

## 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 Ganztagsangeboten 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.