



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Stellungnahme

des dbb beamtenbund und tarifunion
und der dbb bundesfrauenvertretung

zum Entwurf eines Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen
Frauen und Männern
Stand: 27. Oktober 2016

Berlin, 8. November 2016





A) Allgemein

Im Koalitionsvertrag sprachen sich die Koalitionsparteien dafür aus, die bestehende Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht akzeptieren zu wollen. Gemeinsam mit den Tarifpartnern sollte die Feststellung des Wertes von Berufsfeldern, von Arbeitsbewertungen und die Bewertung von Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen vorgebracht werden. Ziel sollte es sein, unter anderem die Arbeit in der Pflege, Betreuung und frühkindlicher Bildung weiter aufzuwerten.

Um das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit“ besser zur Geltung zu bringen, wollten die Koalitionsparteien mehr Transparenz herstellen. Beschäftigten sollte ein individueller Auskunftsanspruch eingeräumt werden. Zudem sollten Unternehmen aufgefordert werden, mit Hilfe verbindlicher Verfahren und gemeinsam mit den Beschäftigten und unter Beteiligung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Betrieb in eigener Verantwortung erwiesene Entgeltdiskriminierung zu beseitigen.

Mit dem Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern will die Bundesregierung diese Vereinbarung umsetzen.

Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern sind seit Jahren in der freien Wirtschaft und im öffentlichen Dienst Fakt. Derzeit besteht in Deutschland ein Gender Pay Gap von über 21 Prozent. Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland damit aktuell einen der hinteren Plätze ein, wobei im europäischen Vergleich in Deutschland zudem der erklärbare Teil dieser Lohnlücke (14 Prozentpunkte) im Vergleich zum unerklärbaren Teil (7 Prozentpunkte) besonders hoch ausfällt. Im Bereich des öffentlichen Dienstes beträgt der geschlechterbedingte Lohnunterschied trotz der Geltung von Tarifverträgen und Besoldungstabellen immerhin noch acht Prozent.

Dieser geschlechterbedingte Lohnunterschied ist aus Sicht des dbb und der dbb bundesfrauenvertretung nicht tragbar.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung bleibt hinter den Erwartungen der Beschäftigten an Durchsetzung der Lohnleichheit weit zurück.

Im laufenden Verfahren hat der vorliegende Gesetzentwurf gegenüber der ersten Entwurfsfassung vom 9. Dezember 2015 deutlich an Schlagkraft eingebüßt.

Eine umfassende Transparenz in Entgeltfragen wird mit dem vorliegenden Referentenentwurf nicht erreicht. Der Entwurf spart erhebliche Bereiche aus, in denen Lohndiskriminierung stattfindet. Zwar wurde die Grenze für den individuellen Auskunftsanspruch von ursprünglich 500 im ersten Referentenentwurf auf 200 Beschäftigte im Betrieb herabgesetzt. Viele Frauen arbeiten aber gerade in Betrieben und Unternehmen, in denen diese Grenze nicht erreicht wird – dort wird Lohndiskriminierung ungestört weiter stattfinden können.



Das wirksamste Instrument aus dem ersten Referentenentwurf, nämlich die Verpflichtung für Betriebe ab (wenigstens) 500 Beschäftigte, betriebliche Prüfverfahren für Entgeltbestandteile und -bedingungen durchzuführen („haben zu überprüfen“) ist im jetzigen Entwurf zu einer bloßen Aufforderung verkommen („sind aufgefordert, zu überprüfen.“). Zudem ist der Zeitraum für diese Art Überprüfung für alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber auf fünf Jahre festgelegt worden, während im ursprünglichen Referentenentwurf zumindest für nicht tarifgebundene Unternehmen ein dreijähriger Zeitraum vorgesehen war. Auch die ursprüngliche Anforderung, dass die Prüfverfahren nachweislich geeignet sein mussten, ist entfallen. Die Unternehmen können folglich frei wählen, nach welcher Methode sie die freiwillige Prüfung durchführen möchten - eine statistisch verwertbare Vergleichbarkeit bleibt dabei auf der Strecke. Zudem wird dadurch nicht gewährleistet, dass Diskriminierungen tatsächlich erkannt werden. Dies ist ein deutlicher Rückschritt gegenüber dem ersten Referentenentwurf. Bloße Aufforderungen, die nicht sanktionsbewehrt sind, greifen nicht - dies zeigen die Erfahrungen mit freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Erhöhung der Frauenquote. Eine substantielle Verbesserung wird durch die Normierung einer derartigen Aufforderung nicht erreicht.

Wenn die Rechte und die Verantwortung der Betriebsräte und Personalvertretungen im Hinblick auf die Erreichung von Lohngerechtigkeit effektiv gestärkt werden sollen, käme aus Sicht des dbb und der dbb bundesfrauenvertretung nur eine ausdrückliche Verankerung im Kernbereich der Aufgaben der Beschäftigtenvertretungen in Betracht. Die dazu ursprünglich im ersten Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen im Betriebsverfassungsgesetz und im Bundespersonalvertretungsgesetz sieht der vorliegende Entwurf nicht mehr vor. Der Gesetzgeber müsste dafür sorgen, dass die Arbeitsbedingungen der Betriebs- und Personalräte so verbessert werden, dass sie ihre bereits bestehenden Durchsetzungsrechte besser wahrnehmen können. Bereits nach derzeitigem Recht müssen die Beschäftigtenvertretungen bei Beschwerden von Beschäftigten tätig werden und auf die Erledigung des Beschwerdegegenstandes hinwirken. Die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen ist seit jeher eine Aufgabe der Betriebs- und Personalräte. Eine substantielle Verbesserung ergibt sich für die Beschäftigtenvertretungen durch die jetzt geplanten Vorschriften nicht.

Die geschlechterbedingte Lohnlücke in Betrieben mit Betriebsräten und geltenden Tarifverträgen ist gegenwärtig geringer als in Betrieben ohne Betriebsräte und Tarifverträge. Bereits nach geltendem Recht können Betriebsräte in Betrieben mit über 200 Beschäftigten Einsicht in die Lohn- und Gehaltslisten nehmen. Der Befassung der Beschäftigtenvertretungen erfährt durch die Neuregelung keine Stärkung gegenüber der geltenden Rechtslage.

Als positiv werten der dbb und die dbb bundesfrauenvertretung die durchgehende Einbeziehung des öffentlichen Dienstes. Die Begrenzung des Geltungsbereiches des individuellen Auskunftsanspruchs erst ab 200 Beschäftigte für den Bereich der Dienststellen des öffentlichen Dienstes spielt nicht dieselbe tragende Rolle wie in der freien Wirtschaft, weil im öffentlichen Dienst sehr viel flächendeckender als in der freien Wirtschaft Tarifverträge angewendet werden.



Der Gesetzesbegründung kann entnommen werden, dass im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das neue Gesetz dazu beitragen soll, die statistische Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern bis zum Jahr 2030 von derzeit 21 auf dann 10 Prozent zu senken (vgl. Seite 30). Auch wenn die Überwindung von Lohnungerechtigkeit ein fortlaufender Prozess ist, fordern der dbb und die dbb bundesfrauenvertretung Null Prozent Entgeltlücke, und das nicht erst nach dem Jahr 2030.

Über 80 Prozent der Bevölkerung sehen die Politik in der Pflicht, geschlechterbedingte Lohnunterschiede tatsächlich zu überwinden. Für dieses Ziel erweist sich der vorliegende Gesetzentwurf als weitgehend „zahnloser Tiger“.

Transparenz für alle Bereiche schaffen – Wirtschaft und öffentlicher Dienst

Veränderungen anzustoßen setzt Transparenz in und ein Bewusstsein für die Strukturen voraus. Tatsächlich mehr Transparenz zu schaffen, ist daher für die Erreichung des von den Koalitionsparteien gesetzten Zieles zwingend erforderlich.

Dass Transparenz zur Minimierung der Lohnlücke beiträgt, zeigt sich im öffentlichen Dienst. Der geschlechterbedingte Lohnunterschied im öffentlichen Dienst beträgt im Durchschnitt „nur“ acht Prozent und ist damit wesentlich niedriger als in der Wirtschaft, aber eben trotzdem deutlich messbar vorhanden.

Trotz der hohen Transparenz durch Besoldungstabellen und die Eingruppierung von Tätigkeiten durch Tarifverträge sind auch im öffentlichen Dienst erhebliche Lohnunterschiede gegeben. Auch im öffentlichen Dienst gilt: je höher der Frauenanteil in einem Bereich, desto höher die geschlechterbedingte Lohnlücke. So sind besonders hohe geschlechterbedingte Lohnunterschiede zum Beispiel im Erziehungsdienst nachweisbar, wo der Frauenanteil 97 Prozent beträgt.

Zwar vermindern tarifvertragliche Strukturen nachweislich die geschlechterbedingten Lohnunterschiede. Frauendominierte Berufe zum Beispiel im Sorge- und Dienstleistungsbereich („typische Frauenberufe“) müssen jedoch insgesamt besser gewertschätzt werden, denn auch die Kriterien für die Eingruppierungsmerkmale in Tarifverträgen selbst sind diskriminierungsanfällig.

Nach wie vor werden technisch orientierte Berufsfelder im Vergleich besser bezahlt als der Dienst am Menschen, der typischerweise einen hohen Frauenanteil hat. Dass in „typischen Frauenberufen“ weniger verdient wird, hält auch das Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen in seinen Forschungsergebnissen vom 9. Juli 2016 („Weniger Lohn, weil „typisch Frau?“) in Kooperation mit dem WSI der Hans-Böckler-Stiftung für nicht hinnehmbar.

Bestehende Strukturen wahrnehmen und hinterfragen – Statistische „Bereinigung“ führt in die Irre

Dass ein untragbarer Zustand besteht - geschlechterbedingte Lohnunterschiede sind in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich nachweisbar - heißt für den dbb und die dbb



bundesfrauenvertretung nicht, dass dieser Zustand zu akzeptieren ist, sondern dass er geändert werden muss.

Die Schaffung eines neuen gesetzgeberischen Rahmens mit verpflichtendem Charakter wäre notwendig gewesen, um alle an Lohnungerechtigkeit Beteiligten mit der Materie zu befassen.

Den Istzustand jedoch durch eine Verkürzung der bestehenden Realitäten wegdiskutieren zu wollen, trägt nicht zur Lösung bei. Wer die Diskussion darauf verkürzt, dass Frauen durch ihre individuellen Entscheidungen den Lohnunterschied selbst verursachen, zum Beispiel durch ihre Berufswahl („typische Frauenberufe“), ihre Branchenzugehörigkeit, weniger Berufserfahrung wegen familiärer Auszeiten oder Teilzeitbeschäftigung erkennt immerhin an, dass ein Problem besteht; er „bereinigt“ aber auf der anderen Seite die statistischen Grundlagen geschlechtsspezifisch und diskutiert den Lohnunterschied von vornherein verkürzt als reines „Frauenproblem“, nicht als gesamtgesellschaftliches Problem, was ein angemessener Umgang wäre. Die „Bereinigung“ der Realität als statistischer Grundlage um diese wichtigsten geschlechtsspezifischen Faktoren greift deshalb von vornherein zu kurz; sie führt in die Irre und widerspricht der notwendigen gendergerechten Betrachtungsweise.

Geschlechtsspezifische Realitäten wahrnehmen – Strukturen zugunsten von mehr Lohngerechtigkeit verändern

Veränderung von Zuständen beginnt mit einer unvoreingenommenen und umfassenden Wahrnehmung der Realität. Dazu gehört es, in die Statistik alle strukturellen Merkmale mit einzubinden und aus den so gewonnenen Erkenntnissen gendergerecht betrachtet umfassende Lösungsansätze zu entwickeln.

Die strukturimmanenten Nachteile müssen durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen abgebaut werden. Dazu gehören unter anderem eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, stärker partnerschaftlich orientierte Arbeitsaufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit und die Beendigung der tatsächlichen Benachteiligung von Teilzeitkräften.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Abschnitt 2

Zu § 10

Nach § 10 des Gesetzentwurfs sollen die Beschäftigten einen „individueller Anspruch“ auf Auskunft über das Entgelt einer Vergleichstätigkeit erhalten. Voraussetzung für den Auskunftsanspruch ist unter anderem, dass die Beschäftigten in einem Betrieb arbeiten, in dem in der Regel mehr als 200 Beschäftigte tätig sind.



Das schränkt die praktische Wirksamkeit des Gesetzes um zwei Drittel ein, da dadurch nur noch etwa 14 Millionen Beschäftigte – und nicht ca. 42 Millionen Beschäftigte – diesen Anspruch erhalten.

Der dbb fordert, hier den Entwurf nachzubessern. Es sollte der Parameter bzw. die Betriebsgröße gelten, der auch für die Einrichtung eines Personal- bzw. Betriebsrates gültig ist.

Zu § 13 und § 16

Die Einbeziehung von Betriebs- und Personalräten zur Überwachung und Schaffung innerbetrieblicher bzw. dienststellenseitiger Lohngerechtigkeit und Transparenz ist notwendig.

Die Vorschriften beinhalten jedoch keine Verbesserung der bereits bestehenden Rechte und Einflussmöglichkeiten von Betriebs- und Personalräten. Bereits nach geltendem Recht können Betriebs- und Personalräte etwa Einsicht in die Lohn- und Gehaltslisten nehmen und im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben haben sie die Einhaltung von gesetzlichen und tariflichen Regelungen zu überwachen.

Wenn der Gesetzgeber die Rechte und Verantwortung der Betriebsräte und Personalvertretungen im Hinblick auf die Erreichung von Lohngerechtigkeit effektiv stärken will, sollte er dafür sorgen, dass die Arbeitsbedingungen der Betriebs- und Personalräte verbessert werden, um die bestehenden Rechte besser wahrnehmen zu können. In Betracht zu ziehen sind hier insbesondere eine Vergrößerung der Gremien, die Erhöhung der Anzahl der Freistellungen, Schulungsmöglichkeiten für alle Betriebs- und Personalratsmitglieder zum Thema Lohngerechtigkeit im Betrieb/in der Dienststelle und nicht zuletzt verbesserte Durchsetzungsmöglichkeiten von Unterrichtsansprüchen.

Zu § 14

In § 14 wird das „Verfahren bei tarifgebundenen und tarifanwendenden Arbeitgebern“ beschrieben. Dabei soll sich der Beschäftigte grundsätzlich an den Betriebsrat wenden, es sei denn, der Arbeitgeber hat zuvor festgelegt, dass das Auskunftsverlangen an ihn zu richten ist.

Da eine solche Bitte um Auskunft unter Umständen für den einzelnen Beschäftigten ein schwerwiegender Schritt ist, sollte er ihn gegenüber seinem Betriebsrat unternehmen dürfen und sich nicht direkt an den Arbeitgeber wenden müssen.



Zu Abschnitt 5

Zu § 23

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll über die Ergebnisse der Wirksamkeit des Gesetzes alle zwei Jahre berichten. In die Evaluation soll die Stellungnahme der Sozialpartner mit einbezogen werden.

Der dbb und die dbb bundesfrauenvertretung begrüßen die Verpflichtung zur Evaluation in einem Abstand von zwei Jahren. Hierdurch kann gewährleistet werden, dass bei einer ausbleibenden Verbesserung der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen das Gesetz nachgebessert wird.