

Karriere- und Erwerbschancen von Frauen verbessern

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern

11. November 2016

Zusammenfassung

Die Arbeitgeber haben als Sozialpartner bereits in der Vergangenheit umfassende Maßnahmen zur Verbesserung von Karriere- und Erwerbsaussichten von Frauen durchgeführt. Mit Tarifverträgen haben wir vielfach bewiesen, wie transparente und gerechte Entgeltstrukturen in tarifgebundenen, aber auch in tarifanwendenden Unternehmen erreicht werden.

Es ist unsere Grundauffassung, dass Eingriffe in die Tarifautonomie und das Infragestellen der Richtigkeitsgewähr von Tarifverträgen keinen Beitrag dazu leisten, Karriere- und Erwerbsaussichten von Frauen zu verbessern.

Wichtig ist vielmehr, die Ursachen unterschiedlicher Erwerbsverläufe von Frauen und Männern zu beseitigen. Die deutschen Arbeitgeber wollen, dass mehr Frauen vollzeitnah oder in Vollzeit arbeiten können, mehr in Berufen mit hohem Einkommen tätig sind, mehr in Führungspositionen gelangen und so ihre Einkommens- und Altersvorsorgeperspektiven deutlich verbessern.

Um die Erwerbs- und Karriereaussichten von Frauen zu verbessern, sind aus Sicht der Arbeitgeber mehr hochwertige, bedarfsgerechte und bezahlbare Ganztagsbetreuungseinrichtungen sowie -schulen, eine bessere Berufsorientierung, der Abbau von Fehlanreizen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht und eine partnerschaftliche Aufteilung von Fürsorge- und Erwerbsarbeit nötig.

Die ersten Überlegungen des Bundesfamilienministeriums vor Jahresfrist haben diesen Zusammenhang grundlegend ausgeblendet. Die Tätigkeit von Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Herstellung von Entgelttransparenz in Betrieben durch Tarifverträge wurde vollständig ignoriert. Es wurde nicht anerkannt, dass Tarifverträge eine wesentliche betriebsfriedenstiftende Funktion haben. Der Entwurf war von einem Misstrauen gegen die Arbeit der Sozialpartner getragen. Neue Bürokratie und misstrauenschaffende Regelungen gingen völlig an betrieblichen Realitäten vorbei.

In einem intensiven Dialog der Sozialpartner mit dem Bundesfamilienministerium konnten erste und wesentliche Verbesserungen erreicht werden. Dieses ist ausdrücklich anzuerkennen. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf ist zwar weniger bürokratisch, bleibt aber ein bürokratisches Unterfangen.

Die Unternehmen werden mit neuen Auskunftsansprüchen, Dokumentations- und Berichtspflichten belastet. Die Prüfverfahren sind zwar nicht verpflichtend. Wer aber der Aufforderung Folge leisten will, muss sich weiterhin an zu strikte Vorgaben halten und kann noch zu wenig betriebsindividuell agieren. Die bindenden Vorgaben sind nicht mit der Freiwilligkeit vereinbar.

Es ist zu begrüßen, dass das Bundesfamilienministerium im Vergleich zum Arbeitsentwurf von Dezember 2015 die Schlüsselrolle der Tarifpartner und von Tarifverträgen bei der Festlegung einer fairen und transparenten

ten Bezahlung nunmehr anerkennt. Die Anwendung von tarifvertraglichen Regelungen ist der beste Schutz vor Diskriminierung. Sozialpartnerschaft und Tarifautonomie sind ein Anker für eine faire Bezahlung. Es sind daher weitere Erleichterungen für tarifgebundene und tarifanwendende Arbeitgeber notwendig.

Unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung ist die Systematik des Referentenentwurfs verbesserungsbedürftig. Es bestehen deutliche Widersprüche zwischen Gesetzestext und Begründung. Für die Anwendungen in der betrieblichen Praxis sind so Probleme programmiert.

Grundsätzlich sind wir weiterhin der Auffassung, dass die vom Bundesfamilienministerium so genannte Entgeltlücke viel zu hoch angesetzt wird. Die Ergebnisse aktueller Studien liegen hierzu bei 2-3,8 %.¹ Selbst dieser statistische Wert kann nach Aussage verschiedener Forschungsinstitute nicht mit Diskriminierung in Unternehmen gleichgesetzt werden.² Zudem erklärt der Sachverständigenrat in seinem Gutachten, dass der Nutzen des Gesetzes in keinem Verhältnis zum hohen Verwaltungsaufwand für die Betriebe steht.³ Daher halten wir das Gesetz insgesamt für verzichtbar.

¹ Schmidt, Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich – Empirische Befunde auf Basis des EU-SILC, IW-Report 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016. sowie C. Boll, J. Leppin, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen, Interpretation, Wirtschaftsdienst 2015, 249ff.

² C. Boll, J. Leppin, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen, Interpretation, Wirtschaftsdienst 2015, 249ff; Schäfer, H., Schmidt, J. und Stettes, O., Beschäftigungsperspektiven von Frauen – Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte, IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 57, IW Köln, 2013.

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2016/17 – Zeit für Reformen, 2. November 2016.

Im Einzelnen

Zu den Vorschriften im Einzelnen verweisen wir zusätzlich auf die beigefügte Tabelle.

A. Entgelttransparenzgesetz (EntgTransG)

Bereits heute ist nach nationalem und europäischem Recht Entgeltdiskriminierung unzulässig. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gibt es schon jetzt ein Gesetz, um z. B. möglichen geschlechtsbezogenen Diskriminierungen zu begegnen. Eine zusätzliche Formulierung bestehender AGG-Vorgaben in einem neuen Sondergesetz führt zu einer Rechtsunsicherheit, welche Norm einschlägig ist – die des AGG oder die des neuen EntgTransG. Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) regelt die Wahrnehmung der Rechte des Betriebsrats im Bereich der Entgelte.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Gesetzestext eine Fülle an Verweisen innerhalb der Vorschriften des EntgTransG sowie auf das AGG enthält, die es selbst erfahrenen Rechtsanwendern erschweren, das Gesetz und seine Regelungen ohne ein vertieftes Studium der Gesetzesbegründung zu erfassen. Diese wiederum widerspricht dem Gesetzestext teilweise und enthält Verweisungsfehler. Auch das führt letztlich zu Rechtsunsicherheiten.

Die neu geschaffenen Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die zusätzlichen Belastungen der Arbeitgeber durch Prüfaufforderungen, Dokumentations- und Berichtspflichten stehen weiterhin in keinem Verhältnis zu der bereinigten statistischen Entgeltlücke, die nach Aussage aller Forschungsinstitute, die sich damit befasst haben, nicht automatisch mit Diskriminierung gleichgesetzt werden kann.⁴

⁴ C. Boll, J. Leppin, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen, Interpretation, Wirtschaftsdienst 2015, 249ff; Schäfer, H., Schmidt, J. und Stettes, O., Beschäftigungsperspektiven von Frauen – Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte, IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 57, IW Köln, 2013.

I. Allgemeine Regelungen

Gleiche bzw. gleichwertige Tätigkeit rechtssicher definieren

Die Definition der gleichen bzw. gleichwertigen Tätigkeit ist weiterhin unklar und daher mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden. Zudem ist die Definition entbehrlich, da es sich um die bloße Wiedergabe der EuGH-Rechtsprechung handelt, die sich ändern könnte.

Angemessenheitsvermutung für tarifvertragliche Entgeltregelungen rechtsklar formulieren

Es ist nun zwar eine ausdrückliche Angemessenheitsvermutung für tarifvertragliche Entgeltregelungen vorgesehen (§ 4 Absatz 3), damit keine Gleichwertigkeitsprüfung bei Arbeitgebern mit Tarifvertrag erfolgt. Sie ist aber weiterhin nicht eindeutig genug. Es sollte klargestellt werden, dass bei tarifvertraglichen Entgeltregelungen vermutet wird, dass § 4 Absatz 2 eingehalten wird, dass also eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen ist.

Anwendungsbereich nicht auf Heimarbeiter erstrecken

Inhalte und Ziele von EntgTransG und AGG sind nicht deckungsgleich. Fragen des Arbeitsentgelts können nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betreffen, nicht aber andere Personen, wie Heimarbeiter nach dem Heimarbeitsgesetz. Deshalb sollte § 5 Absatz 2 Ziffer 6, der die Heimarbeiter in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezieht, gestrichen werden.

Gleichstellung der Tarifierstellung klarstellen

Die alleinige Definition von Tarifbindung in § 5 Absatz 5 ist ungenau. Es fehlt an einer Klarstellung, dass tarifiernde Arbeitgeber gleichgestellt werden. Um Rechtssicherheit herzustellen, muss bereits hier deut-

lich werden, dass tarifgebundene und tarifiernde Betriebe gleichgestellt werden müssen.

Folgende Formulierung wäre möglich: „Arbeitgeber sind tarifgebunden im Sinne dieses Gesetzes, wenn sie tarifvertragliche Entgeltregelungen nach § 3 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz oder aufgrund einer Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 Tarifvertragsgesetz anwenden. Als tarifgebunden im Sinne dieses Gesetzes gelten auch Arbeitgeber, die im Geltungsbereich von tarifvertraglichen Entgeltregelungen diese Regelungen durch schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten übernommen haben.“

Kein neuer Erfüllungsanspruch nötig

Die BDA regt die Streichung des § 7 an. Ein Erfüllungsanspruch wegen Entgeltbenachteiligung ist bereits geltendes Recht. Das Ziel der Entgeltgleichheit bei gleicher Tätigkeit und gleichem Arbeitgeber ist unstrittig. Die Erreichung dieses Ziels darf aber kein Instrument sein, die Gesamtlohnkosten eines Unternehmens bzw. der gesamten Wirtschaft zu erhöhen.

Hilfsweise muss geregelt werden, dass der Erfüllungsanspruch nur für die Zukunft, also nicht rückwirkend, gilt. Es muss dann zudem klargestellt werden, dass wenn das Entgelt des nachfragenden Arbeitnehmers dem Median der Vergleichsgruppe entspricht bzw. höher ist, eine Vermutung besteht, dass keine geschlechterbezogene Ungleichbehandlung bei der Vergütung vorliegt. Auch darf sich der Erfüllungsanspruch ausschließlich auf den Median des Gesamtentgelts beziehen und nicht auf die einzelnen erfragten Entgeltbestandteile.

Kollektivrechtliche Ausschlussfristen sichern

Es ist wichtig für die notwendige Rechtssicherheit, dass zumindest kollektiv vereinbarte Ausschlussfristen weiter gelten können. Allein die Aussage, dass Verjährungsfristen gelten, ist eine Selbstverständlichkeit. Not-

wendig ist, dass kollektive Ausschlussfristen unbeschadet ausdrücklich fortbestehen können. Ein Ausschluss tariflicher Verfallfristen ist ein Eingriff in die Tarifautonomie und in tarifliche Regelungen, der durch den Koalitionsvertrag nicht gedeckt ist. Sie dienen der Rechtsicherheit und dem Rechtsfrieden. Un-erlässlich ist daher folgende Klarstellung: „Kollektivrechtliche Ausschlussfristen bleiben unberührt.“ Zudem ist eine Regelung sinnvoll, dass individualvertragliche Ausschlussfristen von drei Monaten ebenfalls weiter gelten. Selbst das AGG gibt in § 15 Absatz 4 Satz 1 eine Frist von zwei Monaten vor.

Informationen aus den Verfahren nur zur Geltendmachung von Rechten nutzen

Die Nichtigkeit von Vertraulichkeitsabreden zu Gehältern wird zwar nicht mehr ausdrücklich geregelt (§ 8 Absatz 2). Die in der Gesetzesbegründung angeführte Freiheit, sich an Kolleginnen oder Kollegen zu wenden (S. 73), muss allerdings gestrichen werden. Die Rücksprache mit Kollegen ist zur Geltendmachung von Rechten nicht nötig.

Es wird insbesondere aufgrund dieser Formulierung in der Gesetzesbegründung nicht hinreichend klar, was unter den Begriff „Nutzung“ fallen soll und welche „Informationen“ gemeint sind, deren Nutzung nicht eingeschränkt sein soll. Grundsätzlich muss die Vertraulichkeit von Gehaltsfragen weiterhin gewährleistet sein, um unnötigen Neid, und Unverständnis innerhalb der Belegschaft zu verhindern. Ebenso wie Beschäftigte erwarten können, dass ihr Arbeitgeber ihr Entgelt nicht kommuniziert, können Arbeitgeber dies auch von ihren Beschäftigten verlangen.

II. Allgemeiner Auskunftsanspruch

Der individuelle Auskunftsanspruch ist noch zu kompliziert gestaltet und zum Teil nicht schlüssig in Hinblick auf Inhalt und Verfahren geregelt. Aus dem Gesamtgefüge der §§ 11-15 werden die Unterschiede zwischen den Verfahren bei tarifgebundenen und nichttarifgebundenen Arbeitgebern nicht klar. Insbesondere die Systematik des § 11 ist nicht

einleuchtend. Die Informationen aus § 11 sollten jeweils in die §§ 14 bzw. 15 integriert werden. In der derzeitigen Fassung ergibt sich z. B. nur aus der Zusammenschau von § 4 Absatz 3 und § 11 Absatz 3, dass der Beschäftigte eines tarifgebundenen Arbeitgebers nur zu seiner eigenen Entgeltgruppe Auskunft verlangen kann.

Bei tarifgebundenen und -anwendenden Arbeitgebern sind als Information über die Kriterien und Verfahren für die Festlegung des Entgelts die tariflichen Regelungen zu nennen und wo diese eingesehen werden können. Als Auskunft zum Entgelt wird der Medianwert der Entgeltgruppe gewählt, also der mittlere Wert aus allen Durchschnittswerten. Dieser Median wird ermittelt aus den durchschnittlichen Entgelten der Beschäftigten des anderen Geschlechts innerhalb der gleichen Entgeltgruppe, umgerechnet nach Vollzeitäquivalenten. Der Arbeitgeber hat ein Wahlrecht, ob er die Auskunft selbst erteilen möchte oder an den Betriebsrat bzw. an die Vertreter der Tarifparteien verweist.

Vor allem für nicht tarifgebundene Unternehmen ohne Betriebsrat führt der Auskunftsanspruch zu deutlichem Mehraufwand. Der Arbeitgeber muss Auskunft geben über die Kriterien und Verfahren für die Festlegung des Entgelts sowie über den Median der durchschnittlichen Bruttomonatsentgelte umgerechnet nach Vollzeitäquivalenten einer Vergleichsgruppe. Zusätzlich müssen alle Arbeitgeber über bis zu zwei weitere Entgeltbestandteile Auskunft erteilen, ebenfalls mithilfe des Medianwerts.

Die Vereinfachungen für tarifgebundene Arbeitgeber und die Wahlrechte, den Auskunftsanspruch selbst wahrzunehmen, durch selbst benannte Vertretungen oder über den Betriebsrat wahrnehmen zu lassen, sind trotz des weiterhin für die Arbeitgeber damit verbundenen Aufwands zu begrüßen.

Die Anhebung der Schwelle von 1 auf 200 Beschäftigte ist ebenfalls zu begrüßen. Die Grenze von 500 Beschäftigten wäre jedoch eindeutig besser, da dies dem Koalitionsvertrag entsprechen und mittelständische Unternehmen entlasten würde.

Es ist davon auszugehen, dass leitende Angestellte von den Regelungen des Auskunftsanspruchs nicht erfasst sind, soweit Einblicks- und Erörterungsrechte des Betriebsrats oder seiner Ausschüsse begründet werden. Es bietet sich an, diese in der Gesetzessystematik notwendige und von den Strukturen des Arbeitsrechts gebotene Sachlage im Gesetz zumindest aber in seiner Begründung klarzustellen.

Die in der Gesetzesbegründung angeführte Behauptung, viele Arbeitnehmerinnen würden den Auskunftsanspruch nicht geltend machen, irritiert nicht nur, weil sich die Aussage allein auf Frauen bezieht. Der Passus auf Seite 73 erinnert an den undifferenzierten Duktus des Arbeitsentwurfs vom Dezember 2015: *„Es ist gleichwohl nicht davon auszugehen, dass die Arbeitgeber und Betriebsräte von einer unverhältnismäßig hohen Anzahl an Anfragen betroffen sein werden. Viele Frauen werden weiterhin davon absehen, ihr Recht wahrzunehmen. Es sind dieselben Gründe, die Frauen davon abhalten eine Klage auf gleiches Entgelt zu betreiben. Die Frauen befürchten, dass sich die Anfragen nachteilig auf das bestehende Arbeitsverhältnis auswirken. Sie setzen sich vermeintlich in Widerspruch zum Arbeitgeber und hinterfragen ein System, das von den Tarifvertrags- beziehungsweise Betriebsparteien getragen wird.“*

Diesen Aussagen fehlt die wissenschaftliche Hinterlegung. Damit setzt sich die Gesetzesbegründung u. a. in Widerspruch zu den richtigen Vereinfachungen für tarifgebundene Unternehmen.

Vergleichsgruppe für Auskunftsanspruch ist schwer zu bilden

Beim Auskunftsanspruch bei Arbeitgebern ohne Tarifvertrag und ohne Betriebsrat wird es vielfach schwer möglich sein, sinnvolle Vergleichsgruppen zu bilden bzw. innerhalb der „Vergleichsgruppe“ eine Vergleichbarkeit herzustellen bzw. unterschiedliche Bezahlung ohne größeren Aufwand zu begründen. Der Auskunftsanspruch suggeriert eine Vergleichbarkeit, die in dieser Form nicht gege-

ben ist. Bei Unternehmen jeder Größenordnung gibt es Funktionen, die so individuell sind, dass eine Vergleichsgruppe nicht sinnvoll gebildet werden kann.

Auch bei Unternehmen mit Tarifvertrag wird sich der Begründungsaufwand erheblich erhöhen, wenn sie eine eventuell unterschiedliche Bezahlung innerhalb einer Entgeltgruppe begründen müssen. Tätigkeiten werden manchmal auch anhand von „weichen Faktoren“ vergütet, die schwer dokumentierbar sind, wie z. B. Auslandserfahrung in einem bestimmten Unternehmen, Gremienerfahrung oder Kundenorientierung. Oftmals wird gerade auch die berufsspezifische Erfahrung, die ein Bewerber mitbringt, honoriert. Damit erhöht sich die „Wertigkeit des Mitarbeiters“ für das Unternehmen.

Gerade in großen Unternehmen gibt es oft interne Tätigkeitswechsel von Arbeitnehmern. Das Entgelt dieser Arbeitnehmer kann ohne deren Zustimmung nicht reduziert werden, so dass die Entgeltstruktur in einer Vergleichsgruppe verfälscht würde. Auch müssen gerade in Zeiten des Fachkräftemangels Experten „teuer eingekauft“ werden, wodurch sich ein Entgeltunterschied zum restlichen Kollegium erklären lässt. Im Referentenentwurf ist aber keine Regelung vorgesehen, wie solche „Sonderfälle“ bei der Berechnung des Medians berücksichtigt werden kann.

Ein erhebliches Problem bei der Vergleichbarkeit stellen die in der Praxis verbreiteten Zielvereinbarungen mit variabler Vergütung und Leistungszulagen dar. Überall dort, wo eine variable Vergütung aufgrund von persönlichen Zielerreichungen gezahlt wird, ist eine schematische Vergleichbarkeit der Entgelte kaum zu erreichen und die rechtfertigende Begründung mit viel Aufwand, auch vorherigem Dokumentationsaufwand verbunden. Je nach Präferenz der Beschäftigten werden z. T. unterschiedlich anspruchsvolle Ziele formuliert, die entgeltmäßig unterschiedlich honoriert werden. Das personalpolitisch sinnvolle und wirkungsvolle Instrument von Zielvereinbarungen kann damit an Attraktivität verlieren. Leistungsunterschiede würden nicht mehr belohnt bzw. beim Entgelt abgebildet werden, weil Unternehmen davon

aus Gründen der Rechtsunsicherheit Abstand nehmen würden. Leistungsanreize würden dem Arbeitgeber damit verloren gehen. Leistungsunabhängige Einheitslöhne, die nicht in eine funktionierende Marktwirtschaft passen, wären die Folge.

Bei der Ermittlung der Arbeitnehmergruppe des anderen Geschlechts, die eine Vergleichstätigkeit ausüben, muss es zulässig sein, z. B. zwei besondere Konstellationen aus der Bezugsbasis herauszunehmen, damit das Ergebnis nicht verfälscht wird: Dazu zählen nicht adäquat eingesetzte Mitarbeiter, bei denen das Arbeitsverhältnis nicht beendet werden kann und die mit ihrem Einverständnis ohne Entgeltkürzung auf niedriger bewertete Tätigkeiten ausüben, sowie noch zu entwickelnde Mitarbeiter.

Die zunehmende Zahl von Berufsausbildungen, Studiengängen, Weiterbildungen und deren Abschlüssen erschwert die Beurteilung für die Wertigkeit und damit Vergleichbarkeit von Beschäftigten und ihren Entgelten zusätzlich.

Datenschutz besser gewährleisten

Es wird für den Arbeitgeber oftmals schwierig sein, eine Vergleichsgruppe zu finden, bei der der oder die Auskunftersuchende nicht über weitere personenbezogene Daten der anderen Beschäftigten in dieser Gruppe informiert wird, wie z. B. Abschlussnoten im Ausbildungs- oder Studiengang, Berufserfahrung, Fremdsprachen- und EDV-Kenntnisse, Leistungsbeurteilungen. Sonst ist eine Auskunft über das Entgelt nicht aussagekräftig. Beschäftigte können somit zu „gläsernen Kollegen“ werden.

Auch müssten weitere Entgeltbestandteile übermittelt werden, also z. B. auch erfolgsabhängige Vergütungsformen wie Provisionen oder auch Höhergruppierungen aufgrund der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Die Weitergabe dieser z. T. sehr sensiblen Daten werden viele Beschäftigte nicht wollen, sodass Auskunftsverlangen über die Löhne und Gehälter anderer (vergleichbarer) Beschäftigter unweigerlich zu Widerständen

und innerbetrieblichen Konfliktsituationen führen werden. Angaben über all diese Entgeltbestandteile müssten aus den genannten Gründen aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden. Dies gilt auch für Sachleistungen, z. B. Firmenwagen oder Kita-Plätze. Sie stellen einen individuellen Wert dar, der je nach Lebenssituation und Persönlichkeit der Beschäftigten unterschiedlich hoch ist und daher nicht für einen objektiven Vergleich herangezogen werden kann.

Die Weitergabe von Informationen über Höhe von Entgelten und die dafür maßgeblichen Gründe kann schnell Unfrieden in die Betrieben bringen. Neid, Frust und Unzufriedenheit droht v. a. bei Beschäftigten, die weniger verdienen als die Vergleichsgruppe, auch wenn es sachlich nachvollziehbare Kriterien sind (z. B. bessere Abschlussnoten, bessere Qualifizierung).

Vergleichsgruppe auf mindestens zehn Personen erhöhen

Die Möglichkeit eines Auskunftsverweigerungsrechts, wenn die Vergleichstätigkeit von weniger als sechs Beschäftigten des jeweils anderen Geschlechts ausgeübt wird, (§ 12 Absatz 2) geht nicht weit genug.

Um den berechtigten datenschutzrechtlichen Bedenken gerecht zu werden, muss wenigstens eine Beschränkung des Auskunftsanspruchs durch deutlich höhere Schwellenwerte, als nun in § 12 Absatz 2 vorgesehen, ermöglicht werden. Andernfalls sind aufgrund einer zu geringen Vergleichsgruppengröße Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich. Die Mindestvergleichsgruppengröße sollte daher auf zehn Personen in der Vergleichsgruppe erhöht werden.

Ein Auskunftsverweigerungsrecht sollte auch dann bestehen, wenn aufgrund von Veränderungen in der Vergleichsgruppe Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich sind. Wenn z. B. Beschäftigte jeweils nach einer Neueinstellung eine Auskunft einfordern, ließen sich durch die Veränderungen zur vorigen Auskunft Rückschlüsse auf die Entgelthöhe der neu eingestellten Person ziehen.

Die Passage in der Gesetzesbegründung, wonach „lediglich die jeweilige Entgeltgruppe oder Entgeltspanne“ (S. 78 zu § 12 Absatz 2) anzugeben ist, wenn die Vergleichsgruppe kleiner als sechs Personen ist, muss gestrichen werden. Davon steht nichts im Gesetzestext. Ist die Vergleichsgruppe zu klein, muss ein Auskunftsverweigerungsrecht bestehen.

Frist der erneuten Geltendmachung verlängern

Die im Referentenentwurf vorgesehene Frist von zwei Jahren, innerhalb derer der Auskunftsanspruch nicht erneut erhoben werden darf, ist zu kurz (§ 10 Absatz 3). Um Missbrauch und Kampagnen zu vermeiden, ist eine längere Frist von drei Jahren für Arbeitgeber ohne Tarifvertrag und fünf Jahren Arbeitgeber mit Tarifvertrag notwendig. Damit wird eine Angleichung an die Fristen bei den Berichtspflichten (§ 22 Absatz 1 und 2) erreicht.

Auskunft über Bruttoentgelt muss genügen

Mit erheblicher Bürokratie verbunden ist auch, dass „Auskunft zu bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen“ erfragt werden kann (§ 11 Absatz 1). Dies stellt deutlich mehr Aufwand dar. Die Möglichkeit, zusätzliche Entgeltbestandteile, die über das Grundentgelt hinausgehen, zu erfragen, ist weder im Koalitionsvertrag noch in den Eckpunkten vorgesehen und das Ziel der Beseitigung einer nur unterstellten mittelbaren Diskriminierung steht nicht im Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand. Vertretbar wäre, dass Beschäftigte den Median aus den durchschnittlichen tarifvertraglich oder vertraglich geregelten monatlichen Bruttoentgelten erfragen können.

Unangemessene Erweiterung des BetrVG

Die Pflicht des Arbeitgebers, die Listen über die Löhne und Gehälter nach Geschlecht aufzuschlüsseln (§ 13 Absatz 3), stellt eine

Erweiterung des § 80 Absatz 2 Satz 2 BetrVG durch die Hintertür dar. Gemäß § 80 Absatz 2 Satz 2 BetrVG ist der Arbeitgeber nicht verpflichtet, die vorzulegenden Listen auszuwerten bzw. aufzuschlüsseln. Die Aufschlüsselung nach Geschlecht ist auch nicht erforderlich, da aus der Namensangabe das Geschlecht der Arbeitnehmer abgeleitet werden kann.

Wahlrecht des Arbeitgebers auch bei Unternehmen ohne Tarifvertrag mit Betriebsrat klarstellen

Dem Arbeitgeber muss unabhängig von der Tarifbindung das Recht zustehen, die Auskunft selbst zu erteilen. Dies kann nicht von der Zustimmung des Betriebsrats abhängen (§ 15 Absatz 2 Satz 3). Die Formulierung, wonach Arbeitgeber und Betriebsrat entscheiden können, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den Arbeitgeber wenden sollen, ist unklar formuliert. Sie kann so interpretiert werden, dass Arbeitgeber und Betriebsrat gemeinsam entscheiden müssen. Allein sinnvoll ist hingegen, dass beide jeweils das Wahlrecht haben.

Beweislastumkehr beim Auskunftsanspruch nicht gerechtfertigt

Bei der in § 15 Absatz 5 vorgesehenen Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers handelt es sich um eine Ausnahme von dem rechtlichen Grundsatz, dass jede Partei die Beweislast für die tatsächlichen Voraussetzungen der ihr günstigen Rechtsnormen trägt. Zumindest sollte daher klargestellt werden, dass der Arbeitgeber die Beweisverteilung durch eine nachträgliche Auskunft wieder herstellen kann.

Obwohl es im Referentenentwurf nicht mehr steht, muss der Arbeitgeber nach der Gesetzesbegründung eine unterstellte Diskriminierung bereits dann widerlegen, wenn er auf das Auskunftsbegehren „offensichtlich unvollständig“ antwortet (S. 83). Diese Formulierung aus dem Referentenentwurf bedarf der Korrektur.

III. Betriebliche Prüfverfahren

Die §§ 17 ff. zum Prüfverfahren enthalten für ein Verfahren, das auf freiwilliger Basis erfolgen soll und mit einem Wahlrecht versehen ist, weiterhin zu enge Vorgaben, insbesondere mit Blick auf die Rechtsfolgen und die Einbindung des betrieblichen Interessenvertretung.

Tarifgebundene und tarifanwendende Unternehmen sollten von der Aufforderung ausgenommen werden. Auch müssen der Fünfjahresresturnus, die Pflicht zur betriebsinternen Veröffentlichung und der vorgegebene Prüfzeitraum gestrichen werden, denn bindende Vorgaben sind nicht mit einer Freiwilligkeit vereinbar. All diese Vorgaben wirken abschreckend. Es muss zudem klarstellend geregelt werden, dass die einmalige Durchführung eines Prüfverfahrens keine Verpflichtung zur erneuten Durchführung in der Zukunft auslöst.

Die Gesetzesbegründung widerspricht an vielen Stellen dem Gesetzestext und enthält falsche Verweise. Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Betriebliche Prüfverfahren sind höchst arbeitsaufwendig und teuer

Die bisherige Erfahrung mit betrieblichen Prüfverfahren zeigt, dass diese nur mit sehr hohem Mehraufwand möglich sind. Betriebliche Prüfverfahren sind hoch arbeitsaufwendig und teuer, da die betriebsindividuellen Entgeltstrukturen jeweils in einem extern vorgegebenen Berechnungssystem abgebildet werden und dabei alle Daten verwendet werden müssen, die bei der Lohnbemessung berücksichtigt worden sind, im Abrechnungssystem des Unternehmens aber nicht zwingend enthalten sind, wie z. B. Sachleistungen. Wenn das Entgeltanalyseinstrument nicht die identischen Entgeltstrukturdaten vorsieht, wie sie der Arbeitgeber einpflegt, muss dies quasi per Hand nachgetragen werden.

Die Verfechter der Entgeltprüfverfahren unterschätzen die Komplexität von Entgeltsys-

temen. Nur einige Beispiele: Ein hoher Mehraufwand wird z. B. für solche Unternehmen entstehen, deren Entgeltsystem auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zur Vergütung basiert. In vielen Branchen werden die Entgelttarifverträge auf regionaler Ebene und nicht bundesweit vereinbart. Unternehmen, die in verschiedenen Tarifgebieten vertreten sind, müssten dann für jede einzelne dieser Tarifregionen die für ihre Arbeitnehmer geltenden Entgeltsysteme überprüfen und vergleichen. In einigen Branchen wird zwischen eigenen Tarifwerken für Arbeiter und Angestellte unterschieden.

Die Aufforderung zu Entgeltprüfverfahren ist ein Konjunkturprogramm insbesondere für Unternehmens- und Personalberatungen, ohne deren Unterstützung mit entsprechender Informationstechnik bei der Analyse sowie deren Beratung bei der Auswertung der Ergebnisse die Durchführung für Unternehmen in aller Regel nicht zu bewerkstelligen sein wird.

Tarifgebundene Unternehmen ausnehmen

Bei Unternehmen, die Tarifverträge anwenden, sind Entgeltsysteme vergleichbar, transparent und ausschließlich funktionsbezogen, d. h. personenunabhängig. Hier muss die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG)⁵ den Tarifverträgen zukommende materielle Richtigkeitsgewähr vor bürokratischen Belastungen schützen. Bei Tarifverträgen ist nach dieser Rechtsprechung des BAG wegen des Verhandlungsgleichgewichts der Tarifvertragsparteien davon auszugehen, dass die vereinbarten tariflichen Regelungen ebenso den Interessen der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber gerecht werden.⁶

Tarifgebundene und tarifanwendende Arbeitgeber sollten daher von der Aufforderung ausgenommen werden, um der Bedeutung von Tarifverträgen gerecht zu werden und

⁵ Vgl. allein BAG vom 18.03.2015 – 7 AZR 272/13 – NZA 2015, S. 821–825, Rn. 26 m.w.N.

⁶ Vgl. BAG, a.a.O., Rn. 26.

die Gefahr einer Überprüfung von Tarifverträgen entgegenzuwirken.

Soweit dies nicht erfolgt, ist es richtig und wichtig, mit der Klarstellung in § 18 Absatz 3 für Betriebe mit Tarifverträgen zu regeln, dass keine Verpflichtung zur Überprüfung der Gleichwertigkeit von Tarifverträgen besteht. Darüber hinaus ist eine Klarstellung notwendig, dass Tätigkeiten in gleichen Entgeltgruppen als gleichwertig zu betrachten sind.

Fünfjahresfrist widerspricht Freiwilligkeit

Selbst tarifgebundene Unternehmen sollen das Prüfverfahren alle fünf Jahre durchführen (vgl. § 17 Absatz 1), obwohl sie personenunabhängige und geschlechtsneutrale tarifliche Entgeltsysteme anwenden.

Eine derartige Fristsetzung ist bei einer Aufforderung widersinnig. Die Aufforderung enthält im Gegensatz zu einer Verpflichtung die grundsätzliche Freiwilligkeit des Handelns. Es macht aber keinen Sinn, eine freiwillige Handlung mit einer Frist zu hinterlegen. Je mehr Regulierung mit der Maßnahme verbunden ist, desto geringer ist der Anreiz, sie durchzuführen.

Weitere Regelung zur Beseitigung von Entgeltbenachteiligungen ist nicht erforderlich

Die Regelungen in § 19 sollten gestrichen werden. Bereits nach dem AGG und durch § 7 ist geregelt, dass eine festgestellte Ungleichbehandlung behoben werden muss. Die Regelung in § 19 Absatz 2, wonach der Erfüllungsanspruch drei Monate nach Veröffentlichung der benachteiligungsfreien Entgeltregelung entfällt, sollte als sinnvolle generelle Ausnahmenvorschrift zu den allgemeinen Vorschriften bei § 7 wie folgt geregelt werden: „Beseitigt der Arbeitgeber die Entgeltbenachteiligung innerhalb von sechs Monaten nach der Auskunft beim Auskunftsanspruch oder nach betriebsinterner Veröffentlichung des Ergebnisberichtes des Prüfverfahrens, erlischt der Erfüllungsanspruch.“

Rechte des Betriebsrats ausreichend

Zu Recht ist das betriebliche Prüfverfahren nicht mitbestimmungspflichtig. Dies sollte bei der Formulierung berücksichtigt werden. Die derzeitige Formulierung schafft Rechtsunsicherheit und erweckt den Eindruck, als sollte die zwingende Mitbestimmung „durch die Hintertür“ eingeführt werden. Zumindest die Beratungspflicht in Absatz 2 letzter Halbsatz sollte daher gestrichen werden.

IV. Berichtspflicht

Unternehmen ab 500 Beschäftigten müssen gem. §§ 21 ff. Berichtspflichten zur Frauenförderung, zu Maßnahmen der Entgeltgleichheit, zu den Entgeltregelungen und Arbeitsbewertungsverfahren sowie zu Entgeltstatistiken erfüllen. Auch hiermit ist ein nicht zu unterschätzender Bürokratieaufwand verbunden.

Grundsätzlich sollte auf die geplante Berichtspflicht ganz verzichtet oder wenigstens auf ein Minimum beschränkt werden: Die Personalabteilungen in den Unternehmen werden durch sie ohne Mehrwert mit der Ermittlung und Aufbereitung von Daten befasst. Für eine gestaltende Personalpolitik im Sinne der Beschäftigten bleibt entsprechend weniger Raum. Gerade bei vielen überregional tätigen Unternehmen ist die Aussagekraft eines solchen Berichts eingeschränkt, weil Entgeltunterschiede häufig auch auf regionalen Gegebenheiten beruhen. Hat ein Unternehmen etwa Niederlassungen in verschiedenen Bundesländern, können dort z. B. unterschiedliche regionale Tarifverträge gelten. Dies darzustellen erzeugt viel Aufwand, ohne Erkenntnisse zu fördern.

Die Berichtspflichten sollten sich zumindest auf Informationen über Maßnahmen der Frauenförderung und der Entgelttransparenz beschränken, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht. Die Berichtspflicht zu Entgeltregelungen und Arbeitsbewertungsverfahren ist nicht vom Koalitionsvertrag gedeckt. Ebenso wenig sind die ab dem zweiten Bericht geforderten Angaben zu den Veränderungen zum letzten Berichtszeitraum vom Koaliti-

onsvertrag gedeckt und sollten gestrichen werden.

Auch die gem. § 21 vorgesehenen nach Geschlecht aufgeschlüsselten statistischen Angaben sind nicht im Koalitionsvertrag vorgesehen und keinesfalls Aufgabe des Arbeitgebers. Es sollte verhindert werden, die Prüfverfahren „durch die Hintertür“ einzuführen. Statistische Erhebungen sind Aufgabe von wissenschaftlichen Instituten, die dem auch nachgehen, bzw. die Evaluation Aufgabe des Bundesfamilienministeriums. Unternehmen wirken aktiv bei Befragungen, z. B. im Rahmen des IAB-Betriebspanels, mit, um authentisches Bild über die Unternehmensrealität abbilden zu helfen. Dies muss genügen.

Die vorgesehene Begründungspflicht für den Fall, dass ein Unternehmen keine Maßnahme ergriffen hat, ist unverhältnismäßig, da sich der negative Effekt („Imageschaden“) bereits dadurch einstellt, dass keine Maßnahmen dargestellt werden können.

Weitergehende Ausnahmen für Unternehmen mit Tarifvertrag notwendig

Sollte es bei der Berichtspflicht zu Entgeltregelungen und Arbeitsbewertungsverfahren bleiben, ist zu erwägen, Unternehmen mit Tarifvertrag hiervon auszunehmen.

Bei Unternehmen mit Tarifvertrag bringt eine Berichtspflicht zum Entgeltsystem keinen Mehrwert an Transparenz, sondern nur einen Mehraufwand für das betroffene Unternehmen. Die Vergütungsstruktur, also der Zusammenhang zwischen Tätigkeit und Entlohnung, ergibt sich bereits aus dem angewendeten Tarifvertrag. Der maßgebende Tarifvertrag bzw. die tarifliche Entgeltsystematik wird nicht vom Arbeitgeber selbst, sondern den zuständigen Tarifvertragsparteien gestaltet. Die Reichweite der Berichtspflicht muss bei der Anwendung von Tarifverträgen daher entsprechend eingeschränkt werden. Zumindest muss der Verweis auf einen angewendeten Tarifvertrag ausreichen, um die Berichtspflicht zu erfüllen.

Keine zusätzliche Berichtspflicht für Unternehmen, die bereits über Vergütungsstrukturen berichten müssen

Eine zusätzliche Berichtspflicht kann auch nicht für diejenigen Unternehmen gelten, die schon nach heutigem Recht über ihr Vergütungssystem zu berichten haben. Dies gilt für viele Unternehmen der Versicherungs- und Bankenbranche, weil sie, z. B. durch Solvency II, bereits verpflichtet sind, interne und externe Vergütungsberichte sowie Vergütungsleitlinien zu erstellen. Es ist nicht erklärbar, dass nun thematisch der nächste Vergütungsbericht gesetzlich eingefordert wird. Ein weiterer Bericht zur Vergütung ist für Unternehmen nicht zumutbar und erhöht auch keine Transparenz.

V. Evaluation

Das Bundesfamilienministerium plant, laufend die Wirksamkeit des Gesetzes zu evaluieren und alle zwei Jahre über die Ergebnisse zu informieren. Die geplante Taktung ist deutlich zu kurz und sollte verlängert werden, da sich Veränderungen innerhalb von zwei Jahren nicht verlässlich darstellen lassen.

In die Evaluation soll auch die Stellungnahme der Sozialpartner miteinbezogen werden. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu u. a.: „Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Entgeltungleichheit ohne das Mitwirken der Sozialpartner nicht beseitigt werden kann. Sie sind die verantwortlichen Akteure für die Lohngestaltung“. Dieser Passus in der Gesetzesbegründung darf nicht den Eindruck erwecken, „dass sich aus Tarifverträgen eine Entgeltdiskriminierung ergibt. Eine solche Unterstellung ist nicht zutreffend und mithin vollkommen inakzeptabel.“

B. Änderungen des SGB III

Vorschrift zu geschlechtersensibler Beratung überflüssig

Die Idee einer geschlechtersensiblen Beratung bei der Ausbildungs-, Studien- und Be-

rufswahl ist vollkommen richtig, die nun vorgesehene neue gesetzliche Vorschrift im SGB III hierzu ist jedoch überflüssig: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist bereits verpflichtet, geschlechtsneutral zu beraten. Dies ist in § 1 SGB III bereits als Prinzip vorgesehen: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen.“ Eine Konkretisierung speziell mit Blick auf die Beratung bringt keinen Mehrwert und ist nicht erforderlich:

Die Selbstverwaltung in der BA und mit ihr die Sozialpartner in Verwaltungsrat und Verwaltungsausschüssen sind für die strategische Ausrichtung der BA innerhalb des gesetzlichen Rahmens zuständig und legen hier schon jetzt besonderen Wert auf eine ausgewogene Beratung und Förderung von Frauen und Männern. Der Verwaltungsrat lässt sich hierzu regelmäßig informieren und diskutiert Ansätze für weitere Verbesserungen. Dies gilt insbesondere auch für eine gendersensible Berufsorientierung.

Zudem ist aktuell eine Arbeitsgruppe aus Verwaltung und Verwaltungsrat damit befasst, weiterführende Konzepte und Ansätze für eine klischeefreie Beratung auszuarbeiten, u. a. mit dem Ziel, Frauen und Männer an Berufe heranzuführen, die nicht dem bisherigen Berufswahlspektrum entsprechen. Dazu gehören essentiell auch Informationen über Karriere- und Einkommensperspektiven.

Diese Zielsetzung ist auch Bestandteil der Neukonzeption der „Lebensbegleitenden Berufsberatung“, die derzeit entwickelt wird. Auch sind die Beauftragten für Chancengleichheit der BA in zahlreiche Initiativen des Bundesfamilienministeriums zur klischeefreien Beratung eingebunden.

Eine Änderung des SGB III, mit dem Ziel dort zusätzlich zum bereits klaren gesetzlichen Auftrag der BA eine geschlechtersensible Beratung festzuschreiben, ist einmal mehr Symbolpolitik, die den einzigen Zweck hat, ein Artikelgesetz zu schaffen, das dann den unzutreffenden Namen „Lohngerechtigkeitsgesetz“ tragen soll. Weder das Entgelttrans-

parenzgesetz noch die geplante Änderung des SGB III zielen aber auf Gerechtigkeit oder sind in der Lage, Gerechtigkeit zu erzeugen.

C. Bürokratie und Erfüllungsaufwand

Keine Ausnahme der „One in, one out“-Regel

Der vorgelegte Gesetzentwurf verstößt gegen die „One in, one out“-Regel der Bundesregierung, nach der zusätzliche Bürokratie nur geschaffen werden darf, wenn in gleichem Umfang bestehende Bürokratie abgeschafft wird.

Die im Gesetzentwurf erfolgte Berufung auf Art. 157 AEUV begründet keinen Ausnahmetatbestand der „One in, one out“-Regel. Der Gesetzentwurf setzt weder EU-Vorgaben noch EuGH-Rechtsprechung 1:1 um. Das Regelungsvorhaben des EntgTransG geht über von Art. 157 AEUV und der Richtlinie 2006/54/EG vorgegebene Maß hinaus, da Art. 157 AEUV keine unmittelbare Wirkung für „gleichwertige Arbeit“ entfaltet. Der Gesetzentwurf geht jedoch von einer 1:1 Umsetzung des „Gebotes des gleichen Entgelts für gleiche oder gleichwertige Arbeit“ aus, anderslautende EuGH-Rechtsprechung gibt es zu dieser Frage nicht. Zudem ist nicht ersichtlich, dass der EuGH eine Vertragsverletzung durch die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf „equal pay“ festgestellt und der Bundesregierung einen entsprechenden Handlungsauftrag gegeben hat.

Neu verursachter Erfüllungsaufwand zu niedrig

Die vorgelegte Berechnung des jährlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft ist deutlich zu niedrig angesetzt. Die durch neue Bürokratie verursachten Kosten für die Wirtschaft müssen nach oben korrigiert werden.

Die Angaben zum einmaligen und jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erscheinen zunächst rechnerisch plausibel. Allerdings wird bei den Informationspflichten

verkannt, dass sich die einzelnen Tätigkeiten nur schwerlich in den angegebenen Minutenschritten bewerkstelligen lassen. Hier müsste eine großzügigere Schätzung erfolgen. Auch Schulungskosten der Betriebsräte bzgl. des Auskunftsanspruches tauchen nirgendwo auf, auch nicht beim einmaligen Erfüllungsaufwand.

Insbesondere bei folgenden Pflichten ist noch nachzubessern:

Auskunftsanspruch:

Hier ist nicht absehbar, wie viele Beschäftigte diesen Anspruch wahrnehmen werden. Die Annahme von 1 % der Beschäftigten erscheint zu niedrig. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass nach § 11 Abs. 1 Satz 2 EntgTransG Auskunft zu bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen verlangt werden kann.

Prüfverfahren:

Hier muss berücksichtigt werden, dass es in den meisten Unternehmen keine verlässliche Datenlage gibt, sondern diese erst erstellt werden muss. Oft müssen einzelne Bestandteile erst mit viel Aufwand händisch nachgetragen werden.

Berichtspflichten:

Bei der Erstellung des Berichtes ist davon auszugehen, dass die Personalabteilungen allein ohne externe Dienstleister sehr viel mehr Zeit als veranschlagt investieren müssen.

Zum Erfüllungsaufwand zählt des Weiteren auch der Sach- und Anschaffungsaufwand. Im Gesetzentwurf wird davon ausgegangen, dass keinerlei Sachkosten anfallen. Begründet wird diese Annahme im Folgenden allerdings nicht. Hier ist eine Nachprüfung angezeigt.

Die Annahme ist lebensfremd, dass bei der Benennung von Vertreterinnen und Vertretern der Tarifvertragsparteien auf Arbeitgeberseite nur die 50 Mitgliedsverbände der BDA als Ansprechpartner angesehen werden und jeweils einen Ansprechpartner benennen. Neben den Bundesfachverbänden

schließen auch regionale oder Landesverbände Tarifverträge.

Bei ca. 14 Mio. Beschäftigten in ca. 18.500 Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern und der Annahme, dass nur ein Bruchteil der betroffenen Arbeitnehmer bzw. Betriebsräte von dem Auskunftsanspruch Gebrauch macht, dürfte der Erfüllungsaufwand durch das Gesetz – ohne die Kosten für notwendige Entgeltanpassungen – schnell einen bis zu zweistelligen Millionenbeitrag erreichen. Die Schätzungen des Gesetzentwurfs, der von Bürokratiekosten (inklusive Erfüllungsaufwand) von nicht einmal 3 Mio. € ausgeht, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

D. Ursachen für unterschiedliche Erwerbsverläufe von Frauen und Männern

Unterschiedliche Erwerbsverläufe begründen gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschied

Wissenschaftliche Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁷, des Statistischen Bundesamtes⁸, des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts⁹ sowie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln¹⁰ bestätigen, dass der weit überwiegende Anteil des gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschieds auf Faktoren zurückzuführen ist, die in der persönlichen Erwerbsbiografie begründet liegen. Dazu zählen:

- **häufigere Erwerbsunterbrechungen**, vor allem aufgrund familiärer Verpflichtungen sowie falsche Anreize zugunsten der klassischen Alleinverdienerehe

⁷ Busch, A., Holst, E., Verdienstdifferenzen zwischen Frauen und Männern nur teilweise durch Strukturmerkmale zu erklären, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 15, 2008.

⁸ Stat. Bundesamt, Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland bei 21 %, Pressemitteilung Nr. 097 vom 16. März 2016

⁹ C. Boll, J. Leppin, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen, Interpretation, Wirtschaftsdienst 2015, 249ff.

¹⁰ Schmidt, Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich – Empirische Befunde auf Basis des EU-SILC, IW-Report 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016.

durch das Steuer- und Sozialversicherungsrecht: Zwar ist die durchschnittliche Dauer familienbedingter Erwerbsunterbrechungen in den letzten Jahren erfreulicherweise zurückgegangen. Dennoch steigen selbst Mütter, die wieder in den Beruf zurückkehren, durchschnittlich 1 Jahr und 7 Monate komplett aus.¹¹

- das **geringere Arbeitszeitvolumen** von Frauen: 2015 arbeiteten Frauen pro Woche durchschnittlich neun Stunden kürzer in einer Erwerbsbeschäftigung als Männer, was einer Arbeitszeitlücke von 23 % entspricht.¹² Rund 47 % aller abhängig beschäftigten Frauen arbeiteten 2015 in Teilzeit und oft in geringem Stundenumfang.¹³ Die durchschnittliche Wochenstundenzahl teilzeitbeschäftigter Frauen in Deutschland lag 2015 bei 19,6 Stunden.¹⁴ Die hieraus resultierenden Unterbrechungen in der beruflichen Entwicklung und die damit einhergehende geringere Berufserfahrung können zu Verzögerungen bei beruflichen Karriere- und Verdienstaussichten führen.
- die **Berufswahl**: Frauen bevorzugen überwiegend Berufe und Branchen, in denen weniger gezahlt wird (z. B. Einzelhandel, Sozialberufe), während Männer stärker Berufe und Branchen mit höherer Bezahlung, wie z. B. Elektrotechnik, anstreben. So lag der Frauenanteil bei den Auszubildenden in technischen Berufen 2014 bei rd. 12 %¹⁵, der Anteil von Frauen mit Erst-Abschluss in einem ingenieurwissenschaftlichen Studium bei 22 %¹⁶. Doch gerade auch aus den

MINT-Berufen rekrutieren sich Managerinnen und Manager mit entsprechenden Verdienstmöglichkeiten.¹⁷

- der geringere Anteil von Frauen in **Führungspositionen**: Da Frauen häufiger längere Erwerbsunterbrechungen und ein geringeres Arbeitszeitvolumen aufweisen und Berufe mit geringeren Aufstiegschancen wählen, haben sie oft aufgrund ihrer geringeren Berufserfahrung oder Dequalifizierung aufgrund längerer Abwesenheiten geringere Karriereaussichten und arbeiten seltener in Führungspositionen. Dies hat wiederum Einfluss auf die Einkommensmöglichkeiten.

Das Bundesfamilienministerium weißt selbst in seinem Referentenentwurf darauf hin, dass ein beträchtlicher Unterschied bei der unbereinigten Entgeltlücke zwischen West- (23 %) und Ostdeutschland (8 %) existiere. Dieser Unterschied ist offenkundig nicht mit Entgeltsystemen, fehlender Entgelttransparenz oder gar Diskriminierung erklärbar, sondern mit einem unterschiedlich geprägten Berufswahl- und Erwerbsverhalten von Frauen und Männern in Ost und West.

Nach Abzug aller wissenschaftlich messbaren Ursachen bleibt je nach Berechnungsgrundlage und verwandter Daten ein "ungeklärter Rest" (bereinigter gesamtwirtschaftlicher Entgeltunterschied) bestehen. Die Ergebnisse aktueller Studien hierzu liegen bei 2 – 3,8 %.¹⁸ Das Statistische Bundesamt hat zwar zuletzt mit 7 %¹⁹ eine höhere bereinigte Entgeltlücke ermittelt. Dieser um 5 %-Punkte höhere Wert erklärt sich jedoch dadurch, dass das Statistische Bundesamt – anders als die zuvor zitierten Studien – für seine Be-

¹¹ Bundesfamilienministerium, Dossier Müttererwerbstätigkeit, 2014.

¹² Eurostat, Durchschnittliche normalerweise geleistete Wochenarbeitsstunden in Haupttätigkeit, nach Geschlecht, Stellung im Beruf, Vollzeit-/Teilzeittätigkeit und Wirtschaftszweigen, 2016.

¹³ Eurostat, Teilzeitbeschäftigung als Prozentsatz der gesamten Beschäftigung nach Geschlecht und Alter, 2016.

¹⁴ Eurostat, Durchschnittliche normalerweise geleistete Wochenarbeitsstunden in Haupttätigkeit, nach Geschlecht, Stellung im Beruf, Vollzeit-/Teilzeittätigkeit und Beruf (Stunden), 2016.

¹⁵ Bundesinstitut für Berufsbildung, Datenreport zum Berufsbildungsbericht, 2016.

¹⁶ Anger, C., Koppel, O., Plünnecke, A., MINT-Frühjahrsreport, 2016.

¹⁷ Institut der deutschen Wirtschaft Köln, FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009

¹⁸ Schmidt, Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich – Empirische Befunde auf Basis des EU-SILC, IW-Report 16/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016 sowie C. Boll, J. Lepin, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen, Interpretation, Wirtschaftsdienst 2015, 249ff.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Verdienstunterschiede von Frauen und Männern bleiben weiter bestehen, Pressemitteilung vom 19. März 2013.

rechnungen auf die sog. Verdienststrukturerhebung zurückgreift, die keine Informationen zur individuellen Berufserfahrung der einzelnen Beschäftigten enthält. Damit kann das Statistische Bundesamt auch nicht die im Durchschnitt – vor allem aufgrund familienbedingter Erwerbsunterbrechungen – geringere Berufserfahrung von Frauen berücksichtigen.

Doch auch der ungeklärte gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschied kann nicht mit Diskriminierung gleichgesetzt werden. Er bezieht allein jenen Teil, dem bisher keine wissenschaftlich belegten Ursachen zugeordnet werden können. Dazu zählt z. B. auch die nachweislich unterschiedliche Prioritätensetzung von Männern und Frauen in Gehaltsverhandlungen.

Erwerbsbeteiligung von Frauen zugunsten besserer Karriere- und Verdienstmöglichkeiten weiter steigern

Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen ist auch Voraussetzung dafür, dass Frauen stärker als bislang in höhere Funktionsebenen mit besseren Löhnen und Gehältern vordringen. Mit neuer Regulierung zur Entgeltgleichheit verbessern sich weder die Rahmenbedingungen für Frauen im Erwerbsleben noch ihre Erwerbsbeteiligung und damit ihre Einkommensperspektive. Im Gegenteil würde die Umsetzung solcher Forderungen die Existenz von Arbeitsplätzen gefährden.

Frauen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt besser zu nutzen. Hierzu muss an den tatsächlichen Ursachen für eine geringere Erwerbsbeteiligung und weniger erfolgreiche Berufskarrieren angesetzt werden.

Frauen für neue Berufe gewinnen

Einen Ansatzpunkt für Veränderungen gibt das traditionell stark eingeschränkte Berufswahlspektrum von Frauen, das erweitert werden sollte. Frauen können ihre Potenziale besser am Arbeitsmarkt einsetzen, wenn

sie sich nicht nur auf klassisch „weibliche“ Berufsfelder mit häufig nur geringer Bezahlung konzentrieren, sondern vor Beginn einer beruflichen Ausbildung das gesamte Berufswahlspektrum in Betracht ziehen. Die Wirtschaft wirbt mit zahlreichen Initiativen um Frauen im technischen Bereich sowie in Forschung und Entwicklung.

Wenn Frauen stärker in bislang vorrangig männlich besetzten Berufsfeldern arbeiten, wird auch eine Angleichung der Lohnunterschiede von Frauen und Männern sehr viel leichter gelingen. Damit werden sie ihre Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten besser nutzen. Aus diesem Grund unterstützt die BDA als Aktionspartnerin den Girls' Day und hat gemeinsam mit dem BDI die Initiative „MINT Zukunft schaffen“ gegründet.

Kinderbetreuung und Ganztagschulen qualitativ hochwertig ausbauen

Die Kinderbetreuungsinfrastruktur muss zügig und qualitativ hochwertig weiter ausgebaut und bezahlbar gestaltet werden. Zu einem bedarfsdeckenden Angebot gehört vor allem die Anpassung der Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen an die Bedürfnisse der Eltern.

Unzureichend ist auch das gegenwärtige Angebot an Ganztagschulen. Nur knapp ein Drittel (30,6 %) der Kinder und Jugendlichen besuchen momentan eine Ganztagschule, obwohl sich 70 % der Eltern derartige Angebote wünschen.²⁰

Bessere Rahmenbedingungen sind eine wesentliche Voraussetzung, um Frauen, die dies wünschen, eine Vollzeitbeschäftigung oder eine vollzeitnahe Tätigkeit zu ermöglichen, den Frauenanteil in Führungspositionen zu erhöhen und somit den gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschied zu verringern.

²⁰ Bertelsmann Stiftung, Ganztagschulen in Deutschland – eine bildungsstatistische Analyse, 2013.

Frauenförderung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie personalpolitisch voranbringen

Angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels liegt es im Interesse der Unternehmen, gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und langfristig zu binden. Eine Vielzahl von Unternehmen wirbt bereits gezielt um Frauen und fördert ihre Mitarbeiterinnen, u. a. mit Entwicklungs- und Mentoringprogrammen. Gleichzeitig unterstützen Betriebe ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Kindern und ihre Beschäftigten, die Angehörige pflegen. Dazu zählen vor allem Modelle zur Flexibilisierung von Arbeitszeit (z. B. Gleitzeit, Teilzeit), Flexibilisierung von Arbeitsorganisation (z. B. Home-Office, mobiles Arbeiten) oder auch Unterstützung bei der Kinderbetreuung (z. B. Ferienbetreuung, Belegplätze in Kitas, Betriebskitas).

Weitere Beispiele betrieblichen Engagements sind Eltern-Kind-Arbeitszimmer im Betrieb, Wiedereingliederungsprogramme nach Auszeiten, Jobsharing (auch bei Führungskräften) oder bei der Vermittlung von familienunterstützenden, haushaltsnahen Dienstleistungen. Auch neue Rollenmodelle für Väter und eine partnerschaftliche Aufteilung der Fürsorgearbeit ist von großer Bedeutung, um die Erwerbs- und Karrierechancen von Frauen zu verbessern und ihre Verdienstmöglichkeiten zu steigern.

Die BDA setzt sich mit zahlreichen Initiativen und Aktivitäten für die Verbreitung einer familienbewussten Personalpolitik ein, siehe u. a. die BDA-Broschüren "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" mit über 50 guten Praxisbeispielen oder die Broschüre zu "Tarifpolitik für familienbewusste Arbeitszeiten".

Es ist aber Aufgabe der Politik, die richtigen staatlichen Rahmenbedingungen zu setzen, damit Beschäftigte Familie und Beruf in Einklang bringen können. Wichtige Schritte dazu sind der verstärkte Ausbau einer qualitativen und bezahlbaren Kinderbetreuungsinfrastruktur und Modelle wie das Elterngeld und das Elterngeld Plus.

Fehlanreize im Steuer- und Sozialrecht abbauen

Negative Wirkungen auf die Berufstätigkeit und damit auf die Einkommenschancen von Frauen gehen insbesondere von drei ehebezogenen Leistungen aus: der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, dem Ehegattensplitting und der Hinterbliebenenversorgung.

Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und das Ehegattensplitting setzen Fehlanreize, dass ein Ehepartner – zumeist die Frau – gar nicht oder nur geringfügig berufstätig ist. Insgesamt rd. 450.000 Frauen bleiben deshalb nach Studien dem Arbeitsmarkt fern.²¹ Die Hinterbliebenenversorgung stellt einen Fehlanreiz dar, da Ehefrauen sich im Alleinverdienermodell größtenteils darauf verlassen können, nach dem Tod ihres Ehemannes rentenrechtlich abgesichert zu sein, ohne jemals selbst erwerbstätig und rentenversicherungspflichtig gewesen zu sein.

Diese ehebezogenen Leistungen entstammen einer anderen Zeit, setzen aber heute noch Fehlanreize gegen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit und führen damit zur wirtschaftlichen Abhängigkeit vom besser- oder alleinverdienenden Partner und zu sozialen Risiken bei Arbeitslosigkeit des Alleinverdieners, bei Scheidung bzw. im Alter. Sie sollten daher so weiterentwickelt werden, dass die Fehlanreize gegen die Aufnahme einer Arbeit bzw. einer Arbeit in nur geringem Umfang verringert werden.

Zudem sollten erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten im Rahmen steuerlicher Höchstgrenzen vollständig und nicht nur zu zwei Dritteln abzugsfähig sein und der Lohnsteuer- und beitragsfreie Arbeitgeberzuschuss zu Kinderbetreuungskosten von nicht-schulpflichtigen auf schulpflichtige Kinder ausgedehnt werden.

²¹ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, 2013.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Arbeits- und Tarifrecht

T +49 30 2033-1200
arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Lohn- und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1300
tarifpolitik@arbeitgeber.de

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 51 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.