

11.03.2019

Prof. Dr. Heide Pfarr

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestags am 18. März 2019 zu folgenden Vorlagen:

- **Antrag der Fraktion DIE LINKE
Lohndiskriminierung von Frauen beenden – Equal Pay durchsetzen,
BT-Drucksache 19/1005**
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entgeltdiskriminierung verhindern – Verbandsklagerecht einführen,
BT-Drucksache 19/1192**

1. Die Forderung beider Fraktionen nach einem Verbandsklagerecht sind begründet und berechtigt.

Die gesetzliche Grundlage für das Entgeltgleichheitsgebot ist im europäischen wie nationalem Recht und durch vielfältige Rechtsprechung gut abgesichert. Es ist allerdings durch eine so eklatante Durchsetzungsschwäche gekennzeichnet, dass es beim Ausmaß des Gender Pay Gaps über Jahrzehnte hinweg kaum Verbesserungen gibt. Die Gründe liegen vor allem in mangelnder Transparenz, anhaltendem Unwillen oder Unfähigkeit der Verantwortlichen für Entgelte und Entgeltsysteme und -regelungen, Diskriminierungspotenziale und Diskriminierungen zu erkennen und zu beseitigen, und schließlich im Fehlen sozial durchsetzungsstarker Akteur*innen.

Das Entgelttransparenzgesetz hat von diesen drei Punkten vorwiegend, aber nur zögerlich und fehlsam, die mangelnde Transparenz aufgegriffen, in den anderen beiden Punkten aber vollständig versagt. Damit hat es die falsche Priorität gesetzt. Denn die Praxis hat angesichts der geringen Anzahl von erfolgreichen Klagen seit dem ersten Urteil des BAG zur Lohngleichheit 1955 gezeigt, dass es selbst dann, wenn Entgelt-diskriminierungen bekannt waren, es zwar nicht an der Transparenz fehlte, wohl aber und entscheidend an der praktischen Möglichkeit, Entgeltgleichheit über den Einzelfall hinaus durchzusetzen.

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befassen sich daher zu Recht vorwiegend mit der Durchsetzungsschwäche des Entgeltgleichheitsgebotes und sind darüber hinaus darum bemüht, gröbere Fehler im Entgelttransparenzgesetz zu korrigieren.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist es in Deutschland allein den diskriminierten Personen überlassen, sich durch Anrufung des Gerichts um Gleichstellung zu bemühen. Die Gleichstellung der Geschlechter ist aber, wie spätestens durch die Ergänzung des Grundgesetzes 1994 unbestreitbar ist, nicht nur eine gesellschaftliche, sondern auch eine staatliche Aufgabe. Die Zielerreichung einer gleichberechtigten Gesellschaft ausschließlich denen zu überantworten, die selbst von Diskriminierung betroffen sind, ist umso unsinniger, wenn diese sich in Vertragsbeziehungen befinden, die von einem strukturellen Machtungleichgewicht zu Lasten der Diskriminierten

geprägt sind. Risiko und Kosten sind da so hoch, dass Betroffene von ihren individuellen Rechten in all den Jahrzehnten selbst dann kaum jemals Gebrauch gemacht haben, wenn sie von ihrer Benachteiligung wussten. Darüber hinaus hat eine erfolgreiche Individualklage keine rechtliche Wirkung auf vergleichbare Fälle; so bleiben diskriminierende Entgeltsysteme und Entgeltpraxen selbst unangetastet.

Das Prinzip des individuellen Rechtsschutzes ist zwar unverzichtbar, reicht hier aber nicht aus. Für ein effektives Recht muss das Gesetz bei derartiger Fallgestaltung staatliche oder zivilgesellschaftliche Institutionen ermächtigen, die Einhaltung geltenden Rechts durchzusetzen – eben auch durch Verbandsklagemöglichkeiten, wie sie ja auch im Verbraucherschutzrecht und dem Umweltschutz bereits umgesetzt worden sind. Auch die Rechte der Interessenvertretungen von Beschäftigten (Gewerkschaften, Betriebs-/Personalräte) müssen gestärkt werden.

Dieser Forderung kann nicht entgegengehalten werden, ein solches Verbandsklagerecht sei atypisch; zum Zeitpunkt der ursprünglichen Formulierung des deutschen Prozess- und Verfahrensrechts war es die Gleichstellung der Geschlechter auch. Der immer wieder beschworenen Gefahr durch „Abmahnvereine“ ist durch entsprechende Formulierung gesetzlicher Voraussetzungen erfolgreich zu begegnen, wie es in den hier zu begutachtenden Anträgen auch geschehen ist. Die detaillierteren Ausführungen dazu in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN überzeugen; die Beschränkung auf ein Feststellungsverfahren und auf systematische Verstöße sowie die Möglichkeit der Anmeldung von Ansprüchen in einem Klageregister entsprechen den Regelungen des Musterfeststellungsverfahrens und sind vernünftig.

2. Betriebliche Prüfungen von Entgeltsystemen und -praxis sowie in Tarifverträgen müssen verbindlich gemacht werden

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE befasst sich neben der Forderung nach einer Verbandsklage mit weiteren Durchsetzungsschwächen des Entgelttransparenzgesetzes. Das sind zum einen die bloße Sollbestimmung für betriebliche Prüfungen von Entgeltsystemen sowie die Privilegierung von Tarifverträgen und Tarifierungen, und zum anderen das Fehlen von Regelungen über die Folgen festgestellter Diskriminierungen.

Die notwendige Transparenz, also die Möglichkeit, Diskriminierungen und Diskriminierungspotenziale zu erkennen, ist zwar auch im Einzelfall notwendig. Bedeutsamer aber ist diese Transparenz bei Regelungssystemen, von denen mehrere Beschäftigte und Beschäftigtengruppen betroffen sind.

Diskriminierende Regelungssysteme können effektiv nur von denjenigen korrigiert werden, die die Herren dieser Systeme sind: die Arbeitgeber*innen und die Tarifvertragsparteien. Zwar gibt es auch und immer noch bewusste Ungleichbehandlungen von Beschäftigten wegen ihres Geschlechts, aber verbreiteter noch ist bei ihnen die Unkenntnis über Diskriminierungspotenziale der von ihnen verantworteten Regelungssysteme. Eine verbindliche Pflicht, Diskriminierungen zu erkennen und abzubauen, ist deshalb unverzichtbar. Betriebliche Prüfungen von Entgeltregelungen sowie deren praktischer Anwendung mithilfe zertifizierter Prüfverfahren können hier Ab-

hilfe schaffen und die notwendige Grundlage für Entgeltgleichheit legen. Das Entgelttransparenzgesetz fordert zu einer derartigen Prüfung auf; in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter hat eine gesetzlich formulierte Bitte aber bisher nie Erfolg gezeitigt. Die Vornahme einer betrieblichen Prüfung muss deshalb verbindlich gemacht und deren Missachtung sanktioniert werden.

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE werden dazu detailliertere Vorschläge formuliert, denen zuzustimmen ist. Sie entsprechen weitgehend dem Entwurf der SPD-Fraktion für ein Gesetz zur tatsächlichen Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) vom 23.05.2012 (BT-Drs. 17/9781) aus der vorigen Legislatur.

Mit großer Achtung vor der Tarifautonomie wird im Antrag vorgestellt, wie vorzugehen ist, wenn sich bei der betrieblichen Prüfung herausstellt, dass die Entgeltdiskriminierung auf tarifvertraglichen Regelungen beruht, die gleichwertige Arbeit unterschiedlich bewerten. Das schützenswerte Gut der Tarifautonomie garantiert den Tarifvertragsparteien große Entscheidungsspielräume, bindet sie aber an die Gleichheitsrechte der Verfassung. Sie haben nicht das Recht, Regelungen zu treffen, die gegen das Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts verstoßen. Der Eintritt in eine Gewerkschaft ist nicht verbunden mit der Erlaubnis, wegen des Geschlechts ungleich behandelt zu werden.

Diesem Grundsatz folgt der Antrag der Fraktion DIE LINKE. Gleiche Vorschläge, die im oben genannten Gesetzentwurf von 2012 der SPD-Fraktion gemacht wurden, sind von den Gewerkschaften mitgetragen worden (siehe schriftliche Stellungnahme des DGB Bundesvorstands zur Anhörung zu diesem Gesetzentwurf am 18. Februar 2013, Ausschussdrucksache 17 (11) 1075, Seite 16 ff.) Statt wie im Entgelttransparenzgesetz in europarechtswidriger Weise tarifliche Regelungen einer kritischen Überprüfung zu entziehen, sind die Forderungen darauf gerichtet, nicht zu erlauben, dass andere als die Tarifvertragsparteien selbst ein tarifliches Regelungssystem in Kraft setzen; gleichzeitig lassen sie jedoch auch nicht den Fortbestand diskriminierender Regelungen zu, bis sich die Tarifvertragsparteien auf neue, diskriminierungsfreie Regelungen geeinigt haben. Denn eine solche Einigung zu erzielen, ist, wie die Praxis in der Vergangenheit gezeigt hat, sehr erschwert, wenn nicht unter den gegebenen Umständen unmöglich. Gewerkschaften, die sich in der jüngeren Vergangenheit durchaus vielfältig bemüht haben, Diskriminierungspotenziale in Tarifverträgen zu identifizieren und zu entfernen, stoßen auf Seiten der Arbeitgeber*innen und ihrer Verbände auf die Forderung, dass die Beseitigung von Diskriminierung kostenneutral sein oder durch andere Zugeständnisse ausgeglichen werden müsse. Für die Gewerkschaften bedeutet das durchaus ein Dilemma, weil die Herstellung von Entgeltgleichheit als ein Konflikt zwischen bessergestellten und diskriminierten Beschäftigtengruppen inszeniert wird, die gleichermaßen von der Gewerkschaft repräsentiert und vertreten werden – oft mit einer Mehrheit in der bevorzugten Gruppe. Dabei geht es doch eigentlich um die Beseitigung von Rechtsverstößen, die über die Besserstellung bestimmter Beschäftigtengruppen im Ziel die Arbeitgeber*innen begünstigen. Unüberschaubar lange Zeit auf die Beseitigung der Diskriminierung in den Regelungssystemen zu warten, da eine Einigung zwischen den Tarifvertragsparteien so nicht möglich ist, ist aber nicht akzeptabel.

Das europäische Recht sieht vor, dass bei einem Verstoß gegen das Entgeltgleich-

heitsgebot die Entgelte der diskriminierten Beschäftigten denen der begünstigten Beschäftigten angeglichen werden. Das gilt auch bei Tarifverträgen; es ist ja kein Verstoß gegen die Tarifautonomie, Beschäftigten mehr zu zahlen als der Tarifvertrag insoweit rechtswidrig vorsieht. Die im Antrag der Fraktion vorgesehene Einschaltung des Gerichts, das diese Rechtsfolge feststellt (und selbstverständlich zuvor die Validität der zertifizierten Prüfung überprüft) ist erneut eine Verbeugung vor der Tarifautonomie, garantiert aber auch in rechtssicherer Weise die kollektive Wirkung, so dass nicht jede einzelne Betroffene ihr Recht einklagen muss.

Die Rechtsfolge der Angleichung der Entgelte nach oben bringt aber die tariflichen Regelungssysteme durcheinander, und wenn es sich nicht um unerhebliche Größenordnungen handelt, wird gerade und auch bei der Tarifvertragspartei der Arbeitgeberseite das Bedürfnis bestehen, anstelle der rechtskonformen, aber dem Tarifvertrag nicht entsprechenden erhöhten Entgeltzahlungen diskriminierungsfreie Regelungen zu vereinbaren. Anders als heute, wo die Verweigerung einer Einigung mit den Gewerkschaften es den Arbeitgeber*innen erlaubt, diskriminierten Beschäftigtengruppen das ihnen von Rechts wegen zustehende Entgelt vorzuenthalten, kommen sie selbst in Zugzwang und müssen ihrer Tarifvertragspartei entgegenkommen. Die vorgeschlagene Regelung ist daher geeignet, die Gewerkschaften aus dem Dilemma herauszuführen und sie in ihrem Bestreben zu unterstützen, nur noch diskriminierungsfreie Tarifverträge zu verantworten.

Fazit

Die in den Anträgen beider Fraktionen geforderten Verbandsklagerechte sind dringend erforderlich, um endlich das Gebot der Entgeltgleichheit durchzusetzen.

Effektive Transparenz kann nicht allein durch einen individuellen Auskunftsanspruch von einzelnen Beschäftigten erreicht werden, sondern bedarf einer Verpflichtung der Arbeitgeber*innen, die betrieblichen Entgeltsysteme und -praxis mithilfe zertifizierter Verfahren zu überprüfen, wie es hier gefordert wird.

Die detaillierten Vorschläge zu den Rechtsfolgen bei festgestellter Diskriminierung im Antrag der Fraktion DIE LINKE sind zu begrüßen.

11.3.2019