



Ausarbeitung

**Auskunftsanspruch von Arbeitnehmern zur Ermittlung von
Entgeltungleichheit**

Vereinbarkeit mit Datenschutz- und Verfassungsrecht



Auskunftsanspruch von Arbeitnehmern zur Ermittlung von Entgeltgleichheit

Vereinbarkeit mit Datenschutz- und Verfassungsrecht

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 063/15
Abschluss der Arbeit: 11.03.2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Fragestellung

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“ für die 18. Legislaturperiode sind sich die Koalitionspartner einig, dass die bestehende Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht zu akzeptieren sei. Zur Erreichung von Entgeltgleichheit sieht der Koalitionsvertrag verschiedene Maßnahmen vor. Unter anderem heißt es:

„Gemeinsam mit den Tarifpartnern wollen wir die Feststellung des Wertes von Berufsfeldern, von Arbeitsbewertungen und die Bewertung von Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen voranbringen. [...] Um das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit‘ besser zur Geltung zu bringen, wollen wir mehr Transparenz herstellen, unter anderem durch eine Verpflichtung für Unternehmen ab 500 Beschäftigte, im Lagebericht nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) auch zur Frauenförderung und Entgeltgleichheit nach Maßgabe gesetzlicher Kriterien Stellung zu nehmen. Darauf aufbauend wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein individueller Auskunftsanspruch festgelegt.“¹

Vor diesem Hintergrund wird gefragt, ob ein Auskunftsanspruch, wie er im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, mit dem Datenschutz- bzw. Verfassungsrecht vereinbar ist.

2. Vereinbarkeit eines Auskunftsanspruchs mit Datenschutzrecht

Entschließt sich der Gesetzgeber zur Schaffung eines solchen Auskunftsanspruchs, so handelt es sich dabei um eine bereichsspezifische Datenschutzregelung, die den allgemeinen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes vorgeht. Diese Subsidiarität ist ausdrücklich in § 1 Abs. 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) geregelt: „Soweit andere Rechtsvorschriften des Bundes auf personenbezogene Daten einschließlich deren Veröffentlichung anzuwenden sind, gehen sie den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes vor.“ Danach wird das Bundesdatenschutzgesetz zu einem Auffanggesetz, das eine lückenfüllende Funktion übernimmt.² Dementsprechend ist der zu schaffende Auskunftsanspruch nicht am Maßstab des Bundesdatenschutzgesetzes, sondern allein am Maßstab des Verfassungsrechts zu messen.

3. Vereinbarkeit eines Auskunftsanspruchs mit Verfassungsrecht

Die Schaffung eines solchen Auskunftsanspruchs ist in Hinblick auf das Verfassungsrecht insbesondere an den Grundrechten zu messen. Dabei ist zwischen den Grundrechten der Arbeitgeber, die zur Erteilung der Auskunft verpflichtet werden sollen (hierzu 3.1.), und den Grundrechten der Arbeitnehmer, über deren Daten Auskunft erteilt werden soll (hierzu 3.2.), zu differenzieren.

1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, abrufbar unter <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, (letzter Abruf am 10. März 2015).

2 Gola/Schomerus, in: Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2012, § 1 Rn. 24.

3.1. Grundrecht der Berufsfreiheit der Arbeitgeber

Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) fasst die Berufswahlfreiheit und die Berufsausübungsfreiheit zu einem einheitlichen Grundrecht zusammen. Grundrechtsträger können nicht nur natürliche, sondern gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts sein.³

Die Berufsausübungsfreiheit ist weit zu interpretieren. Wie die anderen Teilelemente der Berufsfreiheit besitzt die Berufsausübungsfreiheit eine negative Komponente.⁴ Sie schützt davor, einen Beruf nicht in einer bestimmten Weise ausüben zu müssen. Damit stellt die Verpflichtung zur Auskunftserteilung über die Entlohnung von Arbeitnehmern einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dar. Dieser besitzt auch die nach der Rechtsprechung für die Bejahung eines Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit erforderliche berufsregelnde Tendenz. Voraussetzung hierfür ist, dass die Regelung sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit bezieht oder zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz besitzt.⁵

Nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann die Berufsausübungsfreiheit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage muss verfassungskonform ausgestaltet sein, insbesondere hinreichend bestimmt sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁶ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert, dass der Staat mit dem Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt.⁷ Zur berufsfreiheitsspezifischen Strukturierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung hat das Bundesverfassungsgericht die sog. Drei-Stufen-Lehre entwickelt.⁸ Dabei werden qualifizierte Anforderungen an die gesetzliche Zwecksetzung im Verhältnis zur Eingriffsintensität gestellt. Nach der hier betroffenen ersten Stufe sind Berufsausübungsregeln, die die Art und Weise der Berufsausübung betreffen und zur geringsten Beeinträchtigung der Berufsfreiheit führen, bereits zulässig, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen.⁹

Die Schaffung von Transparenz als Voraussetzung für die Ermittlung und Beseitigung von Entgeltungleichheit stellt eine vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls dar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, wonach der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördert und auf die

3 Scholz, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 72. EL 2014 (Kommentierung: 47. EL 2006), Art. 12 Rn. 106 f.

4 Siehe hierzu Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 12 Abs. 1 Rn. 68.

5 BVerfGE 97, 228 (254).

6 Vgl. BVerfGE 9, 83 (88).

7 Vgl. statt vieler BVerfGE 109, 279 (335 ff.).

8 BVerfGE 7, 377 (397 ff.); siehe hierzu Ruffert, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Edition 23, Stand: 12.2014, Art. 12 Rn. 93.

9 BVerfGE 7, 377 (405 f.); BVerfGE 65, 116 (125); BVerfGE 93, 362 (369).

Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Der mit der Schaffung eines solchen Auskunftsanspruchs verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Arbeitgeber kann danach verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

3.2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Arbeitnehmer

3.2.1. Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wurde 1983 vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen seines Volkszählungsurteils¹⁰ etabliert und hat seine Wurzeln im allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Es gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹¹ Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 BDSG, die insoweit zur Begriffsbestimmung herangezogen werden kann, sind unter dem Begriff der personenbezogenen Daten Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person zu verstehen. Hierunter fallen auch die im vorliegenden Fall betroffenen Informationen über Einkommensverhältnisse sowie die durchlaufene Ausbildung.¹²

3.2.2. Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch Aufbereitung von Informationen bzw. Informationsübermittlung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vor dem Feststellen, Verwenden, Speichern, Weitergeben und Veröffentlichenden von personenbezogenen Daten.¹³ Bereiten die Arbeitgeber im vorliegenden Fall Daten bezüglich des Gehalts bzw. der Ausbildung der Arbeitnehmer zur Erfüllung des Auskunftsanspruchs auf, so berührt dies die betroffenen Arbeitnehmer in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Hinsichtlich der Grundrechtsrelevanz der Auskunftserteilung ist zu differenzieren. Bezieht sich der Auskunftsanspruch auf konkrete Daten bezüglich des Gehalts bestimmter Personen, so stellt dies einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Bezieht sich der Auskunftsanspruch hingegen auf das Durchschnittsgehalt der Kollegen mit vergleichbarer Tätigkeit bzw. Ausbildung¹⁴, so ist davon auszugehen, dass die Auskunftserteilung grundsätzlich keinen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Es fehlt der erforderliche Personenbezug, da ein solcher Durchschnittswert in der Regel keine

10 BVerfGE 65, 1 (38 ff.).

11 BVerfGE 65, 1 (42).

12 Vgl. Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 2 Abs. 1 Rn. 114 und 118.

13 Siehe Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 72.

14 Ein derartiger Auskunftsanspruch wird derzeit als Bestandteil eines von Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig geplanten Gesetzes zur Entgeltgleichheit diskutiert, siehe Sirleschtov, „Das Gehalt der Kollegen bleibt tabu“, Der Tagesspiegel vom 2. März 2015, S. 4; Niejahr, „Was verdienst du, Kollege?“, Die Zeit vom 5. März 2015, S. 22.

Rückschlüsse auf Daten einer konkreten Einzelperson zulässt. Zu bejahen ist hingegen ein Grundrechtseingriff auch bei derartigen Durchschnittswerten, wenn aufgrund der Ausgestaltung der Vergleichsgruppe oder aufgrund weiterer Angaben Rückschlüsse auf konkrete Daten Einzelner gezogen werden können.

3.2.3. Rechtfertigung von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet.¹⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.¹⁶ Beschränkungen bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muss. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber zudem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.¹⁷ Die Beschränkung darf dabei nicht weitergehen, als dies zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist.¹⁸ An die Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je tiefer die in den Daten gespeicherten Informationen Auskunft über den privaten Bereich des Betroffenen geben und je intensiver die Daten benutzt werden sollen.¹⁹

Angesichts des Umstandes, dass der Koalitionsvertrag keine Aussagen über die Ausgestaltung des Auskunftsanspruchs trifft und eine Vielzahl von Ausgestaltungsvarianten denkbar ist, kann die Rechtslage an dieser Stelle nur in ihren Grundzügen und nicht abschließend beurteilt werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Nutzung von Informationen über Geschlecht, Gehalt und durchlaufene Ausbildung der Arbeitnehmer zur Berechnung eines Durchschnittsgehalts einen verfassungsrechtlich rechtfertigbaren Eingriff in das Recht der Arbeitnehmer auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, insbesondere verhältnismäßig ist. Die Beseitigung von Entgeltungleichheit ist ein legitimes Ziel, das eine verfassungsrechtliche Grundlage in dem Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG findet. Die Aufbereitung der entsprechenden Daten durch den Arbeitgeber ist notwendig, um Entgeltungleichheit ermitteln zu können. Vor dem Hintergrund, dass die Daten bereits beim Arbeitgeber vorliegen und (vorzugsweise) zu Durchschnittswerten verarbeitet werden, die in der Regel keine Rückschlüsse auf die personenbezogenen Daten der Arbeitnehmer zulassen, erscheint der mit der Aufbereitung verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch nicht unangemessen.

Bezieht sich der Auskunftsanspruch auf die Übermittlung von Durchschnittswerten, ist dies in Bezug auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung grundsätzlich unbedenklich (siehe oben unter 3.2.2.). Der Gesetzgeber muss jedoch im Rahmen der Ausgestaltung der Vergleichsgruppen

15 Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 72. EL 2014 (Kommentierung: 39. EL 2001), Art. 2 Rn. 179.

16 BVerfGE 65, 1 (44).

17 Vgl. BVerfGE 65, 1 (52).

18 BVerfGE 65, 1 (44).

19 Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 72. EL 2014 (Kommentierung: 39. EL 2001), Art. 2 Rn. 181.

