

Sarah Lillemeier, Lena Oerder

Worten müssen Taten folgen

Vorschlag für ein Entgeltgleichheitsdurchsetzungsgesetz

Nach mehr als einem halben Jahrhundert rechtlich postulierter Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit kann von einer vollzogenen Gleichstellung der Geschlechter kaum die Rede sein. Vielmehr liegt der Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen in Deutschland immer noch bei 23 Prozent.¹ Zum Teil lässt sich diese Differenz durch beobachtbare geschlechtsspezifische Unterschiede erklären.² Frauen weisen beispielsweise in der Regel längere Phasen familiär bedingter Erwerbsunterbrechungen auf und besetzen seltener leitende berufliche Positionen. Oftmals unberücksichtigt bleibt jedoch, dass auch diese Faktoren bereits durch Diskriminierungen verursacht werden können,³ auch wenn sie nicht durch eine direkte Ungleichbehandlung beim Entgelt ausgelöst werden, sondern als Formen der Beschäftigungsdiskriminierung zu interpretieren sind.⁴ Darüber hinaus verbleibt nach Herausrechnung weiterer Faktoren noch ein beträchtlicher Anteil der Entgeltlücke unerklärt und somit im Diskriminierungsverdacht. Trotz der gegebenen Rechtsgrundlagen hapert es demnach an der effektiven Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes.

Aber wo ist anzusetzen, um eine nachhaltigere Gewährleistung dieses Rechtsprinzips zu erzielen? Bislang werden die für Entgeltfragen verantwortlichen Akteure auf betrieblicher Ebene nur begrenzt in die Pflicht genommen, Entgeltungleichheit in ihrem Unternehmen zu überprüfen und gegebenenfalls zu beheben. Ob bewusst oder unbewusst, direkt oder indirekt können aber gerade die Verdienstregelungen über die diese Akteure entscheiden, zu einer Ungleichbehandlung der Geschlechter beitragen. Bereits bei den Bewertungs- und Einstufungssystemen auf tarifvertraglicher Ebene, können diskriminierende Mechanismen Einzug halten. Aufgedeckt werden solche diskriminierenden Regelungen meis-

tens nur im Falle einer umfangreichen Überprüfung in einem Rechtsstreit. „Aus der Wertung in § 2 I Nr. 2 und § 8 II AGG“⁵ besteht für Frauen und Männer, ein Anspruch auf Entgeltgleichheit. Dieses Recht wird jedoch aufgrund der damit einhergehenden materiellen und immateriellen Belastungen für die AnspruchstellerInnen kaum in Anspruch genommen.⁶ Um ein Verfahren nach dem AGG (beziehungsweise nach Art. 157 AEUV) anzustrengen, müsste die potenziell benachteiligte Person zunächst einen Diskriminierungsverdacht entwickeln. Gerade mittelbare Diskriminierungen, die nicht durch explizite Regelungen ein Geschlecht benachteiligen, sind aber oft schwer zu erkennen. Es bedürfte umfangreicher Informationen über das Entgeltsystem des Betriebs, Know-how bezüglich der Untersuchung von Arbeitsbewertungsverfahren oder systematische Vergleiche mit KollegInnen des anderen Geschlechts. Viele werden schon an der Beschaffung und Analyse der nötigen Informationen scheitern müssen. Ist diese Hürde trotz aller Schwierigkeiten genommen, so ist die benachteiligte Person gezwungen, individuell gegen ihren eigenen Arbeitgeber zu klagen. Angesichts der erheblichen Kosten und Dauer eines Gerichtsverfahrens sowie der emotionalen Belastungen, in einem bestehenden Arbeitsverhältnis seinen Arbeitgeber zu verklagen, erscheint das gesetzliche Individualklagerecht hier ungeeignet.

Vor diesem Hintergrund wirkt die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung der Betriebe Entgeltgleichheit zu überprüfen unerlässlich, um dem Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit zur Durchsetzung zu verhelfen. In einem neuen Vorschlag einer Expertinnengruppe um Heide Pfarr werden Eckpunkte für ein Gesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen vorgestellt.⁷ Die Selbstregulierungsmechanis-

1 Eurofound, Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions, 2010, S. 3.

2 Finke, Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen, 2010, S. 54.

3 Tondorf, in: Hohmann-Dennhardt/Körner/Zimmer, Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 339f.

4 Ziegler et al., in: Aachtz et al., Geschlechterungleichheiten im Betrieb, 2010, S. 277f.

5 BAG, 11.12.2007 – 3 AZR 249/06 = AP Nr. 1 zu § 2 Nr. 1 AGG, Rn. 45.

6 Winter, Diskriminierungsfreie(re) Entgeltgestaltung – leider immer noch ein Prinzip ohne Praxis, in: Hohmann-Dennhardt/Körner/Zimmer, Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr, 2010, S. 329.

7 Pfarr, Die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer erfordert ein Durchsetzungsgesetz, in: WSI Mitteilungen, 5/2011, S. 253ff. Mitglieder der Expertinnengruppe waren: Dr. Oda Hinrichs, Prof. Dr. Eva Kocher, Prof. Dr. Silke Laskowski, Prof. Dr. Heide Pfarr, Prof. Dr. Sibylle Raasch, Dr. Karin Tondorf, Dr. Regine Winter., ebenda.

men der Unternehmen sollen hierbei in Gang gesetzt und systematisch überwacht werden.

Laut diesem Vorschlag soll der Arbeitgeber in einem ersten Schritt verpflichtet werden, einen Entgeltbericht zu erstellen und ihn an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) zu übermitteln. Dies allein kann unter Umständen die Initialzündung für die Beschäftigung mit Frauenförderplänen oder Gleichstellungsmechanismen sein. Der Bericht wird von der ADS geprüft. Ergibt sich darüber ein Diskriminierungsverdacht, kann die ADS detaillierte Daten vom Arbeitgeber verlangen. Diese können dann – in anonymisierter Form – von Tarifvertragsparteien, Antidiskriminierungsverbänden (auch Gewerkschaften), Betriebs- bzw. Personalräten oder Beschäftigten des Betriebs für eine detaillierte Prüfung genutzt werden. Wird der Diskriminierungsverdacht bestätigt, kommt es darauf an, ob in dem Unternehmen ein Betriebs- bzw. Personalrat besteht. Ist dies der Fall, wird eine paritätisch besetzte Entgeltgleichheitskommission mit einer sachkundigen Person als Vorsitzende/r, sowie einer weiteren sachverständigen Person gebildet. Ist dies nicht der Fall, führt der Arbeitgeber die Anpassungen mit Hilfe einer sachkundigen Person gemeinsam durch. Die Ergebnisse der Anpassungen müssen der ADS mitgeteilt werden und werden erneut überprüft. Ebenso gibt es ein Verfahren zur Überprüfung von Tarifverträgen. Wegen der zu achtenden Tarifautonomie wird den Tarifvertragsparteien aber größtmögliche Gestaltungsfreiheit gelassen. Die Anwendung dieses so genannten „soft laws“ würde bei den verantwortlichen Akteuren wohl auf weit weniger Widerstand stoßen, als etwa ein fremdentwickeltes, starres Bewertungssystem übernehmen zu müssen.

Auch im Fall möglicher Sanktionen verzichtet der Entwurf auf einen zu großen staatlichen Einfluss. Er setzt vielmehr darauf, dass beispielsweise Antidiskriminierungsverbände oder auch Betriebs- und Personalräte ihre neu einzuführenden Möglichkeiten der detaillierten Prüfung nutzen. Staatliche Sanktionen wie Ordnungsgelder sind hingegen in dem Entwurf nur vorgesehen, wenn der Arbeitgeber seiner Berichtspflicht gegenüber der ADS nicht nachkommt. So wird der Bürokratieaufwand möglichst gering gehalten.

Eine entsprechende Gesetzesvorlage wurde im März in der SPD-Bundestagsfraktion einstimmig beschlossen (Drs. 17/5038). Bei der Einbringung Anfang April ist das Gesetzesvorhaben jedoch in den zuständigen Ausschüssen mit der Mehrheit von CDU/CSU und FDP abgelehnt worden. Dies sollte aber in

keinem Fall dazu führen eine neue freiwillige Selbstverpflichtung der Privatwirtschaft anzustreben, oder gar auf die alte zu verweisen. Diese wurde 2001 auch vereinbart, um das „Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft“, entwickelt von einer Experteninnenkommission um Heide Pfarr, zu verhindern. Abgesehen davon, dass laut einer Umfrage von Gertraude Krell und Renate Ortlieb nur gut die Hälfte der befragten Unternehmen angab, überhaupt von der Vereinbarung zu wissen,⁸ wird das Ziel der Verringerung der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede lediglich mit einem einzigen Satz erwähnt. Dass hieraus keine Verbesserung der Entgeltsituation entstanden ist, verwundert kaum. Vielmehr erscheint das Beharren auf einem Durchsetzungsgesetz als einzig realistische Chance den Worten des Grundsatzes der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern Taten folgen zu lassen. Wann die Politik von der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zu überzeugen ist, bleibt allerdings abzuwarten.

8 Krell/Ortlieb, Umsetzung der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirt-

schaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ vom 02.02.2001, 2003, S. 3.