



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 fortdauernden unmittelbaren und mittelbaren Entgeltdiskriminierung entgegenzutreten, ist richtig und wichtig. Daneben sind andere, gleichfalls gleichstellungswidrige Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt politisch und regulatorisch aufzugreifen. Das kann aber gesetzssystematisch nicht in ein und demselben Gesetz geschehen.

Zu 2. Greift das Gesetz die entscheidenden Probleme auf?

Die rechtlichen Grundlagen für das grundsätzliche Verbot der Entgeltdiskriminierung sind auf europäischer und nationaler Ebene im Prinzip ausreichend. Auch an hochrangigen und wiederholten Ermahnungen der für die Entgeltfindung und damit Entgeltdiskriminierung 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 Entgeltdiskriminierung 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 rechtstreu verhalten 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 Entgeltsysteme 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 Entgeltsysteme 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 veraussacht 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.