstattungseffekt). Es verbleibt ein unerklärter Rest, der fälschlicherweise oft als Diskriminierungseffekt bezeichnet wird. Diskriminierung kann sich im erschwerten Zugang zu bestimmten lohnrelevanten Merkmalen ausdrücken (etwa zu hochdotierten Führungspositionen) und

somit auch im Ausstattungseffekt enthalten sein. Zugleich kann der unerklärte Rest nicht nur Frauen benachteiligende arbeitgeberseitige Zuschreibungen, sondern auch Selektionseffekte durch unbeobachtete fehlende Fähigkeiten oder/und ein geschlechtsspezifisches Lohnverhandlungsverhalten spiegeln (Boll/Leppin 2013).

- Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthält bereits ein ausdrückliches Verbot der Benachteiligung in Bezug auf „die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt“ (§2 Abs. 1 Nr. 2 AGG). Dieses Entgeltgleichheitsgebot geht den o. g. Abgeordneten bzw. Fraktionen nicht weit genug. Sie fordern die Deutsche Bundesregierung auf, ein Gesetz zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes zu entwickeln bzw. den vorgelegten Gesetzentwurf zu beschließen.

Stellungnahme

Abwesenheit von Diskriminierung im Sinne von geschlechtsspezifischer Benachteiligung ist im Ziel unstrittig. Die Definition von Diskriminierung als „ungleicher Lohn für gleich(wertige) Arbeit“ ist jedoch ungeeignet, geschlechtsspezifische Benachteiligung aufzuspüren. Strukturelle Reformen, die die Chancengleichheit der Geschlechter im Zugang zu lohnrelevanten Merkmalen sicherstellen sowie gleiche Anreize zur Ausschöpfung individueller

Einkommenskapazitäten schaffen, werden als ziel-führender mit Blick auf Entgeltgleichheit angesehen als die versuchte Regulierung von Marktergebnissen.

Begründung

1. *Entgeltgleichheit kann im Ergebnis nicht verordnet werden.*

- Der Referenzmaßstab „gleiche bzw. gleichwertige Tätigkeit“ ist ungeeignet, die Produktivität der Arbeitskraft als maßgebender Faktor für ihr erzieltetes Lohneinkommen abzubilden. Die betrieblichen Gegebenheiten, die arbeitsplatzspezifischen Anforderungen sowie die persönlichen Dispositionen sind zu heterogen, um „gleichwertige“ Tätigkeiten definieren zu können und damit einer gesetzgeberischen Regulierung zugänglich zu sein.

2. *Eine Orientierung an arbeitsplatzseitigen Erfordernissen würde zudem falsche Bildungsanreize setzen.*

- Wissen, Fertigkeiten und Erfahrung von Arbeitskräften, die in der Summe ihre Produktivität bestimmen, sind nicht zwingend arbeitsplatzgebunden, sondern werden vielfach auch in tätigkeitsübergreifende betriebliche Prozesse eingebracht bzw. definieren die Art und Weise, wie Tätigkeiten ausgeübt werden. Dies ist ein dynamischer Prozess. Produktivität ist daher nicht ex ante beobachtbar, sondern ergibt sich erst im Zusammenwirken von individuellen Dispositionen und Neigungen mit den arbeitsplatzseitigen Gegebenheiten. Der Staat ist hier grundsätzlich im Informationsnachteil, Tarifvertragsparteien sind es auch. An Tätigkeitsbeschreibungen orientierte Lohneinkommen können daher nur Anhaltspunkte für Lohnbandbreiten sein.
- Die über eine Tätigkeitsbeschreibung hinausgehenden Qualifikationen blieben nach einer solchen Schematik unbezahlt. Dies wäre allokationspolitisch falsch bzw. eine solche Entlohnungsschematik wäre in der betrieblichen Praxis wirkungslos, da diese Qualifikationen, wie die empirische Evidenz zeigt, durchaus in Wertschöpfung umgewandelt werden und eine Nichtausschöpfung von Potenzialen gesamtwirtschaftlich sowie für die betroffenen Individuen nachteilig wäre.
- Die empirische Evidenz zeigt beispielsweise, dass auch „überschüssige“ – im Sinne von über das formale Bildungsanforderungsniveau der Tätigkeit hinausgehende – Qualifikationen Lohnerträge erzielen. Das heißt, diese Qualifikationen werden am Arbeitsmarkt in Wertschöpfung umgewandelt. Wie eigene Untersuchungen zeigen, wird beispielsweise ein Jahr Bildung, das den Standard in der beruflichen Vergleichsgruppe überschreitet, bei deutschen Akademikern mit einem Lohnplus von 4.2 %,

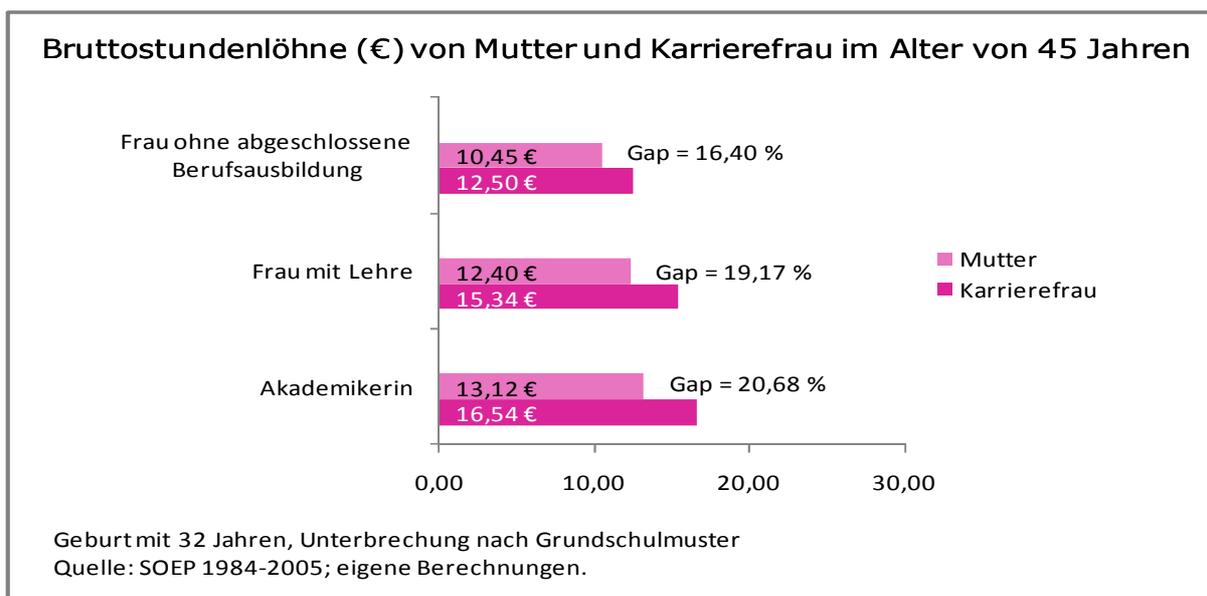
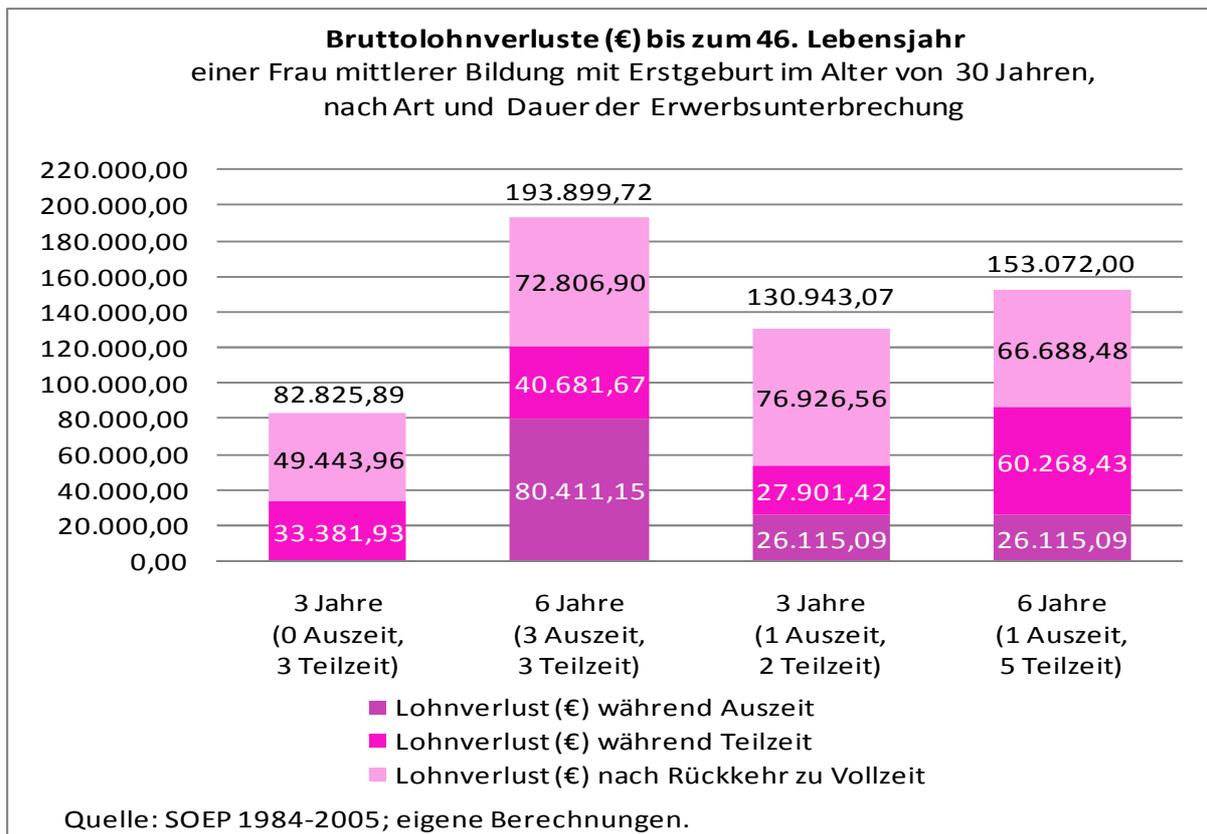
bei Akademikerinnen sogar mit 4.7 % vergütet. Damit erzielen formal überqualifizierte Akademiker/innen aus überschüssigen Bildungsjahren zwar geringere Lohnerträge als ihre Examenskolleg/innen, die bildungsadäquat beschäftigt sind (6.8 % bzw. 8.1 % pro erforderliches Bildungsjahr), jedoch zugleich höhere Erträge als Personen ohne diese zusätzlichen Qualifikationen in der betreffenden Berufsgruppe (Boll/Leppin 2013). Dies zeigt, dass der Arbeitsmarkt flexibel genug ist, angebotenes Humankapital zumindest partiell absorbieren, d. h. in einkommensstiftende Wertschöpfung umwandeln zu können.

3. *Statt Ergebnisse von Marktprozessen zu regulieren, sollte der Gesetzgeber im Wege des Abbaus institutioneller Hemmnisse gleiche Zugangschancen von Frauen und Männern zu lohnrelevanten Merkmalen fördern.*

- Das Erwerbsverhalten von Frauen in Deutschland ist stark durch den Familienzusammenhang geprägt. Das Erwerbsvolumen von Müttern mit minderjährigen Kindern liegt um 40 % unter dem Wert anderer Frauen, weil Mütter seltener erwerbstätig sind und, wenn erwerbstätig, eine geringere Wochenarbeitszeit arbeiten (BMFSFJ 2012). Zwar kehren seit Einführung des Elterngeldes 2007 Mütter etwas früher und mit einer etwas erhöhten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zurück in den Job, aber Teilzeit prägt weiterhin die weibliche und insbesondere die mütterliche Erwerbstätigkeit. Teilzeit mit unter 20 Wochenstunden hat unter Frauen zwischen 1996 und 2009 sogar um vier Prozentpunkte zugenommen (Allmendinger et al. 2012).
- Die unbereinigte Lohnlücke zwischen deutschen kinderlosen Frauen und Männern liegt deutlich *unter* dem OECD-Durchschnitt, die Lücke zwischen Frauen und Männern mit mindestens einem Kind jedoch *darüber* (OECD 2012) und wird nur noch von wenigen Ländern (Japan, Korea und Kanada) übertroffen. Dies zeigt, dass der *Schattenpreis von Kindern* in Deutschland im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt ist.
- *Erwerbsunterbrechungen* im Zusammenhang mit Geburten sowie die sich anschließenden Teilzeitbeschäftigungen sind in Teilen Deutschlands ohne Alternative, wenn das Angebot *institutioneller Kinderbetreuung* nicht ausreichend, private professionelle Betreuung nicht erschwinglich und familiäre bzw. soziale Netzwerke nicht verfügbar sind. Der Tatbestand des im internationalen Vergleich hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschiedes am unteren Rand des Einkommensspektrums legt nahe, dass unerschwingliche bzw. nicht ausreichend vorhandene Kinderbetreuungsmöglichkeiten gerade für Frauen im Niedrigeinkommensbereich ein erhebliches Problem darstellen.

- o Mit Erwerbsunterbrechungen gehen *immense Bruttolohnverluste* einher. Diese variieren zwischen verschiedenen Bildungstypen sowie abhängig von Zeitpunkt und Muster der Unterbrechung (Boll 2011a; 2011b). Die *folgende Abbildung* zeigt die Lohnverluste für eine Frau mit abgeschlossener Lehre, die im Alter von 30 Jahren ein Kind bekommt und danach einen der dargestellten hypothetischen Erwerbsverläufe, bestehend aus einer Auszeit- und/oder Teilzeitphase (Teil-

zeit mit 20 Wochenstunden) verfolgt. Am Ende dieser drei- bzw. sechsjährigen Spanne kehrt sie in Vollzeit wieder ins Erwerbsleben zurück. Die Verluste sind als die Differenz in den Bruttolohneinkommen angegeben, die zwei Frauen gleicher Bildung in der Altersspanne 30-45 Jahre erzielen, wenn die eine von beiden ununterbrochen Vollzeit arbeitet (Referenzfrau) und die andere den betreffenden hypothetischen Erwerbsverlauf wählt (Unterbrechungsfrau).



In *obiger Abbildung* umfasst die Säule ganz links einen Verlauf gänzlich ohne Auszeit. Für die übrigen drei Säulen gibt der unterste Block jeder Säule die während der Auszeitphase, der mittlere Block die während der Teilzeitphase und der obere Block die in der Post-Wiedereinstiegsphase verlorenen Einkommen an. Letztere als Folgekosten bezeichneten Lohneinbußen resultieren aus dem Umstand, dass die Referenzfrau ein kontinuierliches Lohnwachstum erzielt, u. a. weil sie sich beruflich weiterbildet. Die „Unterbrechungsfrau“ erleidet bei Wiedereinstieg nicht nur einen Lohnabschlag gegenüber ihrem eigenen Ausstiegslohn, aufgrund einer teilweisen Entwertung ihres einstmalig erworbenen Humankapitals (Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten); darüber hinaus hat sie in der beruflichen Auszeit auch (zumeist) keine Weiterbildungsinvestitionen getätigt. *In der Summe* führt dies dazu, dass die Unterbrechungsfrau die Referenzfrau im Lohn bis zum Alter von 45 Jahren nicht einholen kann (und die Verläufe legen auch keinen entsprechenden Aufholprozess in der verbleibenden Erwerbsphase nahe).

- Umgerechnet auf die Differenz in den Stundenlöhnen zeigt *folgende Abbildung*, dass ein „**Career Wage Gap**“ von bis zu 21% bereits unter Frauen zustande kommt, wenn allein im Merkmal Erwerbsbiografie verschiedene Frauen miteinander verglichen werden.³⁷ Der **Faktor Biografie** erklärt demnach einen Gutteil der Lohnlücke. Die Unterbrechung nach Grundschulmuster entspricht einer dreijährigen Auszeit, nachgefolgt von einer dreijährigen Teilzeitspanne, sodass die Mutter zum Zeitpunkt der Einschulung des Kindes in Vollzeit in das Erwerbsleben zurückkehrt.

Anmerkungen zu den Grafiken:

- Die simulierten Lohneinbußen stellen den unteren Rand der tatsächlichen Verluste dar, wenn man bedenkt, dass die Rückkehr zu Vollzeit im Alter des Kindes von sechs Jahren zumindest für westdeutsche Frauen eine ambitionierte Annahme darstellt. Die simulierten Einbußen sind auch deshalb konservativ geschätzt, weil von der Annahme ausgegangen wird, dass Frauen auf denselben Job zurückkehren.³⁸
- Die Berechnung des „Career Wage Gap“ auf Basis simulierter Lohnverläufe ist detailgenauer als es die Berechnung von Biografie-Effekten im Gender Wage Gap ermöglicht. Zum einen werden die Lohnverläufe pro Bildungstyp gerechnet, während die

Lohnlücke zumeist über alle Bildungsgruppen hinweg berechnet und der Durchschnittswert zerlegt wird. Zum zweiten ist der Career Wage Gap auch bei bildungsgruppenspezifischer Zerlegung des Gender Wage Gap genauer. So bestätigten eigene Analysen mit SOEP-Daten den vom Statistischen Bundesamt berechneten Gender Pay Gap zwischen Akademiker/innen in Deutschland in Höhe von 27 %. Die Zerlegung kann jedoch immer nur für einzelne erwerbsbiografische Merkmale, beispielsweise die Auszeiterfahrung, erfolgen. Typische Erwerbsverläufe von Frauen sind jedoch durch Kombinationen von Aus- und Teilzeitphasen gekennzeichnet, was zu kumulierten Einbußen führt. In den Lohnsimulationen entsprechend konstruierter Erwerbsverläufe kann diese Kumulation berücksichtigt werden.

4. **Zur Schaffung gleicher Zugangschancen gehört auch der Abbau bestehender institutioneller Anreize, die die Nachrangigkeit weiblicher Einkommen im Partnerschaftskontext begünstigen.**
 - Hierzu zählen u. a. das Ehegattensplitting, die Abgabenbegünstigung/-befreiung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und das Betreuungsgeld.³⁹ Solange der Staat Anreize dafür setzt, dass es auf Paarebene rational ist, das Haushaltsnettoeinkommen anstelle des individuellen Bruttoerwerbseinkommens am Markt zu maximieren, sind brach liegende Humanressourcen die Folge.
5. **Die Lohneinkommen von Männern und Frauen werden sich durch die dergestalt erfolgende Stärkung der Erwerbsanreize auf individueller Ebene, begleitet durch eine die umfangreiche Erwerbstätigkeit beider Partner ermöglichende Infrastruktur, durch das Spiel der Marktkräfte weiter aneinander annähern.**
 - Denn diese strukturellen Reformen verändern die Verhandlungsposition von Frauen auf dem Arbeitsmarkt elementar und sind daher weit besser als ergebnissteuernde Regulierungsversuche in der Lage, einseitig Männern gewährte Ernährerprämien im Lohn abzubauen.
 - Angleichungsprozesse sind insbesondere bezüglich der horizontalen und vertikalen Segregation zu erwarten: Bei gestiegenen Returns on Investment ist davon auszugehen, dass Mädchen eher in Karrieren investieren und höher dotierte Berufe wählen. Die verbesserte Betreuungsinfrastruktur erhöht die Opportunitätskosten der Nichterwerbstätigkeit, wovon die Erwerbsintegrität

³⁷ Das vergleichsweise geringe Lohnniveau resultiert aus dem der Untersuchung zugrundeliegenden Beobachtungszeitraum 1984-2005 und deckt sich weitgehend mit zeitgleichen Ergebnissen aus der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes.

³⁸ Diese Annahme wird in einem laufenden Forschungsprojekt aufgegeben und die daraus resultierenden Einkommenseffekte werden evaluiert.

³⁹ Vgl. Boll/Reich 2012.

on von Frauen insgesamt und die Einbindung von Müttern in anspruchsvolle Tätigkeiten und Führungspositionen insbesondere profitieren dürften.

6. Familienpolitik kann helfen, klassische Geschlechterrollen aufzubrechen und unbezahlte wie auch bezahlte Arbeit gleichgewichtiger auf beide Geschlechter zu verlagern. Der gesetzgeberische „Hebel“ ist aber auch hier eingeschränkt und kann die Zivilcourage informierter Einzelpersonen vor Ort nicht ersetzen.

- In der Tat gibt es im internationalen Zusammenhang empirische Evidenz dafür, dass beispielsweise die Zeitverwendung von Vätern auf ihre Kinder mit Väterkomponenten im Elterngeld positiv assoziiert ist. Die stärkere Einbindung von Vätern im Haushalt kann nicht nur positive Frauenerwerbseffekte, sondern auch positive Fertilitätseffekte nach sich ziehen (Boll et al. 2012). Allerdings ist die Richtung des Kausalzusammenhangs unbestimmt. Vermutlich ist die Übertragbarkeit von Best Practices aus anderen Ländern dadurch eingeschränkt, dass die gesetzlichen Regelwerke selbst von gesellschaftlichen Werten und Normen (mit)beeinflusst werden.
- Die für notwendig erachteten Maßnahmen müssen daher letztlich der Zivilcourage von Einzelpersonen überantwortet werden, die – ausgestattet mit dem Informationsvorteil über die Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse in ihrem individuellen Wirkungskreis – gegen geschlechtsspezifische Benachteiligung eintreten.

Quellen

Allmendinger et al. (2012): Mehr Jobs oder nur mehr schlechte Jobs? Die Entwicklung atypischer Beschäftigung in Europa, WZBrief Arbeit 13.

Boll, C., J. S. Leppin (2013): Equal matches are only half the story. Why German female graduates earn 27 % less than males, HWWI Research Paper No. 138, Hamburg.

Boll, C., Reich, N. (2012): Das Betreuungsgeld – eine kritische ökonomische Analyse, Wirtschaftsdienst 92 (2), 121-128.

Boll, C., Leppin, J. S., Reich, N. (2012): Einfluss der Elternzeit von Vätern auf die familiäre Arbeitsteilung im internationalen Vergleich, HWWI Policy Paper 59, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Boll, C. (2011a): Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen. Der Schattenpreis von Kindern und dessen mögliche Auswirkungen auf weibliche Spezialisierungsentscheidungen im Haushaltszusammenhang, Eine quantitative Analyse auf Basis von SOEP-Daten, Monografische Dissertationsschrift, Reihe "Sozialökonomische Schriften" (Hrsg.: Prof. Dr. B. Rürup und Prof. Dr. W. Sesselmeier), Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main et al.

Boll, C. (2011b): Mind the gap – German motherhood risks in figures and game theory issues, International Economics and Economic Policy 2011 (4), Bd. 8, 363-382.

BMFSFJ (2012): Ausgeübte Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2010.

OECD (2012): Closing the Gender Gap: Act now. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>

Statistisches Bundesamt (2010): Berufe von Frauen und Männern: Weiter in getrennten Welten?, 22.10.2012. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Aktuelle/BerufeMaennerFrauen.html>.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1063

31. Januar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Prof. Dr. Heide Pfarr, Kassel

Meine Stellungnahme bezieht sich auf folgende Fragen:

1. Ist die Zielstellung des Gesetzes richtig?
2. Greift das Gesetz die entscheidenden Probleme auf?
3. Schafft das Gesetz unnötige Bürokratie?
4. Verstößt das Gesetz gegen die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien?
5. Schränkt das Gesetz unzulässig die Unternehmerfreiheit ein?
6. Würde das Gesetz Erfolg haben beim Durchsetzen der Entgeltgleichheit?

Zu 1. Ist die Zielstellung des Gesetzes richtig?

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder betont, dass der Abstand zwischen den Entgelten von Männern und Frauen in der Bundesrepublik von 23 % vor allem auf familienbedingten Erwerbsunterbrechungen und –reduzierungen und Berufswahlentscheidungen der Frauen beruhe. Diesen Tatsachen widmet sich der vorliegende Gesetzentwurf der SPD Fraktion nicht. Wie in der Problembeschreibung des Gesetzentwurfes zutreffend ausgeführt wird, wären diese Ursachen, die selbst wiederum ein Defizit an Geschlechtergleichstellung deutlich machen, auf der Ebene der Arbeitsmarktpolitik, der Infrastrukturpolitik und der Bildungspolitik anzugehen.

In der öffentlichen Diskussion wird aber regelmäßig nicht die komplexe Realität zutreffend benannt. Der Gender Pay Gap und seine Ursachen sind wissenschaftlich gut untersucht (vergleiche dazu nur Ziegler, Gartner, Tondorf, Entgeltdifferenzen und Vergütungspraxis in: Projektgruppe GiB Geschlechtergleichheiten im Betrieb, 2010, S. 271 ff. mit weiteren Nachweisen). Danach ist neben den genannten Faktoren und der horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes mindestens ein Drittel bis die Hälfte des Gender Pay Gaps auf Einkommensdiskriminierung zurückzuführen, also auf Verstöße gegen das Verbot der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung im Entgelt. Das wird oft gänzlich ausgeblendet oder heruntergespielt.

Das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfes ist genau auf die Bekämpfung dieser Verstöße gegen das Entgeltgleichheitsgebot gerichtet, und zwar mit dem Blick auf die betriebliche Ebene. Auch auf dieser Ebene wäre noch zwischen Beschäftigungs- und Einkommensdiskriminierung zu unterscheiden. Das Gesetz selbst befasst sich ausdrücklich nur mit der Einkommensdiskriminierung. Es wäre allerdings verfehlt, deshalb die Zielsetzung des Gesetzes für marginal zu halten. Denn auch die reine Entgeltdiskriminierung ist nicht gering. Es wäre geradezu zynisch, wenn der Gesetzgeber deutlich machen würde, dass ihn die jahrzehntelang fortdauernde Verfehlung eines Verfassungsgebots in diesem Umfang kalt lässt. Die gesetzgeberische Mühe eines Eingreifens

lohnt sich aber auch deshalb, weil durch die und in der Bekämpfung der Entgeltdiskriminierung der Blick auf weitere ungerechtfertigte Geschlechterdifferenzierungen geschärft und damit der politische Prozess zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit stark unterstützt wird. Auch ist zu erwarten, dass mit der Umsetzung eines solchen Gesetzes das Selbstbewusstsein des benachteiligten Geschlechts gestärkt und mehr Problembewusstsein der handelnden Akteure im Bereich der Erwerbsarbeit erreicht wird – mit positiven Folgen für die anderen Diskriminierungstatbestände außerhalb des Entgelts.

Fazit: die Zielstellung des Gesetzes, der fort dauern den unmittelbaren und mittelbaren Entgelt diskriminierung entgegenzutreten, ist richtig und wichtig. Daneben sind andere, gleichfalls gleichstellungswidrige Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt politisch und regulatorisch aufzugreifen. Das kann aber gesetz systematisch nicht in ein und demselben Gesetz geschehen.

Zu 2. Greift das Gesetz die entscheidenden Probleme auf?

Die rechtlichen Grundlagen für das grundsätzliche Verbot der Entgelt diskriminierung sind auf europäischer und nationaler Ebene im Prinzip ausreichend. Auch an hochrangigen und wiederholten Ermahnungen der für die Entgeltfindung und damit Entgelt diskriminierung zuständigen Akteure hat es nicht gemangelt – ohne Erfolg. Die Durchsetzung der Entgeltgleichheit wird nicht gelingen, wenn weiterhin nur hier angesetzt wird. Das Defizit liegt offensichtlich im Verfahren der Verwirklichung des Gebots der Entgeltgleichheit. Hier mangelt es an gesetzlichen Möglichkeiten und durchsetzungsstarken Akteuren, um auf diejenigen einzuwirken, die für die Entgeltfindung zuständig sind. Es darf nicht dabei bleiben, dass nur diejenigen nach geltendem Recht rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten haben, die diese strukturell entweder aus sozialer Schwäche oder wegen Interessenkollisionen bisher nicht genutzt haben und nicht von sich aus nutzen werden. Gleichmaßen müssen die für die Entgeltfindung zuständigen Akteure dazu gebracht werden, die Herstellung von Entgeltgleichheit zu ihrem eigenen Ziel zu machen.

Der Gesetzentwurf setzt folgerichtig hier an. Es formuliert Verfahren, die sicherstellen, dass die zuständigen Akteure ihren Rechtspflichten nachkommen und setzt dazu auch zivilgesellschaftliche Instrumente und Akteure ein.

Ein wesentliches Problem für die Durchsetzung der Entgeltgleichheit liegt in der mangelnden Transparenz von betrieblichen Entgeltfindungssystemen und weiteren Informationsdefiziten. Ohne Transparenz und Information ist Entgeltgleichheit nicht herzustellen. Der Gesetzentwurf widmet sich diesem Problem ausführlich.

Fazit: Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion greift die entscheidenden Probleme der Durchsetzung der Entgeltgleichheit auf.

Zu 3.: Schafft das Gesetz unnötige Bürokratie?

Wie jedes Verfahrensgesetz kommt ein Gesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit nicht ohne Verfahrensregelungen aus, die abgesichert werden müssen und deshalb bürokratisch wirken. Selbstverständlich wird eben diese unvermeidliche „Bürokratie“ dem Gesetz zum Vorwurf gemacht werden, ganz besonders von denen, auf deren Verhalten die Entgelt diskriminierung vornehmlich zurückzuführen ist: die Wirtschaft, die staatliche Verfahrensregelungen durch Rechtstreue hätten vermeiden können. Ein Blick auf die Defizite im Bereich Entgeltgleichheit macht deutlich, dass der Verzicht auf bürokratisch wirkende Vorschriften gleichzeitig den Verzicht auf die Durchsetzung der Entgeltgleichheit bedeutet.

Der Gesetzentwurf ist deshalb unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, ob er mehr als unvermeidlich bürokratische Regelungen trifft.

Das Gesetz vermeidet flächendeckende staatliche Eingriffe und schaltet eine Behörde nur zum Sammeln von Berichten und Daten ein. Auch die Befassung der Gerichtsbarkeit ist auf das unvermeidliche reduziert.

Die Herstellung von Transparenz und die notwendige Weitergabe von Informationen zur Überprüfung des unternehmerischen Verhaltens wird im Gesetzentwurf zurückhaltend formuliert, da die Unternehmen selbst hier tätig werden sollen. Ein Unternehmen, das sich nach geltendem Recht rechtstreuhalten will, bedarf dieser Informationen über das eigene Entgeltssystem bereits heute. Insofern sind die Vorschriften im Gesetzentwurf zur Erhebung der Daten zur Entgeltgleichheit keineswegs überflüssige Bürokratie und gehen eigentlich nicht einmal über bereits geltende Verpflichtungen hinaus – sie machen sie lediglich verbindlich und überprüfbar. Das Gesetz verlangt nichts Zusätzliches auf der betrieblichen Ebene, sondern nur die Weitergabe der Information an eine staatliche Stelle – die Antidiskriminierungsstelle des Bundes –, die unter Wahrung des Datenschutzes die Einhaltung der Verpflichtungen dokumentiert. Da dies in der Regel digital geschieht, ist der bürokratische Aufwand gering.

Die Verpflichtung, sachverständige Personen einzu beziehen, ist schon deshalb unvermeidlich, weil nur so sichergestellt werden kann, dass die Entgeltssysteme angemessen überprüft werden. Das Gesetz sieht zum Schutz von Kleinunternehmen die Möglichkeit vor, die ADS kostenneutral einzuschalten.

Auch die Verpflichtung, bei festgestellten Verstößen gegen das Gebot der Entgeltgleichheit tätig zu werden, ist keine unnötige bürokratische Regelungen, sondern schon nach geltendem Recht geboten.

In Bezug auf das Verfahren für die Korrektur betrieblicher Entgeltssysteme vermeidet das Gesetz bürokratische Regelungen und verweist auf erprobte Vorgehensweisen entsprechend dem Betriebsverfassungsgesetz, soweit ein Betriebs- oder Personalrat besteht.

Das Gesetz weist keine unnötigen bürokratischen Regelungen auf.

Zu 4.: Verstößt das Gesetz gegen die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien?

Ein Verfahrensgesetz zur Herstellung der Entgeltgleichheit bezieht sich auf ein komplexes Wirkungsgefüge, nämlich die Entgeltfindung auf individualvertraglicher Ebene, auf betrieblicher Ebene und durch Tarifvertrag. Diese alle müssen durch das Gesetz erfasst werden; gleichzeitig ist vom Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass zu den für die Entgeltfindung Zuständigen die Tarifvertragsparteien gehören, die gleichfalls ein Grundrecht für sich in Anspruch nehmen können: die Tarifautonomie. Die Tarifautonomie rechtfertigt allerdings nicht tarifrechtliche Entgeltdiskriminierungen. Ein gesetzgeberisches Einwirken auf die Tarifvertragsparteien dahingehend, ein entgeltgleichheitswidriges Tarifvertragsrecht korrigieren zu müssen, ist nicht nur legitim, sondern bereits heute grundrechtlich (und europarechtlich) geboten.

Das Gesetz greift nicht in die Tarifautonomie ein, da es die Korrektur diskriminierender Tarifverträge den Tarifvertragsparteien überlässt. Die Rechtsfolge, dass diskriminierende tarifliche Regelungen nichtig sind, wenn das Arbeitsgericht dies feststellt, besteht bereits nach geltendem Recht. Das Gesetz erweitert sie lediglich darauf, dass nicht die Klagenden diskriminierte Personen sein müssen.

Das Gesetz verstößt nicht gegen den Grundsatz der Tarifautonomie.

Zu 5.: Schränkt das Gesetz unzulässig die Unternehmerfreiheit ein?

Das Gesetz belässt die Erhebung der Informationen zu den Entgeltfindungssystemen wie auch die Korrektur von Diskriminierungen bei denen, die für die Entgeltfindung zuständig sind. Allein Informations-

pflichten und die Herstellung von Transparenz sind nicht geeignet, die Unternehmerfreiheit einzuschränken. Dasselbe gilt für die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten durch Bußgelder.

Zu 6.: Würde das Gesetz Erfolg haben beim Durchsetzen der Entgeltgleichheit?

Da das Gesetz die Herstellung von Entgeltgleichheit den für die Entgeltfindung Zuständigen überlässt und neben dem Sammeln von Daten und Berichten auf zivilgesellschaftliche Akteure setzt, ist der Erfolg des Gesetzes vom Tätigwerden eben dieser abhängig. Bleiben die Tarifvertragsparteien, die Betriebs- oder Personalräte und die im Gesetz angesprochenen Antidiskriminierungsverbände untätig, wird der Erfolg des Gesetzes beim Durchsetzen der Entgeltgleichheit nicht ausreichend sein. Der Verzicht des Gesetzes auf flächendeckende staatliche Kontrollen und Eingriffe, der reduzierte Einsatz bürokratischer Verfahrensregelungen hat unvermeidlich diese Folge. Die Akzeptanz des Gesetzes bei den für die Entgeltfindung Zuständigen allerdings dürfte dadurch wohl wachsen, was für den Erfolg wichtig ist. Jedoch wird eine Akzeptanz erst eintreten, wenn die zu erwartende öffentliche Aufmerksamkeit für die Stellungnahme der Wirtschaft veranschaulicht sein wird, die den gänzlichen Niedergang der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft prognostizieren wird, ebenso wie einst bei der Abschaffung der Kinderarbeit, jeder weiteren sozialpolitischen Regelung und jüngst der Einführung des AGG.

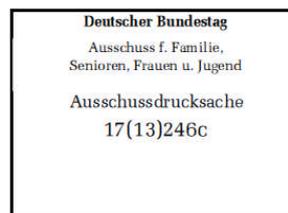
Treffen die Einschätzungen des Gesetzes zu, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure sich des Problems der Entgeltgleichheit annehmen werden, würde die Entgeltgleichheit in der Bundesrepublik endlich von einem Prinzip zur Praxis.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1070

13. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Dr. Karin Tondorf, Seddiner See

Zusammenfassung

Ein Gesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit ist erforderlich, da eine geschlechterbezogene Diskriminierung beim Entgelt zwar seit mehreren Jahrzehnten verboten, nicht aber verbindlich zu prüfen ist. Die Prüfung ist Voraussetzung für die Beseitigung benachteiligender Mechanismen. Sie ist jedoch erforderlich, da alle bisher durchgeführten Analysen darauf verweisen, dass Entgelttarifverträge und betriebliche Entgeltregelungen nicht selten Potentiale mittelbarer Entgeltdiskriminierung enthalten. Darüber hinaus kann für die betriebliche Praxis auch eine unmittelbare Entgeltdiskriminierung nicht ausgeschlossen werden. Mit einer freiwilligen Prüfung seitens der Arbeitgeber und der Tarifparteien ist erfahrungsgemäß nicht zu rechnen. Hierfür wäre hinlänglich Zeit gewesen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene kursorische Prüfung ist für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen vom Aufwand her vertretbar, da sie sich auf maximal drei Entgeltbestandteile bezieht und die Materie für Personalverantwortliche nicht neu ist.

Stellungnahme

In meiner Stellungnahme werde ich insbesondere auf den Rechtsanspruch des gleichen Entgelts für *gleichwertige* Arbeit und das beschriebene Prüfverfahren eingehen.

Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit:

Obwohl dieses Rechtsprinzip seit vielen Jahrzehnten im europäischen und deutschen Recht verankert ist, wird dieser Anspruch bis heute wenig beachtet und teilweise nicht verstanden. Der Rechtsanspruch wird vielfach verkürzt auf die Formel „gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“. Dieser Teilaspekt ist – zumindest in Tarifverträgen – heute in der Regel eingelöst. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Entgeltgleichheit damit vollständig verwirklicht und eine Prüfung von Tarifverträgen unnötig ist, wie aktuell noch immer behauptet wird.⁴⁰

Tätigkeiten von Frauen und Männern sind gleichwertig, wenn sie „hinsichtlich der tatsächlichen Anforderungen und Belastungen bei diskriminierungsfreier Bewertung ein vergleichbares Bewertungsergebnis erhalten.“ (§ 3, Abs. 3, Satz 2 Gesetzentwurf). Mitunter wird eingewendet, dass inhaltlich unterschiedliche Tätigkeiten von Frauen und Männern gar nicht miteinander verglichen werden könnten und eine Gleichwertigkeit gar nicht feststellbar sei. Die Ermittlung der Gleichwertigkeit ist jedoch „Alltagsgeschäft“ von Tarifparteien: Wenn sie unterschiedliche Tätigkeiten von Frauen und Män-

⁴⁰ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: „Tatsächlich wird das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ nicht nur durch Tarifverträge, sondern auch dadurch garantiert, dass unterschiedliche Löhne in gleichen Tätigkeiten schon seit langem ausdrücklich verboten sind.“ (Stand: 12.2.2013) http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_PI04708?open&Highlight=Entgeltgleichheit

nen derselben Entgeltgruppe zuordnen (z.B. Fahrer-tätigkeit und Personalsachbearbeitung), sind sie aus Sicht der Tarifparteien gleichwertig. Die für beide Tätigkeiten zutreffenden Anforderungen hinsichtlich Art und Höhe sind bei den gängigen summarischen Arbeitsbewertungsverfahren in den jeweiligen Entgeltgruppentexten formuliert (z.B. Tätigkeiten, die eine abgeschlossene dreijährige Berufsausbildung erfordern). Fraglich ist jedoch, inwieweit die ausgewählten Bewertungskriterien, die oftmals seit Jahrzehnten unverändert bestehen und sich z.T. auf Tätigkeiten beziehen, die es heute gar nicht mehr gibt, die charakteristischen und aktuellen Anforderungen an die Tätigkeiten von Frauen und Männern angemessen abbilden, wie es rechtlich gefordert ist.

Das Prüfverfahren:

Die Prüfung von Entgeltgleichheit muss sich an rechtlichen Begrifflichkeiten und Grundsätzen orientieren. Das zu zertifizierende Prüfverfahren fragt daher systematisch danach, inwieweit die Vorgaben aus deutschem und europäischem Recht eingehalten werden. Sie wurden u.a. vom BMFSFJ veröffentlicht.⁴¹ Hinlänglich bekannt sind auch die potentiell diskriminierenden Mechanismen, die in Entgeltregelungen und -praxis vorkommen können.⁴² Es wurden zwischenzeitlich auch Prüfverfahren entwickelt, die Hinweise auf mögliche Entgeltdiskriminierung bei verschiedensten Entgeltbestandteilen geben können.⁴³ Insoweit sind die Grundlagen der Prüfung nicht neu und frei zugänglich.

Die vorgesehene kursorische Prüfung beschränkt sich auf drei Entgeltbestandteile. Dies ist für einen Schnell-Check ausreichend und für Arbeitgeber vom Aufwand her vertretbar. Da die rechtlichen Vorgaben zur Entgeltgleichheit überschaubar sind, können auch die Fragen zu den einzelnen Entgeltbestandteilen von ihrer Anzahl her in einem überschaubaren Rahmen (d.h. jeweils zwischen vier und acht Fragen) bleiben. Wer im Personalreferat ohnehin mit Entlohnungsfragen befasst ist und das Rechtsgebiet kennt, wird kaum Schwierigkeiten mit der Beantwortung der Fragen haben.

Auch die kursorische Prüfung von Entgelttarifverträgen kann sich auf eine begrenzte Anzahl von rechtlichen Aspekten beschränken. Hierzu gehören u.a. folgende: Es ist rechtlich geboten, Tätigkeiten von Frauen und Männern nach „gemeinsamen Kriterien“ zu bewerten und zu bezahlen (Art. 4 Satz 2 RL 2006/54/EG). Dagegen dürften z.B. etliche tradierte Tarifverträge verstoßen, die noch nach Lohn und Gehalt unterscheiden und dabei (männliche) Arbeiter/innen nach anderen Kriterien entlohnen als (weibliche) Angestellte. Ein vergleichender Blick auf die Entgelthöhe kann außerdem zeigen, ob einfachste frauendominierte Angestelltentätigkeiten der untersten Gehaltsgruppe niedriger entlohnt werden als gleichwertige einfachste männerdominierte Arbeitertätigkeiten. Dies wäre ein weiteres Indiz für

mittelbare Entgeltdiskriminierung. Ein Verstoß gegen das Entgeltgleichheitsgebot könnte auch vorliegen, wenn für Tätigkeiten mit gleichem Anforderungsniveau (z.B. Fachverkäufer/in und Bäcker mit dreijähriger Berufsausbildung) unterschiedliche Grundlöhne und Gehälter gezahlt werden.

- Weiterhin darf es in Entgeltregelungen keine unzulässige Ausgrenzung oder Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigten, befristet und geringfügig Beschäftigten oder von Beschäftigten bestimmter Berufsgruppen (z.B. Reinigungskräften) geben, soweit es sich um Frauen handelt. Die Prüfung des Geltungsbereichs einer Regelung kann dies klären.
- Der Aufstieg beim Grundentgelt in Stufen muss nach rechtlich zulässigen Kriterien und Regeln erfolgen, die der Europäische Gerichtshof präzisiert hat. Dabei muss z.B. auch ausgeschlossen sein, dass Frauen nach ihrer Rückkehr aus der Elternzeit keine unzulässigen Kürzungen erfahren.

Für die detaillierte Prüfung der Entgeltgleichheit gilt, dass sie der Komplexität der betrieblichen und tariflichen Entgeltstrukturen folgen muss. Ansonsten ließen sich die diskriminierenden Mechanismen nicht sichtbar machen und auch nicht beseitigen. Sind die Entgeltstrukturen wenig differenziert und transparent, wird auch die Prüfung einfach und schnell erfolgen können.

⁴¹ vgl. u.a. Broschüre des BMFSFJ: Fair P(l)ay. Entgeltgleichheit für Frauen und Männer, 2009, 4. Auflage)

⁴² Vgl. u.a. Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern (BT-Drucksache 14/8952 v. 25.4.2002), Berlin, S. 209-251

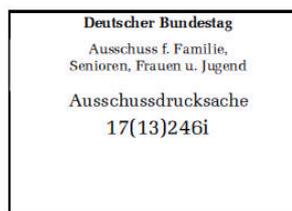
⁴³ www.eg-check.de

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1079

14. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Dr. Mari Teigen, Oslo/Norwegen^{*)}

Einführung

Norwegen gilt hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter als eine der führenden Nationen. Dennoch ist die Situation in diesem Bereich komplex. In manchen Bereichen wurden beträchtliche Fortschritte erzielt, in anderen besteht die Geschlechterungleichheit fort. Seit Mitte der Achtzigerjahre sind Frauen und Männer in den politischen Gremien nahezu gleich vertreten: 40 Prozent der Abgeordneten im norwegischen Parlament sind Frauen; im Kabinett sind es 50 Prozent und in den Gemeinderäten durchschnittlich 38 Prozent. Wenngleich der Anteil von Frauen in politischen Ämtern relativ hoch ist, gibt es eine relativ große Schwankungsbreite unterhalb der Durchschnittswerte, in allen Fraktionen und Politikbereichen. Hinsichtlich der Gleichstellungserfolge sind die allgemein hohen Beschäftigungsquoten norwegischer Frauen ein weiterer wichtiger Faktor. Heute sind 69 Prozent der Erwachsenen erwerbstätig, 72 Prozent der Männer und 67 Prozent der Frauen.⁴⁴ Allerdings ist Teilzeitarbeit unter den erwerbstätigen Frauen relativ weit verbreitet. Von den erwerbstätigen Frauen sind 41 Prozent teilzeitbeschäftigt, bei den Männern beträgt der Anteil 14 Prozent.⁴⁵ Wie in vielen anderen europäischen Ländern sind 60 Prozent der Studierenden

Frauen,⁴⁶ doch sind es bei den Ordinarien immer noch nur ein Fünftel (21 Prozent).⁴⁷

Gesetzeslage

Das norwegische Gleichstellungsgesetz, in Kraft getreten 1979, sieht in Artikel 5 gleichen Lohn für gleiche Arbeit vor: Frauen und Männer im selben Unternehmen erhalten für die gleiche oder gleichwertige Arbeit gleiches Entgelt. Die Bezahlung wird unabhängig vom Geschlecht auf die gleiche Weise festgesetzt. Das Recht auf Entgeltgleichheit für die gleiche oder gleichwertige Arbeit gilt ungeachtet des Faches oder des Berufes oder der Frage, ob die Bezahlung durch Lohnvertrag geregelt ist. Ob die Arbeit gleich oder gleichwertig ist, wird nach einer Gesamteinschätzung festgelegt, bei der die zur Durchführung der Arbeit nötige Fachkenntnis sowie andere einschlägige Faktoren relevant sind, beispielsweise Aufwand, Verantwortung und Arbeitsbedingungen. Der Begriff „Bezahlung“ beinhaltet das übliche Entgelt für die jeweilige Arbeit sowie alle anderen Zuschläge oder Vorteile oder anderen Vergünstigungen durch den Arbeitgeber.

Die Förderklausel des Gleichstellungsgesetzes (Artikel 1 Absatz a: Pflicht zur Förderung der

⁴⁴ <http://www.ssb.no/emner/06/01/aku/tab-2013-01-30-03.html>

⁴⁵ <http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likestilling/index.html>

⁴⁶ <http://www.ssb.no/emner/00/02/10/likestilling/index.html>

⁴⁷ http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/she_figures_2012_en.pdf

^{*)} Co-Autorin Miriam Grønning
Die Stellungnahme wurde im Auftrag des Referates WI 1 übersetzt!

Gleichstellung) sieht vor, dass Behörden sich aktiv, zielgerichtet und systematisch darum bemühen, die Gleichstellung in allen gesellschaftlichen Bereichen zu fördern. Arbeitgeber bemühen sich in ihrem Unternehmen aktiv, zielgerichtet und systematisch darum, die Gleichstellung zu fördern. Dieser Pflicht müssen auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen genügen. Jedoch wird nach wie vor über die Konkretisierung dieser Bestimmung diskutiert; es wird vorgebracht, dass in der Formulierung der Förderklausel deutlich zu machen sei, dass es in der Verantwortung der Arbeitgeber liege, mit den Arbeitnehmervertretern die durchgängige Einhaltung der Pflicht zur Förderung der Gleichstellung zu erörtern (siehe z.B. NOU 2012:15).

Entwicklungen bei der Entgeltgleichheit

Die Lohnstruktur in Norwegen wird als verdichtet beschrieben, was bedeutet, dass die Unterschiede zwischen hohen und niedrigen Löhnen relativ gering sind. Dennoch besteht zwischen den Durchschnittslöhnen von Männern und Frauen eine konstante Lücke. Frauen erhalten für die gleiche Arbeit durchschnittlich 85 Prozent des Entgeltes von Männern. Die allgemeinen Einkommenszuwächse haben keinen Einfluss auf diesen durchschnittlichen Abstand zwischen Männern und Frauen. Trotzdem sind die haushaltsbezogenen Einkommensunterschiede größer geworden, insbesondere durch gestiegene Kapitalerträge. Insofern Trends zur Verringerung des Einkommensgefälles zwischen Männern und Frauen zu verzeichnen sind, ist dies vor allem durch die gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen bedingt. Ferner gibt es gewisse Tendenzen zur Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Frauen. Ursache ist die gestiegene Erwerbsbeteiligung in jeder dieser Gruppen.

Die vorliegenden Studien lassen auf bestimmte Variationsmuster bei den Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen schließen. Im Allgemeinen wächst das Einkommensgefälle mit den Bildungsabschlüssen. Am stärksten ausgeprägt sind die Einkommensunterschiede bei den „kürzeren“ Hochschulbildungsgängen; in dieser Gruppe verdienen Frauen 79 Prozent des Entgeltes von Männern. Klassische Beispiele sind Krankenschwestern (mit einer Überrepräsentation von Frauen) und Techniker (hier sind Männer überrepräsentiert). Mit anderen Worten: Geschlecht und Bildungsgang korrelieren besonders eng mit Beruf, Gewerbe und Wirtschaftszweig.

Unterschiede im geschlechtsspezifischen Einkommensgefälle werden an den nach Branchen aufgeschlüsselten Unterschieden deutlich. So erhalten weibliche Lehrkräfte 97 Prozent des Gehalts der männlichen Kollegen, in der Finanzwirtschaft hingegen verdienen Frauen nur 79 Prozent dessen.

Ein weiterer wichtiger Faktor bei der ungleichen Bezahlung von Männern und Frauen ist das Alter. Bei Personen zwischen 20 und 30 Jahren beträgt das Einkommensgefälle 8 Prozent. Danach wird der Unterschied mit steigendem Alter stetig größer. Zwi-

schen 30 und 40 Jahren beträgt das Einkommensgefälle rund 10 Prozent und steigt bei Anfang fünfzig auf rund 20 Prozent – auf diesem Niveau stabilisiert es sich dann.

Barth und Schöne (2006) haben die Gründe für das mit dem Alter größer werdende Einkommensgefälle untersucht. Liegen sie a) in einem Laufbahneffekt – steigt das Entgelt bei Männern rascher als bei Frauen? Oder liegen sie b) in einem Kohorteneffekt – wird das Einkommensgefälle in den höheren Altersgruppen größer? Ihre Analysen zeigen, dass dem Laufbahneffekt größere Bedeutung als dem Kohorteneffekt zukommt. Besonders signifikant ist die langsamere Laufbahnentwicklung bei eher von Frauen ausgeübten Berufen, gegenüber den eher „typisch männlichen“ Berufen. Die Einkommensunterschiede werden am größten im Lebensalterabschnitt zwischen 25 und 40 Jahren; dies ist eben der Zeitraum, in dem wichtige Entscheidungen hinsichtlich Arbeit, Karriere und Familie fallen.

Die vorliegenden Studien zu den Unterschieden im Einkommensgefälle zwischen Männern und Frauen kommen für den norwegischen Arbeitsmarkt zu dem Schluss, dass sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede nicht mit den Unterschieden im Alter und in der Ausbildungsdauer erklären lassen. Für das Einkommensgefälle ist eine direkte Entgeltdiskriminierung von nur marginaler Bedeutung. Männer und Frauen werden für die gleiche Position im selben Unternehmen im Allgemeinen gleich bezahlt. Das Einkommensgefälle steht in Beziehung zu einer geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes, insbesondere zu Einkommensunterschieden zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Diese Unterschiede bleiben auch bei statistischer Kontrolle von Qualifikation und anderen einkommensrelevanten Faktoren bestehen. Die Einkommensunterschiede werden während der Elternschaft größer. Insbesondere die persönlichen Anpassungen, die Mütter kleinerer Kinder im Zusammenhang mit der Arbeits- und Berufsplanung sowie den Arbeitszeiten (z.B. Vollzeit oder Teilzeit) vornehmen, führen zu wachsenden Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen.

Dabei gilt das Tarifverhandlungssystem als einer der bestimmenden Faktoren dafür, weshalb systematische Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen fortbestehen. Hier ist es vor allem die führende Position der dem Wettbewerb ausgesetzten Branchen bei Tarifverhandlungen. Das Tarifvertragssystem ist ausschlaggebend und beeinflusst die Gleichstellung.

Geschlechterspezifische Diskrepanzen auf dem norwegischen Arbeitsmarkt

Wenngleich Norwegen in Bezug auf die Gleichstellung als eines der fortschrittlichsten Länder gilt, ist der norwegische Arbeitsmarkt stark von einer geschlechtsspezifischen Segregation geprägt (Jensberg, Mandal und Solheim 2012). Die horizontale geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes ist Ergebnis komplexer sozialer und institutioneller Prozesse. Diese Prozesse kommen auf verschiedenen Ebenen zur Geltung: von persönlichen Entscheidun-

gen zu Familie, Gleichaltrigen, Kindergärten, Schulen und Arbeitsplätzen über umfassendere soziale Strukturen und Darstellungen in den Medien bis zum politischen und rechtlichen Kontext. Im Grunde hat sich die geschlechtsspezifische Segregation des norwegischen Arbeitsmarktes teilweise als Folge der Fortschritte bei der Gleichstellung entwickelt. In den 1970er Jahren hat die Erwerbsbeteiligung von Frauen kräftig zugenommen. Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt folgte in gewissem Sinne einem gestiegenen Arbeitskräftebedarf im öffentlichen Sektor. Da mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eintraten, stieg gleichzeitig der Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen, zum Beispiel die Nachfrage nach Kindergartenplätzen.

Eine relativ aktuelle Untersuchung der Veränderungen bei der horizontalen geschlechtsspezifischen Segregation des norwegischen Arbeitsmarktes kommt zu dem Schluss, dass in Norwegen in den letzten 20 Jahren von evidenten Veränderungen in dieser Hinsicht keine Rede sein kann (Jensberg et al. 2012). Männer und Frauen sind nach wie vor in unterschiedlichen Bereichen des norwegischen Arbeitsmarktes konzentriert. Es zeigen sich allerdings einige unterschiedliche Tendenzen, je nachdem, ob man die Segregation im privaten und öffentlichen Sektor oder nach Branchen und Berufen betrachtet. Bei den Sektoren zeigt sich eine noch stärkere geschlechtsspezifische Segregation, bei den Branchen eine gewisse Stabilität, und die Untersuchung der Berufe weist auf eine Desegregation in denjenigen Berufen hin, in denen Frauen bislang am ehesten überrepräsentiert waren. Ferner zeigen die Ergebnisse eine Tendenz zu einer geringeren geschlechtsspezifischen Segregation in der vertikalen Dimension (Jensberg et al. 2012: 14).

Eine Aktualisierung der Daten zum Anteil von Frauen in Führungspositionen in zehn wichtigen Branchen Norwegens lässt ebenfalls eine allmähliche Tendenz hin zu einer ausgewogeneren Verteilung zwischen Männern und Frauen erkennen (Teigen 2012).⁴⁸ Die allgemeinen Zahlen ergeben eine Abnahme des Anteils von Männern in Führungspositionen von 83 auf 75 Prozent. Die Führungskräfte aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Sektoren ergeben gewisse Unterschiede im Tempo der Veränderungen: In der Wirtschaft geht der Anteil der Männer von 96 auf 87 Prozent zurück, im öffentlichen Sektor, in der Wissenschaft und im Hochschulwesen, bei den Kirchen sowie bei Polizei und Justiz in etwas stärkerem Maße (von 81 auf 64 Prozent, von 81 auf 65 Prozent, von 93 auf 78 Prozent bzw. von 90 auf 77 Prozent).

Der relativ hohe Anteil von Frauen im öffentlichen Sektor und von Männern im privaten Sektor sowie der gleichbleibende Anteil von Männern und Frauen in bestimmten Berufen und Branchen sind entscheidende Faktoren für eine Erklärung der allgemein langsamen Veränderung im Muster der geschlechtsspezifischen Segregation, etwa in Bezug auf die Überrepräsentation von Teilzeitarbeit bei Frauen und das Einkommensgefälle zwischen Männern und

Frauen. Die geschlechtsspezifische Segregation des norwegischen Arbeitsmarktes wurde immer wieder hervorgehoben als Mechanismus, der die geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Entgelt stabilisiert.

Wie der geschlechtsspezifischen Segregation in der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen sei, ist in der norwegischen Gleichstellungspolitik der vergangenen Jahre immer wieder zentrales Thema gewesen. Zwei offizielle Berichte sowie ein Weißbuch der Regierung heben die Bedeutung hervor, die einem Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem norwegischen Arbeitsmarkt als zentraler Strategie zur Förderung der Gleichstellung und zur Verringerung des Einkommensgefälles beikommt (NOU 2008: 6 [Kjønn og lønn/Geschlechter und Entgelt] und 2012:15 [Politikk for likestilling/Gleichstellungspolitik] bzw. Meld. St. 5 [2010-2011] [Likestilling for likelønn/Gleichstellung für Entgeltgleichheit]).

Der amtliche Bericht zu „Geschlechter und Entgelt“ enthält sieben Vorschläge für Konzepte gegen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen. Zunächst wird vorgeschlagen, die Pflicht zur Förderung der Gleichstellung im Gleichstellungsgesetz einschließlich der Bestimmung zur Verbesserung der Entgeltgleichheit zu untermauern. Der Gleichbehandlungsbeauftragte sollte ein größeres jährliches Budget erhalten; die Pflicht zur aktiven, zielgerichteten und systematischen Förderung der Gleichstellung (einschließlich Entgeltgleichheit, Entgeltstatistiken usw.) sollte bekräftigt werden. Zweitens: Entgelterhöhungen sollten sich auf bestimmte vorwiegend von Frauen ausgeübte Tätigkeiten richten; sie sollten so ausgestaltet werden, dass sie keine Forderungen nach Ausgleich nach sich ziehen, sodass eine Zeitlang die Möglichkeit höherer Steigerungen im öffentlichen Sektor gegenüber dem privaten Sektor besteht. Drittens: Den an Tarifverhandlungen beteiligten Sozialpartnern wurde empfohlen, Mittel für Stellen im Niedriglohnbereich bereitzustellen, die vornehmlich von Frauen wahrgenommen werden. Viertens: Mindestens ein Drittel der Elternzeit sollte den Vätern vorbehalten bleiben (die so genannte „Väterquote“). Fünftens: Die Sozialpartner wurden aufgefordert, das Recht vorzusehen, nach der Elternzeit und bei Rückkehr in die Beschäftigung die durchschnittliche Lohn- oder Gehaltserhöhung zu erhalten. Sechstens: Die Regierung sollte ein Projekt entwickeln, das Unternehmen und Organisationen bei solchen Maßnahmen unterstützt, die Frauen zu Führungspositionen verhelfen. Siebtens: Die Vertragsparteien im öffentlichen Sektor sollten dort, wo überwiegend Frauen tätig sind, bei Tarifverhandlungen zunehmend lokale Abschlüsse anstreben.

Im Allgemeinen steht in der öffentlichen und politischen Debatte über mangelnde Fortschritte bei der Gleichstellung die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes im Mittelpunkt. Dennoch wird diese Segregation weitgehend nur als Erklärungsmodell herangezogen: Es wurden nur wenige Initiativen ergriffen, die die geschlechtsspezifische Segregation verändern sollten. Der jüngste amtliche Bericht über Gleichstellungspolitik betont jedoch die

⁴⁸ [http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/ Andre-rapporter/2012/2012-008](http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Andre-rapporter/2012/2012-008)

Bedeutung des Arbeitslebens für die Festigung und Förderung der Gleichstellung in Norwegen und weist auf einige wichtige Maßnahmen zum Abbau der geschlechtsspezifischen Segregation im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt hin (NOU 2012: 15). Politische Initiativen, die sich auf eine Veränderung der traditionell geschlechtsspezifischen Bildungsentscheidungen richten, betonen insbesondere, wie **Anreize** dazu verwendet (oder zumindest geprüft) werden könnten, um die Attraktivität nicht-traditioneller Entscheidungen zu steigern. In Bezug auf den Arbeitsmarkt betont der Bericht über Gleichstellungspolitik die Bedeutung **dreiseitiger Vereinbarungen** zwischen Behörden und Sozialpartnern auf nationaler, lokaler und Unternehmensebene. Solche Vereinbarungen sollten hinsichtlich der Pflichten zur Förderung der Gleichstellung nach dem Gleichstellungsgesetz und anderen Antidiskriminierungsgesetzen erarbeitet werden. Diese Pflicht muss konkretisiert werden, um Initiativen zur aktiven, zielgerichteten und systematischen Förderung der Gleichstellung mehr Geltung zu verschaffen und ihnen Richtung zu geben.

Die Rolle der Sozialpartner

Die allgemein bei den Sozialpartnern offiziell vertretene Ansicht ist, dass gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit gefördert werden sollte. Trotzdem weist die Struktur des Tarifvertragssystems in Verbindung mit Interessenkonflikten der unterschiedlichen Organisationen – die zuweilen der Entgeltgleichheit zuwiderlaufen – teilweise in eine andere Richtung. Von besonderer Bedeutung ist die relative Macht, über welche die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen verfügen.

Høgsnes (2002) zeigt, wie das Thema der Entgeltgleichheit herkömmlicherweise als Kampf um bessere Löhne für einkommensschwache Gruppen definiert wird. Dies bildet jedesmal eines der Hauptprobleme in Verhandlungsrunden, bei denen der LO, der norwegische Gewerkschaftsbund, eine wichtige Verhandlungsseite ist. Der LO vertritt herkömmlicherweise überwiegend Arbeitnehmer in der Wirtschaft und somit die Interessen männlicher Mitglieder. Zum Teil wird anerkannt, dass die Elemente und vorherrschenden Machtbeziehungen im Tarifvertragssystem für große Gruppen von Frauen im öffentlichen Sektor von Nachteil sind. Bisher war man wenig bemüht, sich mit den strukturellen Bedingungen zu befassen, die den relativ großen Entgeltunterschieden zwischen Berufen im öffentlichen Sektor mit hohem Frauenanteil und den Berufen im privaten Sektor mit hohem Männeranteil zugrunde liegen. Dies bezieht sich zum Teil auf die unterschiedliche Bezahlung bestimmter Absolventen „kürzerer“ Hochschulbildungsgänge und darauf, wie die Konzentration von Beschäftigten nach Ausbildungsart in den unterschiedlichen Arbeitsmarktsektoren verteilt ist. In den letzten Jahren hat die Beziehung zwischen Dauer der Ausbildung, geschlechtsspezifischer Segregation und sektoralen Unterschieden in der öffentlichen Diskussion höheren Stellenwert erlangt.

Andererseits zeigen Untersuchungen von Gruppen mit niedrigem Einkommen, dass 14 Prozent

der Erwachsenen unterhalb der „unteren Einkommensschwelle“ anzusiedeln sind (auf Basis der Erhebung des jeweiligen Medianeinkommens). Zu diesen Gruppen gehören mehr Frauen als Männer: 18 Prozent der Frauen und 11 Prozent der Männer liegen unter der unteren Einkommensschwelle. Das Bildungsniveau hat für Frauen besondere Bedeutung. Ferner sind Frauen mit vielen Kindern (vier und mehr) häufiger in der Gruppe mit niedrigem Einkommen zu finden, insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund. Hinsichtlich der Gleichstellung gibt es besonders wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Freiheit und Autonomie jener Teile der Bevölkerung, die unterhalb der unteren Einkommensschwelle liegen, sowie nicht zuletzt mit der Aufgabe, welche gleichstellungspolitischen Maßnahmen zu ergreifen sind, um dauerhaft niedrigem Einkommen entgegenzuwirken.

Familien- und Sozialpolitik

Familien- und Sozialpolitik gilt als wichtig für die Förderung der Gleichstellung und Entgeltgleichheit auf dem norwegischen Arbeitsmarkt. In den letzten Jahren findet die Frage besonderes Interesse, wie die Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen die Entwicklung hin zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit fördert oder behindert.

Im Folgenden werden wir untersuchen, wie die Erwerbsbeteiligung und das Einkommen von Frauen durch drei familienpolitische Instrumente beeinflusst werden: subventionierte Kinderbetreuung, Betreuungsgeld und Elternzeit.

Subventionierte Kinderbetreuung: In Norwegen wurden 2004 Reformen der Kindertageseinrichtungen durchgeführt, um den Zugang zur Kinderbetreuung zu gewährleisten und für jedermann ungeachtet des gesellschaftlichen und ökonomischen Hintergrundes erschwinglich zu gestalten. Wenngleich die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Norwegen relativ hoch ist, sollte ein breiteres Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu günstigeren Preisen die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigern. Diese Arbeitshypothese prüften Hardoy und Schøne (2010) durch einen Vergleich der von der Reform betroffenen bzw. nicht betroffenen Mütter; sie bestätigten, dass eine günstigere Kinderbetreuung und ein breiteres Angebot die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigern. Die Auswirkung der Reform auf die Arbeitszeiten von Müttern ist vor dem Hintergrund ihrer früheren Erwerbsbeteiligung ebenfalls positiv, wenngleich eher moderat.

Betreuungsgeld: Dem 1998 eingeführten Betreuungsgeld wurde nachgesagt, für Frauen den Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu verringern und damit außerdem die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen zu vergrößern. Mit dieser Reform erhielten alle Eltern mit Kindern zwischen einem und zwei Jahren, die die staatlich subventionierte Kinderbetreuung nicht in Anspruch nahmen, das Recht auf einen festen monatlichen Betrag an finanzieller Unterstützung. In mehreren wissenschaftlichen Untersuchungen wurde festgestellt, dass sich das Betreuungsgeld negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen

auswirkt (Rønsen 2001, Schøne 2004 und Drange 2012). Dieser Effekt ist bei Frauen mit Migrationshintergrund noch ausgeprägter. Die verringerte Erwerbsbeteiligung norwegischer Frauen wurde auf rund 4 Prozent geschätzt (Schøne 2004), jene von Frauen mit Migrationshintergrund auf 5 bis 10 Prozent (Hardoy und Schøne 2008). Ferner wurde ein geringer negativer Effekt auf die Arbeitszeiten von Frauen festgestellt (Schøne 2004). Betrachtet man jedoch Frauen, die sowohl vor als auch nach einer Zeit des Betreuungsgeldes arbeiten, scheint sich das Betreuungsgeld nicht signifikant auf Löhne und Gehälter auszuwirken (Schøne 2005). Anscheinend beeinflussen ökonomische Anreize die Entscheidung von Müttern, zu arbeiten oder nicht zu arbeiten. Erhalten Frauen Betreuungsgeld, so ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie zuhause bleiben. Können sie dagegen eine günstige Kindertageseinrichtung in Anspruch nehmen, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Bei einigen Gruppen wirken sich diese Anreize stärker als bei anderen aus. Dennoch scheinen sich solcherart staatliche Programme nicht sonderlich auf das Ausmaß auszuwirken, in dem Frauen arbeiten.

Elternzeit: Seit der Einführung 1977 ist das norwegische Elternzeitprogramm mehrfach erweitert worden. Seit 1993 umfasst es außerdem einen den Vätern vorbehaltenen Erziehungsurlaub, landläufig als „Väterquote“ bezeichnet. Diese Quote wurde von vier Wochen 1993 auf zwölf Wochen 2011 ausgedehnt. Zwei norwegische Studien untersuchen die Auswirkungen des Erziehungsurlaubs auf das Einkommen von Vätern. Beide kommen zu dem Ergebnis, dass die Väterquote das Einkommen senkt (Cools, Fiva und Kirkebøen 2011 sowie Rege und Solli 2010). Die väterliche Elternzeit wird damit begründet, dass sie, wenngleich kurz, Väter motiviert, den Müttern Aufgaben abzunehmen und diesen damit mehr Gelegenheit für eine Erwerbstätigkeit zu geben. Rege und Solli (2010) sowie Ugreninov (2012) stellen fest, dass die Elternzeit der Väter sich nicht signifikant auf die Arbeitsplatznachfrage durch Mütter auswirkt.

Das wichtigste Fazit lautet, dass Elternzeitprogramme, und insbesondere die „Väterquote“, sich im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter positiv auswirken. Dennoch sind die dem geschlechtsspezifischen Einkommensgefälle zugrundeliegenden Mechanismen komplex, und eine gesicherte Kausalbeziehung wurde bislang nicht nachgewiesen.

Erfahrungen mit der Arbeitsentgeltbewertung

In der internationalen Diskussion findet die Arbeitsentgeltbewertung als Strategie zur Förderung der Entgeltgleichheit starke Beachtung. In Norwegen hat diese Methode keinen großen Einfluss. Zwar zeigt die Erfahrung, dass ein Konsens darüber möglich ist, welche Arbeit auf der Grundlage einer Bewertung der Arbeitsplatzanforderungen als gleichwertig gilt. Was sich aber als problematisch erweist ist, diese Bewertungen in Entgeltanpassungen münden zu lassen. In gewissem Umfang kann dies einige Aus-

wirkungen auf der lokalen Unternehmensebene haben. Allerdings: Insofern die wichtigsten Unterschiede mit sektoralen Bedingungen in Verbindung zu bringen sind und Löhne und Gehälter in Tarifverhandlungen vereinbart werden, haben die möglichen Auswirkungen von Arbeitsentgeltbewertungen in der norwegischen Debatte um das geschlechter-spezifische Einkommensgefälle nicht viel Beachtung gefunden.

Fazit

Wenngleich in den letzten Jahrzehnten auf dem norwegischen Arbeitsmarkt einige deutliche Veränderungen hin zur Gleichstellung zu verzeichnen sind, bleiben die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede stabil. Frauen erhalten für die gleiche Arbeit durchschnittlich 85 Prozent des Entgeltes von Männern. Das Fortbestehen dieser Unterschiede ist sektoral bestimmt: Frauen sind überwiegend in Berufen im öffentlichen Sektor tätig. Darüber hinaus verringern sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Einkommen und Laufbahn im Allgemeinen, wenn Frauen sich der Familie widmen.

Die norwegische Regierung verweist auf drei zentrale Bereiche für Maßnahmen gegen das geschlechterspezifische Einkommensgefälle (Meld. St. 6 [2010-2011]). Erstens: Wirksame und durchgängige Beachtung des Rechts auf Entgeltgleichheit unter besonderer Betonung von Maßnahmen, die zu einer wirksamen und durchgängigen Einhaltung und zur Durchsetzung des Gleichstellungsgesetzes beitragen, um direkte und indirekte Entgeltdiskriminierung zu verhindern. Zweitens: Förderung geschlechtergerechter Elternschaft. Notwendig sind Maßnahmen, die der Tendenz entgegenwirken, dass Frauen hinsichtlich ihres Einkommens und ihrer Laufbahn Nachteile durch Schwangerschaft, Geburt und Kindererziehung hinnehmen müssen. Drittens: Förderung der Gleichstellung in Bildung, Ausbildung und Arbeitsleben sowie Durchführung von Maßnahmen zur Reduzierung der Teilzeitarbeit.

Quellen

Barth, Erling und Pål Schøne (2006), *Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet. Kohort eller karriere? Søkelys på arbeidsmarkedet* 23, 2006.

Cools, S., Fiva, J. H. und Kirkebøen, L. J. (2011). *Causal effects of paternity leave on children and parents*. Discussion Paper No. 657, Statistics Norway.

Drange, N. (2012). *Crowding out Dad? The effect of a Cash-for-care Subsidy on Family Time Allocation*. UiS Working Papers in Economics and Finance 2012/3.

Hardoy, I. und Schøne, P. (2008). *Incentives to Work: Labour Supply Effects of a Cash-for-Care Subsidy for Non-Western Female Immigrants*. *Labour Economics*, 17(6), 963-974.

Hardoy, I. und Schøne, P. (2010). *Higher and Higher? Can Cheaper Day Care Spur Female Labour Supply when Supply is Already High?* Paper presented at the 3rd Joint IFAU/IZA Conference on Labor Market Policy Evaluation, Uppsala.

Høgsnes, G. (2002). Likelønn: Forhandlingsstruktur og makt. In A. L. Ellingsæter & J. Solheim (Eds.), *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv* (pp. 190-216). Oslo: Gyldendal.

Jensberg, Heidi, Roland Mandal und Erling Solheim (2012), Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet 1990-2010. Trondheim: SINTEF rapport.

Meld. St. 6(2010–2011), Likestilling for likelønn. 26.11.2010, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Rege, M. und Solli, I. (2010). The Impact of Paternity Leave on Long-term Father Involvement. CESifo Working Paper No. 3130.

Rønsen, M. (2001). Market Work, Child Care and the Division of Household Labour: Adaptions of Norwegian Mothers Before and After the Cash-for-Care Reform. Report 2001/3, Statistics Norway.

Schøne, P. (2004). Labour supply effects of a cash-for-care subsidy. *Journal of Population Economics*, 17(4), 703-727.

Schøne, P. (2005). The Effect of a Family Policy Reform on Mother's Pay: A Natural Experiment Approach. *Review of Economics of the Household*, 3(2), 145-170.

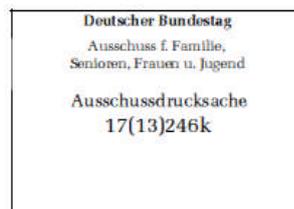
Ugreninov, E. (2012). *Kvinner mellom arbeid og omsorgsforpliktelser - fokus på lønnsutvikling og sykefravær*. Ph.D, Universitetet i Oslo

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1081

15. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Gisela Ludewig, Berlin

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) begrüßt sowohl den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, ein Gesetz zur Verhinderung von Entgeltdiskriminierung vorzulegen, als auch den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots für Frauen und Männer.

Beide Initiativen verfolgen das wichtige Ziel, Regelungen zur Durchsetzung der schon seit Jahrzehnten gesetzlich vorgeschriebenen Gleichstellung von Frauen und Männern hinsichtlich des Arbeitsentgelts – bisher ein „Papiertiger“ – zu schaffen. Der djb fordert seit Langem, dass der Gesetzgeber endlich seiner Verpflichtung nachkommt, die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicherzustellen (z.B. djb-Stellungnahme 2009/01 zum Thema Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 28.1.2009).

Ausgangspunkt ist Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Danach muss der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken.

Art. 23 der Grundrechtecharta der EU besagt, dass die Gleichheit von Männern und Frauen auch im Bereich des Entgelts sicherzustellen ist.

Art. 157 Abs. 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) verpflichtet jeden Mitgliedstaat, die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicherzustellen.

Nach Art. 4 der Richtlinie 2006/54 EG müssen bei gleicher Arbeit oder einer Arbeit, die als gleichwertig anerkannt wird, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und Entgeltbedingungen beseitigt werden. Dies muss nach Art. 1 der Richtlinie 2006/54 EG durch angemessene Verfahren sichergestellt werden.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom August 2006 schreibt vor, dass Benachteiligungen wegen des Geschlechts in Bezug auf die Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt unzulässig sind und verhindert oder beseitigt werden müssen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG).

Der deutsche Gesetzgeber hat sich bisher darauf beschränkt, die einzelne Person, die von Entgeltdiskriminierung betroffen ist, auf ihr individuelles Beschwerde- und Klagerecht zu verweisen. Dieser individuelle Weg hat sich als ungeeignet erwiesen, um Entgeltdiskriminierung zu verhindern oder zu beseitigen. Aktuell liegt in Deutschland das von Frauen erzielte Entgelt um 22 Prozent unter dem der Männer. Wir stehen damit an drittletzter Stelle im Vergleich aller 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Auch das vom BMFSFJ zur Prüfung von Entgeltgleichheit propagierte Selbsttestinstrument Logib-D ist nicht geeignet, die Ungleichbehandlung von Frauen beim Arbeitsentgelt zu beseitigen (dazu: „Logib-D – Verfehlte Hoffnungen auf Anzeige diskriminierungsverdächtiger Entgeltdifferenzen“, djb-Stellungnahme 2010/03 vom 9.3.2010).

Folge der Entgeltdiskriminierung ist, dass die durchschnittliche gesetzliche Rente von Frauen in Deutschland heute 645 Euro im Monat beträgt, die von Männern hingegen 1.595 Euro. Einer Studie des Bundesfamilienministeriums aus dem Februar 2012 zufolge beträgt damit die Rentenlücke zwischen Frauen und Männern 59,6 Prozent.

Die zwar verbotene, aber tatsächlich existierende Ungleichbehandlung von Frauen und Männern beim Entgelt stellt ein gravierendes Unrecht dar, dem der Staat nicht länger tatenlos zusehen darf. Gesetzliche Vorgaben zur Durchsetzung des nationalen und europarechtlichen Gebots des gleichen Entgelts für Frauen und Männer sind alternativlos.

Im Einzelnen:

Zu Ziff. 1 und 2 des Antrags, deren Inhalt auch der Gesetzentwurf behandelt

Die Durchsetzung von Entgeltgleichheit erfordert **Transparenz**:

- *Erstens über die Entlohnungspraxis*

Das Tabu, im Kollegenkreis über das eigene Entgelt zu sprechen, muss fallen und ersetzt werden durch einen Auskunftsanspruch über die betriebliche Entlohnung – sonst bliebe es dem Zufall überlassen, Entgeltdiskriminierung zu erkennen.

Eine arbeitsvertragliche Klausel, die Beschäftigten Stillschweigen über ihr Entgelt vorschreibt, ist natürlich unwirksam (so auch: Urteil LAG Mecklenburg-Vorpommern vom 21.10.2009, 2 Sa 237/09).

- *Zweitens über die Bewertungsmaßstäbe für gleichwertige Arbeit*

Insoweit schließt der djb sich den Ausführungen der Sachverständigen Dr. Karin Tondorf an.

Um diese Transparenz herzustellen, sind richtigerweise die **Arbeitgeber zu verpflichten**, ihre Entlohnungspraxis zu überprüfen und zwar unter Anwendung geeigneter Prüfungsverfahren; es erscheint sinnvoll, nur solche Verfahren als geeignet anzusehen, die von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) entsprechend zertifiziert werden. Es ist richtig, in diese betrieblichen Prüfungsverfahren die Betriebsräte, Personalräte und Gleichstellungsbeauftragten einzubeziehen, denn es handelt sich um kollektive Tatbestände. Ohne die im Entwurf vorgesehene Verpflichtung zur **Veröffentlichung** der Prüfungsergebnisse im Betrieb würde der Sinn des Verfahrens allerdings nicht erreicht.

Wurde bei der betrieblichen Prüfung Entgeltdiskriminierung festgestellt, soll gem. § 9 des Gesetzentwurfs eine **Einigungsstelle für Entgeltgleichheit** zur

Beseitigung dieser Entgeltdiskriminierung gebildet werden. Dies ist ein sehr kluger Vorschlag, da betriebliche Einigungsstellenverfahren sich sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst seit Jahrzehnten bewährt haben, um betriebliche Konflikte, also solche mit kollektivrechtlichem Bezug, zu lösen.

Soll ein Entgeltgleichheitsgesetz nicht ebenfalls wirkungslos bleiben, ist die in § 17 des Gesetzentwurfs vorgesehene Möglichkeit, Verstöße gegen das Gesetz durch spürbare **Geldbußen** zu ahnden, unverzichtbar.

Stellt sich bei der betrieblichen Prüfung heraus, dass die Entgeltdiskriminierung auf **tarifvertraglichen Regelungen** beruht, die gleichwertige Arbeit unterschiedlich bewerten, sind zur Änderung dieser Regelungen wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Tarifautonomie nur die Tarifvertragsparteien selbst befugt. Die Beachtung des Entgeltgleichheitsgebots richtet sich inhaltlich uneingeschränkt auch an die Tarifvertragsparteien. Nur wie dieses umgesetzt werden soll, unterliegt der autonomen Gestaltung.

Allerdings kann der Gesetzgeber sich nicht auf die Tarifautonomie zurückziehen, sondern ist verpflichtet, eine Regelung zu schaffen, die tatsächlich geeignet ist, auch im Bereich der Tarifverträge das Gebot der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern wirksam durchzusetzen (wirksame staatliche Durchsetzungsgarantie, EuGH, 25.10.1988, NJW 1989, 3086). Bis die Tarifvertragsparteien die diskriminierenden Regelungen durch diskriminierungsfreie ersetzt haben, kann dem Gebot der Entgeltgleichheit nur dadurch entsprochen werden, dass, wie in § 10 Abs. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehen, die benachteiligte Gruppe die gleichen tariflichen Ansprüche hat wie die übrigen Beschäftigten. Sowohl der Europäische Gerichtshof (EuGH 10.4.1984, C-14/83 [Colson und Kamann], Slg. 1984, 1891 Rn. 23; 8.11.1990, C-177/88 [Dekker], Slg. 1990, I-3941 Rn. 23) als auch das Bundesarbeitsgericht (BAG 20.3.2012, 9 AZR 529/10, NZA 2012, 803 Rn. 29; 10.11.2011, 6 AZR 148/09, NZA 2012, 161 Rn. 18) verurteilen in derartigen Fällen zur „Anpassung nach oben“, solange die Tarifvertragsparteien nicht tätig werden.

Das Ergebnis der – eigenverantwortlichen – Überprüfung der Tarifverträge durch die Tarifvertragsparteien muss natürlich einer inhaltlichen Kontrolle unterzogen werden. Es bietet sich an, in § 27 AGG eine entsprechende Befugnis der ADS aufzunehmen, verbunden selbstverständlich mit einer entsprechenden Aufstockung ihrer Mittel.

Zu Ziff. 3 des Antrags

Um effektiven Rechtsschutz zu gewähren, ist bei Klagen wegen Entgeltdiskriminierung unbedingt ein **Verbandsklagerecht** einzuführen, denn bei der Entgeltdiskriminierung handelt es sich um eine strukturelle Benachteiligung von Frauen, nicht um Einzelschicksale. Ein Verbandsklagerecht ist dem deutschen Recht auch nicht fremd, es funktioniert beispielsweise problemlos im Bereich des Umweltschutzes. Ein solches Verbandsklagerecht könnte in § 23 AGG eingefügt werden.

Der Forderung, die Frist in § 15 Abs. 4 AGG für die schriftliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bzw. des Entschädigungsanspruchs von zwei auf sechs Monate anzuheben, ist zuzustimmen. Ebenso muss die in § 61b ArbGG „versteckte“ Klagefrist für den Entschädigungsanspruch von drei auf sechs Monate nach der schriftlichen Geltendmachung angehoben werden. Außerdem ist diese Klagefrist zumindest in § 15 AGG durch Verweis auf § 61b ArbGG bekannt zu machen.

Zu Ziff. 4 des Antrags

Da Frauen an den gering vergüteten Tätigkeiten einen überproportional hohen Anteil haben, würden Mindestlöhne insbesondere ihnen zugutekommen. Voraussetzung wäre ein **flächendeckender Mindestlohn für alle Branchen**, nicht nur für die Bereiche, in denen überwiegend Männer arbeiten (vgl. djB-Stellungnahme 2009/01 zum Thema Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 28.1.2009). Weiterhin muss aber eine gerechte Bewertung gleichwertiger Arbeiten vorangetrieben werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1066

5. Februar 2013

Deutscher Bundestag Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend Ausschussdrucksache 17(13)191

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern
(BT-Drucksache 17/8897)

Handelsverband Deutschland

hier: Stellungnahme zum Entwurf eines Entgeltgleichheitsgesetz (BT-Drucksache 17/9781 der SPD-Bundestagsfraktion

I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels für rund 400.000 selbstständige Unternehmen mit insgesamt 2,9 Millionen Beschäftigten und jährlich 414 Milliarden Euro Umsatz. Der Einzelhandel ist nach Industrie und Handwerk der drittgrößte Wirtschaftszweig in Deutschland. Der HDE hat 100.000 Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Standorte und Größenklassen.

Der HDE vertritt die Auffassung, dass die Entgeltgleichheit ein wichtiges gesellschaftspolitisches Ziel darstellt und dass es keine geschlechtsspezifische Diskriminierung geben darf. Der HDE ist der Ansicht, dass die umfangreichen gesetzlichen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene ausreichen, Entgeltdiskriminierung wegen des Geschlechts effektiv zu verhindern. Weitere gesetzliche Regelungen sind aus Sicht des HDE daher überflüssig.

II. Grundsätzliche Position

Das Verbot der Diskriminierung beim Entgelt wegen des Geschlechts ist in Deutschland in zahlreichen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene abgesichert. So folgt das Verbot der Entgeltdiskriminierung bereits aus dem allgemein anerkannten

arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG). Auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist das Verbot der Entgeltdiskriminierung in § 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG ausdrücklich verankert worden. Auf europäischer Ebene ist der Grundsatz der Entgeltgleichheit für Frauen und Männer u. a. in Art. 157 AEUV und Art. 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben worden. Es existieren also bereits umfassende gesetzliche Regelungen zur Entgeltgleichheit. Für weitere gesetzliche Regelungen besteht aus unserer Sicht daher keine Notwendigkeit.

Nach aktuellen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes lag der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Frauen in Deutschland im Jahre 2011 23 % (25 % [West] / 6 % [Ost]) niedriger als der von Männern (Statistisches Bundesamt / Pressemitteilung vom 21. März 2012 - 101/12). Dabei handelt es sich allerdings nur um den unbereinigten Teil des Verdienstunterschiedes zwischen Frauen und Männern, sodass diese Zahl pauschal auf eine Diskriminierung von Frauen schließen lässt. Vielmehr sind auch nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gut zwei Drittel des Verdienstunterschiedes direkt auf strukturelle Ursachen zurückzuführen. Andere Untersuchungen haben sogar ermittelt, dass bis zu 82 % des Verdienstunterschiedes auf

strukturelle Maßnahmen zurückzuführen sind (DIW 2008, Wochenbericht 33, S. 467). Der restliche Betrag stellt den sog. „bereinigten Verdienstunterschied“ dar, welcher nicht direkt mit strukturellen Faktoren in Verbindung gebracht werden kann. Allerdings kann - entgegen der öffentlichen Meinung - nicht davon ausgegangen werden, dass auch dieser bereinigte Verdienstunterschied pauschal auf einer Diskriminierung von Frauen beruht. Vielmehr ist wissenschaftlich nicht eindeutig geklärt, woher dieser Unterscheid letztlich stammt. Die generalisierende Annahme, es handle sich um das Ergebnis systematischer Diskriminierung von Frauen, ist voreilig und wissenschaftlich nicht belastbar.

Die Fraktion der SPD geht daher offensichtlich fehl in der Annahme, dass „mehr als die Hälfte des Entgeltunterschiedes zwischen Männern und Frauen nicht durch unterschiedliche soziale und berufliche Merkmale von Frauen und Männern zu erklären sei“.

Anerkannte strukturelle Ursachen für den Verdienstunterschied sind u. a.:

- Frauen haben häufigere u. längere familienbedingte Erwerbsunterbrechungen
- Frauen sind häufiger teilzeitbeschäftigt
- Frauen bevorzugen Berufe und Branchen mit niedrigerem Entgeltniveau
- Frauen arbeiten häufiger in Kleinbetrieben mit geringem Entgeltniveau

Die unterschiedlichen Werte für den Verdienstausschlag in Ost und West bestätigen den Einfluss der aufgeführten Ursachen. So hat bspw. die bessere Kinderbetreuungsinfrastruktur im Osten dazu beigetragen, dass Frauen in Ostdeutschland geringere familienbedingte Erwerbsunterbrechung zu verzeichnen haben.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Prüfungs- und Berichtspflicht führt für die Betriebe zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand und damit letztlich auch zu erheblichen Zusatzkosten. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Berichterstattung alle 3 - 5 Jahre (jeweils abhängig von den betrieblichen Voraussetzungen) zu wiederholen ist. Die SPD-Bundestagsfraktion unterliegt somit einem schwerwiegenden Irrtum, wenn sie meint, dass für Unternehmen nur „geringfügige, nicht bezifferbare Aufwendungen“ entstehen würden.

Der Gesetzesentwurf ist überflüssig, da die Bundesregierung mit dem Logib-D-Verfahren bereits heute ein Computerprogramm zur Verfügung stellt, das Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern in Unternehmen identifizieren und zudem gezielt die Ursachen aufdecken kann. Noch dazu bietet die Bundesregierung Unternehmen eine kostenlose Beratung durch Experten an.

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung mit dem Logib-D-Verfahren bereits ein effektives Instrument zur Identifikation von Verdienstunterschieden zur Verfügung stellt, ist der von der SPD-Bundestagsfraktion vorgesehene finanzielle Mehrbedarf von 2 Mio. Euro pro Jahr für das Entgeltgleichheitsgesetz nicht gerechtfertigt. Dabei ist fraglich, ob es sich bei

dieser Zahl überhaupt um eine realistische Größenordnung handeln kann. Schließlich betrifft die Berichtspflicht alle Unternehmen mit in der Regel mehr als 15 Beschäftigten. Es bleibt unklar, wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) einen solchen Arbeitsaufwand bewältigen soll, ohne tiefgreifende strukturelle Änderungen vorzunehmen. Eine Mehrbelastung von 2 Mio. Euro erscheint in diesem Lichte wenig realistisch.

Noch dazu ist zu befürchten, dass eine verbindliche Berichtspflicht der Unternehmen aufgrund der Masse der zu bewältigenden Datenmenge zu einem sehr oberflächlichen und letztlich ungenauen Verfahrensablauf führen wird, der es schon aus diesem Grund unmöglich machen würde, Verdienstunterschieden, sofern es solche gibt, effektiv entgegenzuwirken.

III. Zu den Forderungen des Gesetzesentwurfs im Einzelnen

1. Regelmäßige betriebliche Prüfung der Entgeltgleichheit

Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs der SPD-Bundestagsfraktion hat die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Pflicht, regelmäßig (alle 3 - 5 Jahre) die betriebliche Entlohnungspraxis einer Prüfung in Bezug auf Entgeltgleichheit für Frauen und Männer zu unterziehen. Davon betroffen sind gem. § 2 alle Betriebe, die in der Regel mehr als 15 Arbeitnehmer beschäftigen.

Eine solche Prüfungspflicht und der damit verbundene Verwaltungsaufwand sowie die Kosten sind den betroffenen Betrieben schlicht nicht zumutbar. Dies gilt umso mehr, als die Prüfung gem. § 6 Abs. 7 alle 3 - 5 Jahre wiederholt werden muss. Die Tatsache, dass Betriebe mit max. 15 Beschäftigten von der Prüfpflicht ausgenommen sein sollen, vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern.

Bereits nach geltendem Recht handelt es sich bei einer Entgeltdiskriminierung wegen des Geschlechts u. a. um einen Verstoß gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG). Der betroffenen Arbeitnehmerin steht es frei, sich in einem entsprechenden Fall im Wege einer arbeitsgerichtlichen Klage gegen den Arbeitgeber zu wenden und die Entgeltdifferenz einzuklagen. Vor diesem Hintergrund ist eine Prüfpflicht, wie ihn der Gesetzesentwurf vorsieht, nicht verhältnismäßig.

Darüber hinaus wird durch die Prüfpflicht im Sinne des Gesetzesentwurfs die Entgeltdiskriminierung in den Betrieben pauschal unterstellt, obwohl bereits zahlreiche gesetzliche Regelungen zur Entgeltgleichheit von Frauen und Männer existieren. Auch aus diesem Grund, ist der Gesetzesentwurf abzulehnen.

Gegen den Gesetzesentwurf spricht weiter, dass er nicht an den strukturellen Ursachen des Verdienstunterschiedes ansetzt und damit nicht zur Behebung der Verdienstunterschiede beitragen kann.

2. Prüfung der Entgeltgleichheit nur mittels eines von der ADS zertifizierten Prüfungsverfahrens

Der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 6 Abs. 1 S. 2 ist zu entnehmen, dass für die betriebliche Prüfung der Entgeltgleichheit nur Verfahren angewendet werden dürfen, die von der Zertifizierungsstelle (also der ADS) zugelassen worden sind.

Der Gesetzesentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zielt dabei erkennbar auf die ausschließliche Anwendung des sog. EG-Check (Entgeltgleichheits-Check) der Hans-Böckler-Stiftung ab. Dies ergibt sich insbesondere aus § 6 Abs. 3, wonach für die Prüfung der Entgeltdiskriminierung hauptsächlich auf die jeweiligen Bewertungskriterien der Tätigkeit abgestellt wird. Dies ist bedauerlich, da das von der Bundesregierung für Unternehmen zur Verfügung gestellte Logib-D Verfahren zur effektiven Bekämpfung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern deutlich besser geeignet ist, da es in Abgrenzung zum sog. EG-Check an den Ursachen des Verdienstunterschiedes ansetzt und diese erkennbar macht. Nur auf diese Weise lässt sich Entgeltdiskriminierung letztlich effektiv bekämpfen. Der EG-Check hingegen ist in seiner Wirkung auf die reine Symptomanalyse beschränkt.

3. Die Prüfung der betrieblichen Entgeltpraxis kann entweder der ADS übertragen werden oder durch eine sachverständige Person im Betrieb durchgeführt werden

Der Gesetzesentwurf sieht ein zweistufiges Verfahren vor. Im ersten Schritt wird im Rahmen einer kursorischen Prüfung die betriebliche Entgeltpraxis ermittelt. Dabei steht es den Betrieben frei, die kursorische Prüfung durch die ADS oder eine sachverständige Person im Sinne von § 3 Abs. 9 durchführen zu lassen (Wahlrecht). Erst wenn sich im Rahmen dieser kursorischen Prüfung Anhaltspunkte für eine Entgeltdiskriminierung ergeben, soll in einem zweiten Schritt eine umfassende und detaillierte Prüfung der betrieblichen Entgeltpraxis durch eine sachverständige Person durchgeführt werden. Dabei sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die sachverständigen Personen jeweils zuvor von der ADS zertifiziert werden müssen (§ 3 Abs. 9 S. 3).

Bei der Masse der regelmäßig zu überprüfenden Betriebe (bundesweit alle Betriebe mit in der Regel mehr als 15 Beschäftigten) wäre ein anderes Prüfungsverfahren von vornherein ohnehin unrealistisch. Aber auch im Rahmen des vorgeschlagenen zwei-stufigen Verfahrens, wird es schon aufgrund der Masse der kursorischen Prüfungen unweigerlich zu zahlreichen Fehleinschätzungen kommen müssen, sodass der Gesetzesvorschlag auch an dieser Stelle nicht effektiv ist.

Es bleibt zudem unklar, wie die ADS eine Prüfungstätigkeit dieses Umfangs bewältigen soll. Selbst wenn sich nur die Hälfte aller Betriebe in Deutschland mit regelmäßig mehr als 15 Beschäftigten für eine Prüfung nach dem Entgeltgleichheitsgesetz durch die ADS entscheiden sollte, hätte die ADS mit zehntausenden Prüfungen zu rechnen. Die Verarbeitung solcher Datenmengen würde unweigerlich eine umfassende Umstrukturierung der ADS zur Folge haben. Die von der SPD-Bundestagsfraktion veranschlagten Mehrkosten von 2 Mio. Euro werden dafür

sicherlich nicht ausreichend sein. Dabei ist zusätzlich zu bedenken, dass die ADS auch noch die sachverständigen Personen (§ 3 Abs. 9) zu zertifizieren hat.

4. Prüfungsbericht

Nach § 7 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs ist der Prüfbericht einschließlich der Stellungnahme des Betriebs- oder Personalrates von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber durch Aushang betriebsöffentlich zu machen. Darüber hinaus ist der Prüfungsbericht von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber an die ADS zu übermitteln (§ 7 Abs. 4).

Vor dem Hintergrund der Sanktionsnormen des Gesetzesentwurfs (§§ 9, 10 u. § 11) ist nicht ersichtlich, welchen Mehrwert eine zusätzlich Pflicht zur Veröffentlichung des Prüfberichts noch haben soll.

Außerdem ist fraglich, ob die ADS ihren Pflichten zum Schutz des riesigen Datenvolumens in ausreichendem Maße gerecht werden könnte. Eine solche massive Konzentration an Daten der gesamten deutschen Wirtschaft an einem Ort birgt erhebliche Sicherheitsrisiken, da es sich um ein attraktives Ziel für Online-Kriminalität handeln dürfte.

5. Prüfung von Tarifverträgen

Bei Veranlassung hat die ADS nach § 12 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs Tarifverträge, die Entgelte betreffen, einer kursorischen Prüfung im Hinblick auf Anhaltspunkte für Verstöße gegen das Verbot der Entgeltdiskriminierung zu unterziehen. Eine „Veranlassung“ im Sinne des § 12 Abs. 1 soll bspw. bereits dann vorliegen, wenn ein Tarifvertrag, der Entgelte betrifft, neu abgeschlossen wird (§ 12 Abs. 2 a) oder eine Prüfung von einer zuständigen Tarifvertragspartei bzw. eines Antidiskriminierungsverbandes verlangt wird (§ 12 Abs. 2 c).

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass von § 12 nicht nur klassische Entgelttarifverträge umfasst sein dürften, sondern eben auch Manteltarifverträge, da diese eben-falls häufig Regelungen über tarifliche Zuschläge (bspw. Überstundenzuschlag) und tarifliche Sonderzahlungen (bspw. Urlaubsgeld) enthalten und damit im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 1 „Entgelte betreffen“. Der Anwendungsbereich dieser Regelung ist somit ausgesprochen weit, da es in Deutschland derzeit wohl zehntausende Tarifverträge geben dürfte.

Nach § 12 Abs. 2 c) Alt. 2 i. V. m. § 12 Abs. 1 Satz 1 wäre die Überprüfung eines Tarifvertrages bzgl. einer möglichen Entgeltdiskriminierung durch die ADS also bereits auf Verlangen eines Antidiskriminierungsverbandes durchzuführen. Dabei müssten für ein solches Verlangen eines Antidiskriminierungsverbandes noch nicht einmal Anhaltspunkte für eine Entgeltdiskriminierung vorliegen. Das Verlangen kann von jedem Antidiskriminierungsverband geradezu willkürlich, d.h. ohne jegliche rechtliche Voraussetzungen vorgebracht werden und hätte zudem nach § 12 Abs.1 Satz 1 zwangsläufig zur Folge, dass die ADS den Tarifvertrag jedenfalls in einem ersten Schritt kursorisch überprüfen müsste.

Eine Regelung dieser Art hätte unabsehbare Konsequenzen für die Tariflandschaft in Deutschland und käme praktisch einem Verbandsklagerecht gleich. Gewerkschaften, die nicht Tarifvertragspartei eines Tarifvertrages sind, könnten einen Antidiskriminierungsverband gründen und auf diese Weise sämtliche Tarifverträge durch die ADS überprüfen lassen. Ungeachtet der Tatsache, dass dies die ADS wohl vor eine schier unlösbare Aufgabe stellen dürfte, wäre dies auch mit Blick auf die Tarifautonomie höchst bedenklich. So wäre der Imageschaden, der auch für unschuldige Branchen und Unternehmen durch die Prüfungstätigkeit der ADS und die (negative) mediale Berichterstattung eintreten würde, Druckmittel genug, um die Arbeitgeberseite in Tarifverhandlung zu erheblichen Zugeständnissen zu zwingen. Im Ergebnis wäre also das Gleichgewicht der Tarifvertragsparteien gefährdet und die Tarifautonomie als Ganzes würde unterlaufen.

Noch dazu besteht für eine Regelung dieser Art keine erkennbare Notwendigkeit. Die Tarifvertragsparteien selbst sind verpflichtet, ihren Tarifvertrag auf mögliche Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das Verbot der Entgeltdiskriminierung zu überprüfen. Darüber hinaus besteht für eine Tarifvertragspartei stets die Möglichkeit, einen Tarifvertrag einseitig zu kündigen. Stellt bspw. eine Gewerkschaft eine Entgeltdiskriminierung in einem Tarifvertrag fest, steht es ihr frei, den Tarifvertrag einseitig zu beenden und ggf. neu zu verhandeln.

Außerdem stellt eine Entgeltdiskriminierung in Tarifverträgen bereits nach heute geltender Gesetzeslage einen Verstoß gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AGG) dar. Es steht Arbeitnehmer(innen) frei, im Wege einer Individualklage gegen eine möglicherweise vorliegende Entgeltdiskriminierung in einem Tarifvertrag vorzugehen. Dabei handelt es sich um einen sehr effektives Instrumentarium zur Rechtsverfolgung. Ein zusätzliches (Quasi-)Verbandsklagerecht, wie es der Gesetzesentwurf in § 12 Abs. 2 c) Alt. 2 i. V. m. § 12 Abs. 1 Satz 1 vorsieht, ist daher auch aus diesem Grunde nicht erforderlich.

IV. Zusammenfassung

- Der HDE spricht sich ausdrücklich für die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern aus. Entgeltdiskriminierung ist aus Sicht des HDE inakzeptabel. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung ist zur Erreichung dieses Ziels allerdings nicht notwendig, da das Verbot der Entgeltdiskriminierung bereits in zahlreichen nationalen sowie europäischen Regelungen enthalten und abgesichert ist.
- Der unbereinigte Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern betrug in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahre

2011 23 %. Anders als in der Öffentlichkeit oft angenommen, sind aber mehr als 2/3 dieses Verdienstunterschiedes ausschließlich auf strukturelle Ursachen (bspw. Erwerbsunterbrechungen von Frauen, Berufswahl von Frauen, häufige Teilzeitbeschäftigung von Frauen) zurückzuführen und damit eben gerade nicht das Ergebnis von Entgeltdiskriminierung. Aber auch der bereinigte Teil des Verdienstunterschiedes, kann nicht pauschal mit Entgeltdiskriminierung wegen des Geschlechts gleichgesetzt werden. Richtig ist vielmehr, dass dieser Teil des Verdienstunterschiedes wissenschaftlich derzeit nicht erklärbar ist.

- Die Prüf- und Berichtspflichten aus dem Gesetzesentwurf der SPD-Bundestagsfraktion führen zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand sowie Zusatzkosten für die betroffenen Unternehmen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Entgeltdiskriminierung in Deutschland durch zahlreiche Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene verboten ist, ist ein solcher Mehraufwand nicht zu rechtfertigen. Zumal der Gesetzesentwurf auch nicht an den Ursachen für eine angebliche Entgeltdiskriminierung ansetzt und damit nichts zur Verringerung des Verdienstunterschiedes beiträgt.
- Der Gesetzesentwurf ist überflüssig, da die Bundesregierung den Unternehmen in Deutschland mit dem Logib-D-Verfahren bereits heute ein kostenloses Verfahren zur Überprüfung von Entgeltunterschieden zwischen Frauen und Männern zur Verfügung stellt. Im Unterschied zum sog. EG-Check setzt das Logib-D-Verfahren an den Einflussfaktoren und Ursachen des Entgeltunterschiedes zwischen Frauen und Männern an und ist daher - in Abgrenzung zum sog. EG-Check - auch dazu geeignet, effektiv zur Verringerung des Verdienstunterschiedes beizutragen.
- Bereits nach heutiger Rechtslage ist im Falle einer tariflichen Entgeltdiskriminierung für die Betroffenen eine effektive Rechtsverfolgung gewährleistet. Sollte also tatsächlich eine Entgeltdiskriminierung vorliegen, besteht für die betroffenen Arbeitnehmer die Möglichkeit, sich im Wege einer Individualklage dagegen zur Wehr zu setzen. Darüber hinaus besteht für jede Tarifvertragspartei die Möglichkeit, einen Tarifvertrag einseitig zu kündigen. Ein (Quasi-)Verbandsklagerecht ist daher nicht erforderlich und hätte zudem unabsehbare Folgen für die deutsche Tariflandschaft.
- Die von der SPD-Bundestagsfraktion veranschlagten Mehrkosten des Gesetzes von 2 Mio. Euro sind nicht realistisch. Die umfangreichen Prüf- und Zertifizierungspflichten sowie die Datenspeicherung werden dazu führen, dass die ADS deutlich mehr finanzielle Unterstützung benötigen wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)1069

13. Februar 2013

**Information für den Ausschuss**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

- b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern (BT-Drucksache 17/8897)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag**Vorbemerkung**

Die IHK-Organisation sieht die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt als wichtiges Ziel an, nicht zuletzt wegen des zunehmenden Fachkräftemangels. Eine Benachteiligung von Frauen würde die Entfaltung ihrer Potentiale einschränken, was die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen begrenzen und volkswirtschaftlich gesehen wertvolle Fachkräftressourcen vergeuden würde. Sie widerspricht zudem grundsätzlich dem Streben der Unternehmen, die Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter optimal einzusetzen. Den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche oder gleichwertige Arbeit unterstützt der DIHK daher. Er entspricht im Übrigen der geltenden Rechtslage. Bei der Bewertung von Lohnungleichheiten in Deutschland, die je nach Datengrundlage und Messung unterschiedlich hoch ausfallen, muss sauber definiert werden, welche Aspekte man betrachtet. Die pauschale Aussage, es bestünde ein Entgeltunterschied von 23 Prozent, ist nicht aussagekräftig, denn hier wird über alle Branchen und Erwerbstätigkeitsformen hinweg das Entgelt gemessen. Um Aussagen über ggf. bestehende Diskriminierung treffen zu können, muss diese so genannte „unbereinigte“ Lohnlücke „bereinigt“ werden. Denn es gibt eine Vielzahl von Faktoren, die nicht auf Diskriminierung zurückzuführen sind. Zu diesen Faktoren gehört ein höherer Anteil von Teilzeittätigkeit bei Frauen ebenso wie insgesamt stärker unterbrochene Erwerbsbiographien. Auch das nach wie vor im Durchschnitt über alle Altersgruppen

geringere Qualifikationsniveau, das eingeschränkte und spezifische Berufswahlverhalten von Mädchen und jungen Frauen sowie die Größe des Unternehmens, das Frauen als Arbeitgeber wählen, bestimmen die Entgeltunterschiede. Die vorliegenden Regelungsvorschläge setzen nicht an diesen Ursachen an und sind daher nicht geeignet, die vermeintliche Entgeltlücke zu schließen.

Die Argumente im Einzelnen**Die Entgeltgleichheit beruht nicht auf Diskriminierung.**

Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen und ihre Erwerbstätigenquote liegt derzeit bei fast 72 Prozent (die der Männer liegt bei 81 Prozent). Allerdings arbeiten Frauen im Vergleich zu Männern in Deutschland öfter in Teilzeit. So lag die **Teilzeitquote** bei Frauen 2011 bei 46 Prozent, während die der Männer bei zehn Prozent.

Wenn Frauen dem Beruf familienbedingt für drei Jahre fernbleiben, kehren nur noch neun Prozent von ihnen ganztags in den Beruf zurück, zwei Drittel von ihnen mit einer reduzierten Stundenzahl. Während 96 Prozent der Väter keine **familienbedingte Erwerbsunterbrechung** aufweisen, pausieren 91 Prozent der Mütter aus diesem Grund. Von ihnen unterbricht mehr als die Hälfte ihre Erwerbstätigkeit für mehr als 18 Monate (IW Köln 2013).

Diese durchschnittlich geringere Erwerbstätigkeit und die unterbrochenen Erwerbsbiographien bei Frauen wirken sich negativ auf ihr Entgeltniveau aus, da einerseits der fachliche Kenntnisstand veraltet und andererseits keine neuen betriebsspezifischen Erfahrungen aufgebaut werden. Werden diese Faktoren berücksichtigt, zeigt sich, dass sie den größten Teil der Lohnlücke zwischen Männern und Frauen erklären können. Auch die sehr viel geringeren unbereinigten Entgeltunterschiede im Osten Deutschlands (sieben Prozent) im Vergleich zu Westdeutschland (24 Prozent) sind für die genannten Einflussfaktoren ein Indiz. Denn in Ostdeutschland ist die kontinuierlichere Erwerbstätigkeit von Frauen sehr viel etablierter als im Westen – nicht zuletzt aufgrund der dort besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur.

Neben diesen herausragenden Effekt treten weitere Einflüsse. So haben Frauen im Durchschnitt nach wie vor ein über alle Altersstufen **niedrigeres Qualifikationsniveau** als Männer. 2011 hatte fast jeder dritte erwerbstätige Mann einen Meister- oder Hochschulabschluss, aber nur gut jede vierte Frau. Zwar holen die jüngeren Jahrgänge hier mittlerweile erfreulicherweise auf, und in vielen Fällen überholen sie sogar die männlichen Altersgenossen. Entsprechend sind in den jüngeren Alterskohorten bis 24 Jahre die geschlechterspezifischen Entgeltunterschiede mit 2 Prozent nahezu nicht vorhanden. Mit zunehmendem Alter nehmen diese aber zu und erreichen bei 60-Jährigen 27 Prozent. Dies zeugt sowohl vom Einfluss längerer Erwerbsunterbrechungen und dem hohen Anteil von Teilzeittätigkeit als auch von der Tatsache, dass die älteren Frauen nicht in dem Maße hohe Bildungsabschlüsse vorweisen wie die jüngeren.

Auch das **spezifische Berufswahlverhalten** von Frauen spielt eine wichtige Rolle, wählen sie doch häufig Branchen wie persönliche Dienstleistungen, erziehende und lehrende Tätigkeiten sowie gesundheitsbezogene Arbeitsplätze, die geringer entlohnt sind. In technischen oder ingenieurwissenschaftlichen Berufen sind Frauen nach wie vor selten zu finden. Beispielsweise wählen nur 16 Prozent aller weiblichen Studierenden die Studienfächer Informatik, Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (vs. 46 Prozent bei den Männern). Frauen arbeiten darüber hinaus häufiger in kleinen Betrieben, in denen das Gehaltsniveau generell niedriger ist.

Mit diesen Faktoren ist der große Teil der Lohnunterschiede zu erklären. Weitere Faktoren sind nur schwer erfassbar, wie unterschiedliches Lohnverhandlungsverhalten, aber auch unterschiedliche Präferenzen von Männern und Frauen in Bezug auf das Einkommen bzw. auf die Bedeutung monetärer und **nicht-monetärer Einkommensbestandteile**. Zu Letzteren zählen insbesondere auch familienfreundliche Maßnahmen von Seiten des Unternehmens.

Gemäß einer kürzlich erschienenen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW-Positionen Nr. 57, 2013) kann der beobachtete Lohnabstand anhand dieser Kriterien fast vollständig aufgeklärt werden. So kann unter Berücksichtigung des Umfangs der Arbeitszeit, des Bildungsstands, der Dauer

der Betriebszugehörigkeit und Berufserfahrung und der Unternehmensgröße und -branche für Männer und Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für maximal 18 Monate unterbrochen haben, mit zwei Prozent kein signifikanter Entgeltunterschied festgestellt werden.

Die bestehenden Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung sind ausreichend.

Grund für die Annahme, es gäbe eine flächendeckende Lohndiskriminierung von Frauen, besteht aus Sicht der IHK-Organisation nicht. Einzelfälle tatsächlicher Diskriminierung sind grundsätzlich möglich. Nach dem AGG bestehen hier allerdings bereits rechtlich die Möglichkeiten, gegen ungerechtfertigte Benachteiligungen wegen des Geschlechts beim Entgelt und der Beförderung vorzugehen. D. h., das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechtes ist bereits im AGG festgeschrieben. Hier kommt der Arbeitnehmerin die Beweislastverteilung des § 22 AGG zugute, d. h. der Arbeitnehmer muss nur Indizien für eine Diskriminierung darlegen, der Arbeitgeber muss beweisen, dass Ungleichbehandlung nicht auf Diskriminierung beruht. Nach § 87 Ziffer 10 BetrVG hat der Betriebsrat ohnehin ein Mitbestimmungsrecht bei Fragen der betrieblichen Lohngestaltung. Es gibt auch bereits Rechtsprechung in diesem Bereich.

Die Rechtsdurchsetzung ist also bereits heute möglich. Es gibt keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Insbesondere ist ein Verbandsklagerecht, wie in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen, nicht erforderlich. Ein solches erscheint angesichts des Missbrauchspotenzials auch nicht sinnvoll.

Zusätzliche Bürokratiekosten vermeiden.

Die Belastungen für Arbeitgeber durch Bürokratie und die Vorsorge gegen missbräuchliche Diskriminierungsvorwürfe sind schon jetzt enorm. Für Unternehmen mit mehr als 10 bzw. 15 Arbeitnehmern würden die vorliegenden Gesetzesvorhaben Folgendes bedeuten: Prüfung des Entgeltsystems mit Prüfungssoftware, die erst noch entwickelt und zertifiziert sowie dann kostenpflichtig erworben werden muss, ggf. auch mit kostenpflichtiger Beratung durch eine sachkundige Person, Erstellung des Berichts, Einreichung des Berichts bei der Antidiskriminierungsstelle oder einem zertifizierten Sachverständigen, ggf. Nachbesserung, ggf. Einigungsstellenverfahren. Die Verknüpfung entsprechender Prüfungen mit ohnehin bereits regelmäßig stattfindenden Betriebsprüfungen würde die Wirtschaft deutlich weniger belasten als die Etablierung neuer bußgeldbewehrter Berichtspflichten und der Ausbau von Kontrollinstitutionen.

Nach dem SPD-Entwurf für ein Entgeltgleichheitsgesetz wären gerade kleine Unternehmen, die häufiger keinen Betriebsrat oder Tarifvertrag haben, von den enormen zusätzlichen Bürokratiekosten besonders stark betroffen, da sie die Prüfungen in kürzeren Abständen durchführen müssten. Auch die individuelle Auskunftspflicht gegenüber Beschäftigten erscheint sehr aufwendig. Diese Pflichten und damit verbundenen Kosten belasten insgesamt die Wett-

bewerbsfähigkeit der Betriebe und die Attraktivität Deutschlands als Unternehmensstandort.

Zusätzliche Bürokratielasten sind zu vermeiden.

Über diese unmittelbaren Bürokratiebelastungen der Betriebe hinaus sehen beide Regelungsentwürfe eine erhebliche Aufstockung der Antidiskriminierungsstelle vor (personelle Kapazitäten für diese zusätzlichen Beratungs-, Zertifizierungs-, Verwaltungs- und Kontrollaufgaben). Diese weiteren Bürokratiekosten müssen durch den Steuerzahler und mittelbar auch wieder durch die Betriebe getragen werden. Die im Gesetzentwurf geschätzten Kosten erscheinen viel zu gering angesetzt.

Kriterien für Entgeltbewertung sind fraglich.

Beide Regelungsvorschläge enthalten keine konkreten Angaben dazu, welche Kriterien für die Bewertung „gleicher oder gleichwertiger“ Arbeit herangezogen werden sollen. In § 3 Abs. 3 des Entwurfs zum Entgeltgleichheitsgesetz wird impliziert, dass sich der Wert der Arbeit durch die „Anforderungen und Belastungen“ der zu verrichtenden Tätigkeiten bestimmt. Entscheidende Faktoren wie die Produktivität, die von verschiedenen Faktoren abhängt und sich je nach ausübter Tätigkeit unterscheiden kann, werden dabei vernachlässigt. Eine Vergleichbarkeit als Grundlage für die Bewertung „gleichwertiger“ Tätigkeit zweckmäßig zu definieren, dürfte sich für den Verordnungsgeber daher schwierig gestalten.

Entgeltungleichheiten sind die Basis für die Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit unserer Wirtschaft und basieren auf objektiven Unterschieden in der Wertschöpfung von Mitarbeitern. Sie treten nicht nur als geschlechterspezifisches Phänomen in Erscheinung, sondern sind nahezu in jedem Entgeltvergleich von willkürlich oder auch unwillkürlich zusammengestellten Gruppen festzustellen. Diskriminierung im Sinne der vorliegenden Entwürfe ist das nicht.

Die Lohnsetzung unterliegt grundsätzlich der Vertragsfreiheit zwischen dem Arbeitgeber und Beschäftigten bzw. zwischen den Tarifvertragsparteien. Ein allgemeines Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gibt es in unserer Rechtsordnung nicht (vgl. BAG 21. 6. 2000 – 5 AZR 806/98). Der allgemeine arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz gilt im Bereich der Arbeitsvergütung nur mit Einschränkungen. Es besteht grundsätzlich Vertragsfreiheit, d. h., zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgehandelte individuelle Arbeitsbedingungen gehen dem Gleichbehandlungsgrundsatz vor. Eine Überprüfung der Entgeltstrukturen auf geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung gestaltet sich damit schwierig und sehr aufwendig. Dies gilt auch für Ausschlussfristen, die gerade dazu dienen, nach deren Ablauf Rechtssicherheit zu haben. Bei indivi-

duellen Entgeltverhandlungen können außerdem (temporäre) Knappheiten von Qualifikationen am Arbeitsmarkt die Lohnhöhe eines Mitarbeiters mitbestimmen – unabhängig von einer systematischen Arbeitsplatzbewertung.

Im Übrigen befassen sich bereits fast 60 Prozent der Unternehmen aus eigenem Antrieb mit dem Thema Entgeltgleichheit (IW-Positionen Nr. 57, 2013). Ihnen steht mit dem Logib-D-Programm ein geeignetes Instrument zur Verfügung, die eigenen Entgeltstrukturen freiwillig zu analysieren und auf Entgeltungleichheiten zu überprüfen.

An den Ursachen ansetzen.

Die Entgeltungleichheiten beruhen nicht auf mangelnder Rechtsgrundlage, sondern – wie dargelegt – auf Strukturen, die nur durch Ansetzen bei den Ursachen beseitigt werden können. Staatliche Maßnahmen sollten grundsätzlich nicht die Herstellung politisch gewollter Ergebnisse zum Ziel haben, ohne dabei die Ursachen im Blick zu haben. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist einer der Hauptansatzpunkte, um auch die Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Nur mit einer gelungenen Vereinbarkeit können längere Erwerbsunterbrechungen und damit zusammenhängend alle Effekte, die eine unterbrochene Erwerbsbiographie mit sich bringt – erschwerter Aufstieg in Führungspositionen, geringere Vergütung etc. –, vermieden werden. Es gilt daher, den Ausbau einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung rasch voranzutreiben. Die Betriebe ihrerseits leisten ihren Beitrag durch Angebote flexibler und familienfreundlicher Arbeitszeitmodelle (80 Prozent) und Unterstützung bei der Kinderbetreuung (33 Prozent) (IHK-Unternehmensbarometer 2012).

Die Politik kann ihrerseits durch Informationskampagnen und Aufklärung das Bewusstsein dafür schärfen, dass mit der Entscheidung für einen Beruf, Arbeitsplatz und eine Arbeitsform auch entsprechende Einkommens- und Karriereperspektiven verbunden sind. Der Girls' Day und der Nationale Pakt für Frauen in MINT-Berufen sind hier geeignete Ansätze.

Fazit

Die vorgelegten Vorschläge für rechtlich bindende Vorgaben stellen, wie dargelegt, ineffiziente Eingriffe in die privatwirtschaftliche Handlungsautonomie dar, die nicht geeignet sind, die verfolgten Ziele zu erreichen. Sie stellen dagegen eine weitere bürokratische Hürde für das Wachstum von kleinen und mittleren Unternehmen dar und belasten die deutschen Unternehmen unangemessen. Vor diesem Hintergrund lehnen wir sie als weder zielführend noch angemessen ab.