

Bei Rückfragen:
Dr. Simone Real
Referentin für Frauenpolitik
Telefon 030 72 62 22-108
Telefax 030 72 62 22-328
simone.real@sovd.de

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bearbeitungsstand: 27.10.2016) Entwurf eines Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern

1. Vorbemerkung

Der Sozialverband Deutschland (SoVD) vertritt die sozialpolitischen Interessen der gesetzlich Rentenversicherten, der gesetzlich Krankenversicherten, der pflegebedürftigen und behinderten Menschen. Seit 1919 kämpft der Verband zudem für eine eigenständige wirtschaftliche und soziale Sicherung der Frauen.

Der SoVD begrüßt grundsätzlich, dass die Bundesregierung, ein Lohngerechtigkeitsgesetz einführen will, wie zwischen SPD und CDU/CSU für die 18. Legislaturperiode im Koalitionsvertrag vereinbart.

Seit vielen Jahren wird darüber diskutiert, wie die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern reduziert werden können. Aber noch immer verdienen Frauen im Schnitt 21 Prozent weniger als Männer. Laut Referentenentwurf stehen dahinter berufliche Faktoren und erwerbsbiografische Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Nach wie vor verhindern Rollenstereotype bei der Berufswahl, die verbreitete und geringfügige Teilzeit-Erwerbsarbeit von Frauen, unterschiedliche berufliche Chancen auf Grund struktureller Rahmenbedingungen und materieller Anreizwirkungen sowie eine zumeist mittelbare Benachteiligung von Frauen beim Entgelt, dass Lohngerechtigkeit für Frauen in der Praxis verwirklicht ist. Betrachtet man den gesamten Lebensverlauf, nimmt die Entgeltlücke zu und mündet in einer hohen geschlechtsspezifischen Lücke bei der eigenständigen Alterssicherung und in entsprechenden Armutsrisiken.

Auch bei gleicher formaler Qualifikation und ansonsten gleichen Merkmalen beträgt der statistische messbare Entgeltunterschied nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von 2016 immer noch 7 Prozent. Diese Tatsache ist ein klarer Beweis dafür, dass die praktische Anwendung des Gebots, gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit zu zahlen, in jedem Fall nicht erledigt ist.

2. Gesamtbewertung

Ein Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern ist ein wichtiger Schritt, um transparente Lohnstrukturen und Geschlechtergerechtigkeit herzustellen. Der SoVD teilt die Ansicht der Bundesregierung, dass mehr Transparenz über Entgelte und Entgeltregelungen mehr Vertrauen schafft und auch als Zeichen nach außen dient, dass sich ein Unternehmen oder eine Behörde in besonderem Maße um gleiche Einkommenschancen für Frauen und Männer kümmert. Nicht zuletzt dient dies der Bindung qualifizierter Fachkräfte. Ein Personalmanagement, das Lohngerechtigkeit und Chancengleichheit fokussiert, hat in einer modernen Arbeitswelt einen hohen Stellenwert.

Der SoVD begrüßt grundsätzlich, dass nach einem langen Ringen der Referentenentwurf für ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern vorliegt. Allerdings bleibt das Gesetz hinter den Erwartungen des SoVD zurück. Der SoVD gibt zu bedenken, Frauen müssen sich nach wie vor alleine gegen eine ungerechte Bezahlung wehren, ihre Rechte kennen und eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit benennen können. Wenn eine Frau alle Hürden genommen hat und sie endgültig weiß, dass sie aufgrund ihres Geschlechts weniger verdient, muss sie alleine Klage einreichen. Der SoVD geht davon aus, dass daher wenige Frauen diesen Weg wählen werden. Der SoVD fordert aus diesem Grund ein Verbandsklagerecht.

3. Zur Bewertung des Referentenentwurfes im Einzelnen

Zu § 3 Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit

§ 3 Absatz 3 regelt die Anwendungsfälle, in denen keine mittelbare geschlechtsbezogene Benachteiligung beim Entgelt vorliegt. Da eine unmittelbare geschlechtsbezogene Benachteiligung beim Entgelt nicht rechtfertigungsfähig ist, regelt Absatz 3 lediglich die Möglichkeit der Rechtfertigung mittelbarer Benachteiligungen.

Eine mittelbare geschlechtsbezogene Entgeltbenachteiligung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Entgeltregelungen oder Arbeitsbewertungsverfahren Personen aufgrund des Geschlechts gegenüber anderen Personen bei der Entgeltfestlegung benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich. Ein unterschiedliches Entgelt zwischen Frauen und Männern bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit kann somit gerechtfertigt werden, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 3 vorliegen. Als sachlich gerechtfertigte Gründe für ein unterschiedliches Entgelt, das zwar unabhängig vom Geschlecht der Beschäftigten angewandt wird, im Ergebnis Frau-

en jedoch stärker trifft als Männer, nennt Absatz 3 Satz 2 exemplarisch „arbeitsmarkt-, leistungs- und arbeitsergebnisbezogene Kriterien“.

SoVD-Bewertung: Der SoVD fordert den Gesetzgeber auf, zwischen den „arbeitsmarktbezogenen“ und den „leistungs- und arbeitsergebnisbezogenen“ Kriterien zu unterscheiden. Letztere gehören traditionell zu den messbaren Arbeitsbewertungsbestandteilen, beispielsweise bei Akkordarbeit (Stückzahl, Geschwindigkeit usw.) oder bei Leistungsentlohnung (z.B. Zielvorgaben). Sie können deshalb bei richtiger Definition in die Messung von Lohn-Äquivalenten aufgenommen, bemessen und entsprechend auch diskriminierungsfrei entlohnt werden. Deshalb sind diese Bestandteile unter die Kriterien einzuordnen, zu denen eine Arbeitnehmerin eine vergleichende Auskunft beim Arbeitgeber einfordern kann. Sie dürfen nicht von vornherein als gerechtfertigte Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bezeichnet werden. Demgegenüber enthalten arbeitsmarktbezogene Kriterien gerade für die typischen Frauenarbeitsmärkte grundsätzlich ein Diskriminierungspotential, beispielsweise wenn aufgrund überschießender betrieblicher Ausbildung in bestimmten Berufen zu viel Nachfrage auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt vorhanden ist. Mit einer marktbezogenen Argumentation werden das Qualifikations- und das Leistungskriterium bei der Lohnfindung in der Regel ausgehebelt. Das zeigt sich bei Lohnsenkungen gegenüber Arbeitslosen, wenn für eine gleiche Arbeit nur deshalb weniger Lohn gezahlt wird, weil die Arbeitssuchende zuvor ohne Beschäftigungsverhältnis war, beispielsweise nach einer Familienphase. Der SoVD fordert, dass auch für Beschäftigte mit abweichendem Erwerbsverlauf dieselben Lohnfindungsmerkmale anzusetzen sind, wie für andere Personen. Das arbeitsmarktbezogene Kriterium ist deshalb hier zu streichen.

Zu § 4 Feststellung von gleicher oder gleichwertiger Arbeit, Benachteiligungsfreie Entgeltsysteme

§ 4 definiert, wann eine gleiche oder eine gleichwertige Arbeit vorliegt und legt dazu die Kriterien fest, die hierbei zu berücksichtigen sind. Diese Definitionen werden zum ersten Mal in einem Gesetz vorgenommen und sollen Rechtssicherheit über diese zwei grundlegenden Begriffe des Entgeltgleichheitsgebotes schaffen. § 4 Absatz 3 besagt, dass Tätigkeiten, die aufgrund tarifvertraglicher Regelungen unterschiedlichen Entgeltgruppen zugewiesen werden, grundsätzlich nicht als gleichwertig angesehen werden.

SoVD-Bewertung: Der SoVD kritisiert vehement, dass Tätigkeiten, die unterschiedlichen Entgeltgruppen zugewiesen sind, grundsätzlich als nicht gleichwertig angesehen werden. Demnach wäre es nicht möglich, dass sich eine Hauswirtschaftshilfe in einer Pflegeeinrichtung mit einem höher eingruppierten Gartenhilfsarbeiter vergleicht. Eine Diskriminierung liegt doch gerade dann vor, wenn gleichwertige Tätigkeiten unterschiedlich eingruppiert sind und genau dagegen soll eine Lohngerechtigkeitsgesetz vorgehen! Zum Erkennen von Lohnunterschieden wäre nach Ansicht des SoVD auch die Einführung eines statistischen Verfahrens wirkungsvoll, um zu erkennen, ob eine weitergehende Prüfung erforderlich ist.

Zu § 6 Aufgaben von Arbeitgebern, Tarifvertragsparteien und betrieblichen Interessenvertretungen

In § 6 werden verschiedene Aufgaben und Pflichten von Arbeitgebern, Tarifvertragsparteien und betrieblichen Interessenvertretungen gebündelt. Alle Aufgaben und Pflichten verfolgen

das Ziel, dem Entgeltgleichheitsgebot zur Durchsetzung zu verhelfen. In § 6 Absatz 1 sind Arbeitgeber, Tarifvertragsparteien und die betrieblichen Interessenvertretungen aufgefordert, im Rahmen ihrer Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten die Entgeltgleichheit sicherzustellen. Die Tarifvertragsparteien benennen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. In § 6 Absatz 2 sind die Arbeitgeber verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz vor Benachteiligungen auf Grund des Geschlechts in Bezug auf das Entgelt zu treffen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD sieht in einer allgemeinen Aufforderung an die Arbeitgeber, Tarifvertragsparteien und betriebliche Interessenvertretungen, die Entgeltgleichheit sicherzustellen, nicht den richtigen Weg, da die Akteurinnen und Akteure nicht verpflichtet werden zu agieren. Tarifvertragsparteien benennen lediglich Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Für den SoVD stellt sich die Frage, wer auskunftspflichtig ist und wer die Benennung kontrolliert. Weiterhin werden „die erforderlichen Maßnahmen“ nicht beschrieben. Daher bewertet der SoVD diese Regelung folgenlos und damit nicht zielführend.

Zu § 10 Individueller Auskunftsanspruch

§ 10 regelt die Vorgaben zum individuellen Auskunftsanspruch, die Beschäftigte bei der Antragstellung zu beachten haben. Gemäß § 10 Absatz 1 haben Beschäftigte Anspruch auf die Information über die Kriterien und Verfahren für die Festlegung des Entgelts und nach § 10 Absatz 2 Anspruch auf die Angabe des Entgelts für eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit. § 10 Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass der Auskunftsanspruch für Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten besteht.

SoVD-Bewertung: Zum einen haben Beschäftigte Anspruch auf die Information über die Kriterien und Verfahren für die Festlegung des Entgelts, aber nicht über die Kriterien und Verfahren für die Festlegung des Vergleichsentgelts. Das muss der oder die Beschäftigte aber wissen, um einzuschätzen, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt. Ergänzt werden sollte weiterhin, dass neben dem Anspruch auf die Angabe des Entgelts für eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit, Beschäftigte auch Anspruch darauf haben sollten zu erfahren, welche gleiche oder gleichwertige Tätigkeit überwiegend vom anderen Geschlecht ausgeübt wird.

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass es einen Auskunftsanspruch für Unternehmen ab 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geben solle. Der Sozialverband Deutschland (SoVD) begrüßt grundsätzlich, dass nun Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Betrieben ab 200 Beschäftigten zukünftig ein Recht darauf haben, zu erfahren, was ihre Kolleginnen und Kollegen im Durchschnitt verdienen. Jedoch bleibt das Gesetz für den größten Teil der Frauen wirkungslos, denn sie arbeiten in kleinen Betrieben mit weit weniger als 200 Beschäftigten und gerade hier ist die Lohnlücke besonders groß.

Der SoVD fordert darüber hinaus, den Begriff Betrieb zu definieren. Wird er im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes verstanden, dann gilt jede Filiale z. B. eines Einzelhandelskonzerns als Betrieb. Das würde bedeuten, dass große Unternehmen mit tausenden von Beschäftigten, die sich in einzelne kleine Betriebseinheiten unter je 200 Beschäftigte gliedern, nicht davon betroffen wären.

Zu § 11 Vergleichstätigkeit und Vergleichsentgelt

§ 11 regelt neben § 10 die Vorgaben zum individuellen Auskunftsanspruch, die Beschäftigte bei ihrem Auskunftsverlangen zu beachten haben. In § 11 Absatz 1 haben Beschäftigte im Auskunftsverlangen eine ihres Erachtens nach gleiche oder gleichwertige Tätigkeit zu benennen. Neben dem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt können sie Auskunft zu bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen erfragen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD kritisiert, dass Beschäftigte nicht über ein Expertinnen- und Expertenwissen verfügen und nicht ohne Weiteres eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit benennen können. Hier liegt die Nachweis- und Begründungspflicht allein bei den Beschäftigten, in der Regel der Frau, was der SoVD nicht gut heißt. Viele wären damit überfordert. Selbst wenn sie wüssten, dass sie weniger verdienen, würde sie nicht allein den Klageweg bestreiten. Je geringer der persönliche Verdienst, umso weniger ist zu erwarten, dass Frauen mit ihren Arbeitgebenden in Streit treten, weil sie fürchten müssen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Daher fordert der SoVD ein Verbandsklagerecht. Darüber hinaus ist nicht nachzuvollziehen, warum nur ein Auskunftsanspruch bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen erfragt werden kann. Hier sind ganz klar die Beschäftigten im Nachteil, bei denen sich das Entgelt aus mehreren Bestandteilen zusammensetzt, wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Nachtschichtzulage.

Zu § 12 Reichweite

In § 12 geht es um die Reichweite des Auskunftsanspruches. Auch hier ist in § 12, wie in § 10, Absatz 1 Satz 1 die Rede von einem Betrieb. In § 12 Absatz 2 ist das Vergleichsentgelt nicht anzugeben, wenn die Vergleichstätigkeit von weniger als sechs Beschäftigten des jeweils anderen Geschlechts ausgeübt wird.

SoVD-Bewertung: Der SoVD fordert auch hier, wie in § 10, den Begriff Betrieb zu definieren. An dieser Stelle haben Arbeitgebende weitere Möglichkeiten, Angaben zu vermeiden. Sie müssen keine vergleichende Auskunft geben, wenn die Vergleichstätigkeit von weniger als sechs Beschäftigten des anderen Geschlechts ausgeübt wird. Dann erhält die auskunftsstellende Person lediglich Hinweise zum Zustandekommen ihres Gehalts, das sie aber nicht in Verhältnis zu anderen Beschäftigten bewerten kann. Da bei der Vergleichsgruppe ein Durchschnittsgehalt angegeben werden soll, lässt sich auch bei weniger als sechs Beschäftigten die Anonymität wahren und nach Ansicht des SoVD muss es daher möglich sein, dass die vergleichende Auskunft gegeben werden kann.

Zu § 17 Betriebliche Prüfverfahren

§ 17 definiert Ziel und Inhalt betrieblicher Prüfverfahren, bestimmt die Durchführungspflichtigen und regelt, wann ein Prüfverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wird. In § 17 Absatz 1 sind öffentliche und private Arbeitgeber mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten aufgefordert, mit Hilfe betrieblicher Prüfverfahren ihre Entgeltregelungen und die verschiedenen gezahlten Entgeltbestandteile sowie deren Anwendung mindestens alle fünf Jahre auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots zu überprüfen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD kritisiert aufs Schärfste, dass Prüfverfahren nicht verbindlich vorgeschrieben werden. Bleibt es bei einer bloßen Aufforderung, wird es - so hat die Erfah-

rung in den unterschiedlichsten Bereichen gezeigt z. B. bei der Flexi-Quote - keine Auswirkungen haben. Fehlen Sanktionen, läuft es ebenfalls ins Leere. Daher fordert der SoVD mit Nachdruck, betriebliche Prüfverfahren verpflichtend einzusetzen.

Zu § 18 Durchführung betrieblicher Prüfverfahren

§ 18 regelt die Vorgaben zur inhaltlichen Durchführung des betrieblichen Prüfverfahrens. Er konkretisiert dahingehend § 17. § 17 Absatz 2 legt fest, dass der Arbeitgeber unter Berücksichtigung betrieblicher Mitwirkungsrechte frei in der Wahl von Analysemethoden und Arbeitsbewertungsverfahren ist.

SoVD-Bewertung: Auch hier kritisiert der SoVD die fehlende Verbindlichkeit. Ein betriebliches Entgeltgleichheitsprüfverfahren sollte nach Ansicht des SoVD verbindlich festgeschrieben und nachweislich geeignet sein, diskriminierende Praxen aufzudecken. Der SoVD fordert daher den Gesetzgeber auf, zertifizierte Prüfinstrumente zur Verfügung zu stellen.

Zu § 21 Bericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit

§ 21 regelt die Berichtspflichten zu den Themen Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Entgeltgleichheit, die zukünftig jene Arbeitgebenden treffen, die in der Regel mehr als 500 Beschäftigte haben und zur Erstellung eines Lageberichts gemäß §§ 264, 289 des Handelsgesetzbuches (HGB) verpflichtet sind.

SoVD-Bewertung: Positiv ist, dass Arbeitgebende regelmäßig einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Entgeltgleichheit verfassen sollen. Der SoVD kritisiert jedoch den geringen Geltungsbereich. Im Referentenentwurf ist auch nicht erkennbar, wie mit den Ergebnissen der Berichte weiter verfahren wird. Weitere Maßnahmen werden nicht formuliert.

Zu § 23 Evaluation

§ 23 regelt die Evaluationspflicht. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat nach Satz 1 ab Inkrafttreten dieses Gesetzes die Wirksamkeit des Gesetzes laufend zu evaluieren und über seine Wirkungen alle zwei Jahre zu informieren.

SoVD-Bewertung: Der SoVD gibt zu bedenken, dass nicht deutlich wird, auf welche Weise die Bundesregierung Informationen über die Inanspruchnahme des individuellen Auskunftsanspruchs oder die Durchführung von Prüfverfahren erlangen will. Für überaus wichtig ist für den SoVD, dass auch die Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten evaluiert werden sollten, die von allen Vorgaben des vorliegenden Referentenentwurfs ausgenommen sind.

4. Schlussbemerkung und Ausblick

Der Sozialverband Deutschland (SoVD) bewertet es als positiv, dass die Koalition Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern herstellen will – eine Forderung, die der SoVD schon seit Jahren erhebt, nicht zuletzt am jährlichen „Equal Pay Day“. Der SoVD bewertet ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern daher im Grundsatz als positiv. Der SoVD tritt seit Jahren für gleichen Lohn für gleiche Arbeit ein und wird sich

mit Entschiedenheit weiterhin für die Umsetzung dieser Forderung, und zwar für gleichen Lohn für gleiche Arbeit für alle Frauen, einsetzen. Ein Lohngerechtigkeitsgesetz wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der SoVD sieht allerdings erheblichen Nachbesserungsbedarf, denn Entgeltgleichheit muss für alle Frauen und Männer gelten.

Berlin, 11.11.2016

DER BUNDESVORSTAND

Abteilung Sozialpolitik