Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand

Abteilung Frauen-, Gleichstellungs- und Familienpolitik

Stellungnahme des DGB

zum Antrag „Frauen verdienen mehr – Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“

der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (BT-Drucksache 17/8897)

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat sich auf seinem 19. Ordentlichen Bundeskongress für ein Verfahrensgesetz zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit von Frauen und Männern in Betrieben und Dienstellen ausgesprochen. Den von der Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen vorgelegten Antrag „Entgeltdiskriminierung von Frauen" begrüßen wir deswegen als Schritt in die richtige Richtung. Es ist erfreulich, dass immer mehr Fraktionen erkennen, dass für die Beseitigung von Entgeltungleichheit zwischen den Geschlechtern gesetzliche Regelungen notwendig sind.

Ein wichtiger Baustein, um dem Ziel der Entgeltgleichheit näher zu kommen, ist ein Entgeltgleichheitsgesetz, dass das Instrumentarium bereit stellt, um Entgeltdiskriminierung von Frauen zu erkennen und zu beseitigen. Ein solches Gesetz muss nach Auffassung des DGB allerdings wirkungsvoll sein und deshalb präzise, effektive und nachhaltige Regelungsmechanismen enthalten.

Vor diesem Hintergrund sind die von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen vorgelegten Eckpunkte eines Entgeltgleichheitsgesetzes ein wichtiger und richtungweisender Beitrag, der allerdings noch nicht hinreichend ist.

Kernforderungen des Antrags:

1. Gesetzliche Regelungen zur Verhinderung von Entgeltdiskriminierung

Die Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen spricht sich für eine Überprüfung der Entgeltgleichheit mittels analytischer Arbeitsbewertungsverfahren auf Basis einheitlicher Kriterien aus. Diese sollen vom BMAS in Absprache mit den Sozialpartnern entwickelt und per Rechtsverordnung vorgegeben werden.

Letztendlich sollen in tarif- und tarifungebundenen Betrieben alle tarif- und firmentarifgebundenen Verträge und Entgeltregelungen überprüft werden. Erfasst werden sollen neben dem Gehalt alle weiteren Entgeltbestandteile wie Stufensteigerungen, Leistungsvergütungen, Erschwerniszuschläge und Zuschläge für Nacht- und Schichtarbeit. Beschäftigte, Betriebs- und Personalräte, Mitarbeitervertretungen, Gleichstellungs- und Datenschutzbeauftragte sollen in den Prozess einbezogen werden.

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes kann beratend zur Seiten stehen. Die Umsetzung von Entgeltgleichheit kann mittels einer Einigungsstelle erfolgen. Wer seiner Pflicht zur Überprüfung und Beseitigung von Entgeltdiskriminierung nicht nachkommt, muss mit Sanktionen rechnen. Verschwiegenheitsklauseln in Verträgen sollen untersagt werden, so dass den Beschäftigen eine offene Kommunikation über ihr Gehalt möglich ist.

Der Antrag von Bündnis 90 / Die Grünen möchte anfangs Betriebe ab 10 Beschäftigten von der Pflicht zur Überprüfung der Entgeltgleichheit erfasst wissen. Nach einer ersten Evaluation sollen dann alle Betriebe zur Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen verpflichtet werden. Beamtinnen und Beamten werden mit dem Gesetz erfasst.

2. Aufgaben und Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

Die ADS beruft einen Kreis von Expertinnen und Experten, die unterstützende und schlichtende Aufgaben im Prozess der Umsetzung der Entgeltgleichheit haben sollen. Die ADS soll zur stichprobenartigen Kontrolle von Tarif- und Firmentarifverträgen berechtigt sein. Dafür muss die ADS ein zertifiziertes Prüfverfahren entwickeln und anwenden.

Im Antrag wird eine personelle Aufstockung der ADS in Aussicht gestellt.

3. Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Das AGG soll um ein Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte und Mitarbeitervertreter erweitert werden. Die Frist zur Geltendmachung und die Klagefrist betragen sechs Monate. Schadenersatz und Entschädigung sollen den Vorgaben der EU-Richtlinie gegen Diskriminierung entsprechen.

4. Weitere Maßnahmen

Genannt werden die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns, mehr branchen- und regionalspezifische Mindestlöhne und das Ziel von mehr allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen. Der Tarifvorbehalt in der Leiharbeit soll gestrichen werden.

Zu den Kernforderungen nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Der Antrag geht inhaltlich in die richtige Richtung. Insbesondere ist zu begrüßen, dass mit den flankierenden Maßnahmen des gesetzlichen Mindestlohns sowie der Erweiterung von Branchenmindestlöhnen und allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen sowie der Streichung des Tarifvorbehaltes in der Leiharbeit Regelungen gegen die Prekarisierung von Arbeit, durch die Frauen in besonderen Maße betroffen sind, angestrebt werden.

Diese Maßnahmen müssten allerdings ergänzt werden. Wichtig ist aus Sicht des DGB eine Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die insbesondere für Frauen in eine berufliche Sackgasse führen. Der DGB hat ein Reformkonzept für die Minijobs erarbeitet.

Problematisch an der Konzeption der Bündnis 90 / Die Grünen ist, dass dieses so angelegt ist, dass zwei unterschiedliche Ministerien in den Prozess involviert sind. Das BMAS soll mit der Erstellung der Rechtsverordnung betraut werden. Die ADS wiederum liegt im Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ. Hierdurch entstehen Kompetenzüberschneidungen, die zu Reibungsverlusten führen dürften, wenn die Vorgaben der Rechtsverordnung und das zertifizierte Prüfverfahren aufeinander abgestimmt werden.

Der Anspruch der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, perspektivisch **alle** Beschäftigten mit einem Entgeltgleichheitsgesetz erfassen zu wollen, ist generell positiv. So erfasst das Gesetz auch Frauen in kleinen und Kleinstbetrieben. Allerdings soll das Gesetz zunächst lediglich für Betriebe ab einem Schwellenwert von 10 Beschäftigten gelten, ohne dass zeitlich festgelegt wird, wann es für alle Betriebe und damit für alle Beschäftigten gelten wird. Dies wird vom DGB abgelehnt: alle Beschäftigten in allen Betrieben haben Anspruch auf die Durchsetzung diskriminierungsfreier Vergütung.

Trotz gegenteiliger Regelung in Rahmen eines Entgeltgleichheitsgesetzes dürfte in vielen kleineren Betrieben die Kommunikation über das Gehalt durch unmittelbare Kontrolle des Arbeitgebers bzw. aufgrund des Wissens über die eigene Bevorteilung gegenüber den Kolleginnen und Kollegen ein Tabuthema bleiben. Nur eine verpflichtende Überprüfung, deren Ergebnisse betriebsöffentlich gemacht werden, bringt das Thema „Entgeltungleichheit" in die Betriebsöffentlichkeit.

Positiv ist, dass der gesamte öffentliche Dienst, d.h. auch die Beamtinnen und Beamten, von dem Gesetz erfasst werden sollen.

Europarechtlich unabdingbar und sachgerecht ist eine weite Fassung des Entgeltbegriffs, so dass z.B. auch Alters- und Zusatzversorgungen einschließlich Beteiligungen des Arbeitgebers an Entgeltumwandlungen für Altersvorsorgeverträge des Arbeitnehmers erfasst werden.

Vom Ansatz her wird allerdings nicht ersichtlich, wie gewährleistet wird, dass eine Überprüfung und Durchsetzung von Entgeltgleichheit überhaupt stattfindet. Eine gesetzliche Regelung muss die Frage beantworten, an welcher Stelle die Kontrolle über die tatsächliche Anwendung der analytischen Arbeitsbewertungsverfahren erfolgt. Angekündigt sind in den Eckpunkten zwar „angemessen hohe Sanktionen", wenn der Überprüfung und Beseitigung von Diskriminierungen nicht nachgekommen wird. Keine Auskunft erhält man aber darüber, wie alle Betriebe durch das Verfahren überhaupt erfasst werden. Denn es gibt in Deutschland kein öffentliches „Betriebsregister", das die ADS abarbeiten könnte. Über ein solches „Bertriebsregister" verfügt lediglich die Deutsche Rentenversicherung für ihre Prüfaufgaben im Rahmen der Sozialversicherung. Auch ist aus den Eckpunkten nicht klar ersichtlich, wann die Prüfungen beginnen und in welchen Zeitabständen die Überprüfungen wiederholt werden sollen.

Die Aufgaben der ADS im Prozess der Erkennung und Beseitigung von Entgeltdiskriminierung sind nicht zufriedenstellend dargelegt. Ihre Rolle bleibt sowohl beim Einsatz der Expertinnen und Experten als auch bei der Beschwerdestelle weitestgehend passiv. Nötig ist aber, dass die Verbindlichkeit zur Entgelt-Analyse an zentraler Stelle überprüft wird. Ob eine Kompetenzerweiterung der ADS oder besser eine alternative Lösung der richtige Weg wären, ist zu diskutieren.

Kritikwürdig ist der Ansatz der nur stichprobenartigen Kontrollen, die zudem auf Tarif- und Firmentarifverträge beschränkt wird. Denn es ist bekannt, dass Entgeltungleichheit in Betrieben ohne tarifliche Regelungen ein viel größeres Problem ist. Je nach personeller Ausstattung der ADS dürfte bei den stichprobenartigen Kontrollen lediglich auf die bekanntesten und am besten zugänglichen Tarif- und Firmentarifverträge zurückgegriffen werden. Da jedoch bei diesen bekannten Tarifverträgen die geringste Entgeltungleichheit zu vermuten ist, wird dieser Ansatz dem Ausmaß der Entgeltungleichheit nicht gerecht.

Die Erweiterung des AGG um ein Verbandsklagerecht für im Betrieb vertretene Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte und Mitarbeitervertretungen ist richtig. Das Agieren mittels einer Verbandsklage belastet das individuelle Arbeitsverhältnis nicht, so dass die betroffenen Arbeitnehmer zu ihrem Recht kommen können, ohne anderweitige Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Zwar ist es gegenüber dem Klageweg besser, wenn das Thema Entgeltgleichheit in den Betrieben und Dienststellen im Rahmen eines Entgeltgleichheitsgesetzes aufgearbeitet wird. Allerdings zeigt die Realität, dass das Thema in vielen Betrieben tabuisiert wird, weshalb effektive Rechtsmittel dringend geboten sind.

Im Übrigen greift das Verbandsklagerecht lediglich in Betrieben mit Betriebs- und Personalrat sowie in Betrieben, in denen eine gewerkschaftliche Vertretung besteht. Alle anderen Betriebe können im Zuge des Verbandsklagerechts nicht erreicht werden. Deshalb ist es dringend erforderlich, eine öffentliche Kontrolle und Durchsetzung von Entgeltgleichheit einzurichten, die alle Betriebe erfasst. Hier sind die Eckpunkte der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen noch verbesserungsbedürftig.

Im Einzelnen nimmt der DGB zu den Eckpunkten wie folgt Stellung:

zu 1.

a) Es soll eine Regelung geschaffen werden, nach der die Tarifpartner „alle zukünftigen und innerhalb einer gewissen Frist alle bestehenden Tarif- und Firmentarifverträge auf Entgeltdiskriminierung in eigener Verantwortung überprüfen müssen. Gleiches gilt für die Entgeltregelungen von tarifungebundenen Betrieben."

- Gegenstand der gesetzlichen Regelung soll eine Überprüfung der tariflichen, betrieblichen oder einseitigen **Regelungssysteme** sein.
- Es ist nicht klar, ob und wie die „Tarifpartner" – gemeint sind wohl konkret die Tarifvertragsparteien, abstrakt die Sozialpartner – zu einer solchen Überprüfung gebracht werden sollen.
- Es fehlt eine Konkretisierung der „gewissen Frist" für bestehende tarifliche Regelungen.
- Der Adressat der Überprüfungsvorschrift in „tarif**un**gebundenen Betrieben" wird nicht benannt.
- Es wird nicht geregelt, was mit dem Ergebnis dieser Überprüfung geschehen soll: ob dieses z.B. betriebsöffentlich bekannt zu machen ist und durch die ADS gesammelt, dokumentiert und ausgewertet werden.

b) Betriebe (auch tendenzgeschützte Betriebe) und „der gesamte öffentliche Dienst" „sind aufgefordert, in eigener Verantwortung die innerbetriebliche Umsetzung von diskriminierungsfreien Tarif- und Firmentarifverträgen sowie nichttariflichen Entgeltregelungen transparent auf Entgeltdiskriminierung zu prüfen". Hierbei müssen „alle Beteiligten … eingebunden werden". Zur Überprüfung verpflichtet sind „zunächst … Betriebe ab zehn Beschäftigten", später „nach einer Evaluierung" alle Betriebe.

- Es ist nicht klar, ob dies ein allgemeiner Appell ist oder ob eine entsprechende gesetzliche Regelung gefordert wird.
- Neben einer Überprüfung der (tariflichen, betrieblichen oder einseitigen) Regelungen (s.o.) soll auch die Umsetzung der Regelungssysteme auf etwaige Diskriminierung gesetzlich geregelt werden.
- Der Betriebsbegriff wird weit gefasst. Unklar ist, ob das Gesetz auch auf Kirchen und kirchliche Einrichtung Anwendung finden wird.

- Da der „gesamte öffentliche Dienst" benannt wird, soll sich die Prüfung auch auf Beamtinnen und Beamte erstrecken. Dies entspricht dem europarechtlichen Arbeitnehmerbegriff, dem auch Beamte und Beamtinnen unterfallen.
- Geprüft werden soll die „innerbetriebliche Umsetzung" – dies könnte eine betriebsübergreifende Prüfung z.B. im Konzern verbundener Betriebe ggf. ausschließen.
- Unklar ist, was „Prüfung in eigener Verantwortung … bei Einbindung aller Beteiligten" verfahrenstechnisch bedeuten soll: wer veranlasst bzw. ggf. erzwingt wie die Überprüfung? Wer beauftragt wen mit der Überprüfung? Wer trägt die Kosten der Überprüfung?
- Unklar ist, ob das geforderte Transparenzgebot neben einer inneren (Verfahrens-)Transparenz auch eine äußere (Darstellungs-)Transparenz – etwa in Gestalt einer Veröffentlichungspflicht umfasst.
- Ersichtlich ist nicht, warum für das Gesetz ein Schwellenwert von zunächst 10 Beschäftigten vorgesehen ist. Denkbar wäre, alle Unternehmen in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen, kleineren Betrieben aber einen längeren Zeitraum zur Überprüfung ihrer Entgeltstruktur einzuräumen.

c) Es soll eine Festlegung der Überprüfungsverfahren für die Überprüfung der Regelungssysteme und ihrer betrieblichen Umsetzung auf ein „analytisches Arbeitsbewertungsverfahren auf Basis einheitlicher Kriterien" erfolgen. Das zu überprüfende Entgelt soll „Grundgehalt, … Stufensteigerungen, Leistungsvergütungen, Erschwerniszuschläge und Zuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit sowie Überstunden" umfassen.

- Ein einheitliches Prüfverfahren dürfte zu miteinander vergleichbaren Ergebnissen führen. Ein „analytisches Arbeitsbewertungsverfahren" muss den Anspruch erfüllen, auch über Professionsgrenzen hinweg durchführbar zu sein.
- Der gewählte Entgeltbegriff ist nicht so umfassend wie der Entgeltbegriff des § 157 Abs. 2 AEUV. Er ist zu erweitern auf die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und –gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar als Geld- oder als Sachleistungen zahlt. Sonstige Vergütungen umfassen alle Leistungen des Arbeitgebers, insbesondere Sonderzahlungen aller Art wie Urlaubs- und Weihnachtsgelder, Leistungsentgelte und –prämien, Entgelte aus Zielvereinbarungen, Erfolgsprämien und –tantiemen, betriebliche Leistungen zur Alters- und Zusatzversorgung einschließlich Beteiligungen des Arbeitgebers an Entgeltumwandlungen für Altersvorsorgeverträge des Arbeitnehmers, Gewährung von Vermögensbildung, Gewinnbeteiligungen, Bleibeleistungen sowie sämtliche entgeltgleichen Sachleistungen.

d) „Vor Ort" festgestellte Diskriminierungen „müssen … innerhalb einer festgelegten Frist beseitigt werden".

- Klärungsbedürftig ist, was mit dem Ausdruck „vor Ort" gemeint ist: zielt die Regelungsabsicht lediglich auf diejenigen Diskriminierungen, die in einzelnen Betrieben manifest sind, oder aber auch auf die tariflichen Regelungssysteme?
- Die Zielrichtung und der Gestaltungsrahmen der Beseitigung sind nicht klar formuliert. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Angleichung der diskriminierenden Entgelte „nach oben" erfolgen.
- Unklar ist, an wen diese Aufforderung adressiert ist und durch wen sie nach welchen Verfahrensweisen umzusetzen ist.

e) In tarifgebundenen Betrieben soll die ADS „bei der Überprüfung und auch bei der Beseitigung von Diskriminierungen … beratend zur Seite stehen und im Konfliktfall auch als Schlichtungsinstanz angerufen werden". In nicht tarifgebundenen Betrieben „können die Beteiligten hingegen eine Einigungsstelle … einrichten, die die Verhandlungen moderiert und letztendlich auch entscheiden kann."

- Für tarifgebundene Betriebe fehlen ein Anspruch und eine Verfahrensweise, die ADS und ihre Hinzuziehung durchzusetzen. Unklar ist, welche Verfahrensweise und welche Wirkung für die Schlichtung gelten sollen.
- Für nicht tarifgebundene Betriebe fehlen ein Anspruch und eine Verfahrensweise, die Einrichtung einer Einigungsstelle durchzusetzen.
- Unklar ist, wie die Überprüfung und Umsetzung in nicht tarifgebundenen Betrieben, in denen keine betriebliche Interessenvertretung besteht, erzwungen und durchgeführt werden sollen.

f) Die Durchsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" sowie die Überprüfungs- und Abhilfepflicht soll durch eine gesetzliche Regelung sanktionsbewehrt werden.

- Es ist unklar, auf wessen Veranlassung durch wen die Sanktion wann verhängt werden soll.

g) Beschäftigte „müssen grundsätzlich über ihre Löhne reden können". Vertragliche Verschwiegenheitsklauseln sollen gesetzlich untersagt werden.

- Eine entsprechende Regelung ist zu begrüßen.

zu 2.

a) Berufung von Expertinnen und Experten durch die ADS, die Tarifparteien und Betrieben beraten und als Schlichter zur Verfügung stehen sollen.

- Es sollten eine Zertifizierung und persönliche Anforderungen an die Experten gesetzlich formuliert werden.

b) Stichprobenartige Kontrollbefugnis der ADS für Überprüfung und Beseitigung von tariflichen Entgeltdiskriminierungen und hierfür zertifiziertes Prüfsystem

- In der Begründung des Antrages wird ausgeführt, dass die ADS diese Kontrolle ausüben **muss.** Hier ist allerdings formuliert, dass die ADS die Kontrolle ausüben **kann** – wodurch ein womöglich nicht gewünschtes und aus unserer Sicht nicht wünschbares Ermessen eröffnet würde.
- Wenn die Kontrollbefugnis der ADS lediglich „stichprobenartig" sein soll, dann wird hierdurch Entgeltdiskriminierung nicht beseitigt. Deshalb ist die Beschränkung auf stichprobenartige Kontrollen unzureichend.
- Ein ähnliches eigenständiges Kontrollrecht ist für die Umsetzung tariflicher Entgeltregelungssysteme, für betriebliche Entgeltregelungssysteme und deren Umsetzung und für Betriebe ohne tarifliche Entgeltsysteme nicht vorgesehen. Hier besteht Ergänzungsbedarf, weil das Gesetz ansonsten das angestrebte Ziel nicht effektiv durchsetzen kann.

c) Beschwerdestelle – Kontrolle nichttariflicher Entgeltsysteme und deren Umsetzung

- Ein Kontrollrecht für die Umsetzung nicht tariflicher Entgeltregelungssysteme und deren Umsetzung wird lediglich durch eine Beschwerde ausgelöst. Dies ist u.E. unzureichend (s.o.).
- Darüberhinaus besteht eine weitere Einschränkung durch die hier geforderte „kann"-Vorschrift. Diese hat nämlich zur Folge, dass für die ADS ein Ermessen eröffnet wird, ob sie eine Kontrolle durchführt. Deshalb kann eine Beschwerde auch folgenlos bleiben, was abzulehnen ist.
- Hierdurch auch nicht erfasst ist die Fallkonstellation der Umsetzung tariflicher Entgeltsysteme, für die die ADS kein Kontrollrecht haben soll.

zu 3.

a) Verbandsklagerecht für Antidiskriminierungsverbände, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte

- Eine Ausweitung des bereits in § 17 Abs. 2 AGG für Gewerkschaften und Betriebsräte eröffneten Klagerechts auf Personalräte ist zu begrüßen.
- In § 17 Abs. 2 AGG wäre die hohe Schwelle der „groben Verstöße" abzusenken.

b) Verlängerung der Frist für die schriftliche Geltendmachung (§ 21 Abs. 5 AGG) von zwei Monaten auf sechs Monate und der Frist für die folgende gerichtliche Geltendmachung (§ 61b ArbGG) von drei Monaten auf sechs Monate.

- Die Verlängerung der Fristen ist zu kurz bemessen, weil Arbeitnehmer idR. nicht im bestehenden Arbeitsverhältnis klagen. Deshalb sollte der Fristlauf auch erst mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses beginnen.
- Zudem wird angeregt, die auf zwei Gesetze verteilten Fristen an einer Stelle zusammenzufassen.

c) Regelungen zum Schadensersatz und Entschädigung sollen wie die „Vorgaben der EU-Richtlinien gegen Diskriminierung ausgestaltet" werden.

- Es ist klärungsbedürftig, welches Paradigma den Vorrang haben soll: die Entschädigungsleistung und der Schadensersatz an den betroffenen Arbeitnehmer oder die öffentlich-rechtliche Sanktion?