

Lohngerechtigkeit im Spiegel der Entgeltgleichheit

Anna Quadflieg, Frankfurt a.M.

Forschungsprojekt: Europäische Antidiskriminierungsnormen in nationaler Perspektive

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden internationale, nationale und europäische Rechtsgrundlagen für die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern geschaffen. Im Zuge dieser Rechtsentwicklung wurde in der Wissenschaft, der Politik und in der Gesellschaft immer wieder verhandelt, ob und inwiefern Entgeltgleichheit zu Lohngerechtigkeit beitragen könne. Dabei ging es beispielsweise um die Unterscheidung von gleicher und gleichwertiger Arbeit, die eng mit den sich ändernden Vorstellungen des sozialen Geschlechts verbundenen Frage wer, welche Leistung zu erbringen im Stande ist, oder die ökonomische und gesellschaftliche Folgenabschätzung der Entgeltgleichheit.

Eine Dissertation im Rahmen der von Professor Thorsten Keiser geleiteten Fellow-Gruppe zur Geschichte des Arbeitsrechts der Europäischen Union am Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie untersucht, wie der politische Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) dabei die Gesetzgebung und die Wirkung der Normen prägte. Das Projekt setzt zeitlich bei den ersten nationalrechtlichen Grundlagen – zuvorderst Art. 3 Abs. 2 und 3 GG – an und spannt den Bogen über die Entwicklungen des Europarechts in den ersten gut zwei Jahrzehnten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bis zum arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz von 1980. Es behandelt damit die grundlegende Entwicklungszeit der nationalen und der europarechtlichen Grundlagen der Entgeltgleichheit. Anhand von Dokumenten aus den Archivbeständen der zuständigen Ministerien – vornehmlich des Auswärtigen Amts, des Bundeskanzleramts sowie der Ministerien der Justiz, der Arbeit, der Wirtschaft und des Innern –, des Bundestags und des Bundesrats wird dabei dargelegt, welche Bedeutung die europäischen Normen für die nationale Auseinandersetzung mit dem Prinzip Entgeltgleichheit hatten und wie sich umgekehrt nationale Diskurse und Entwicklungen auf das europäische An-

tidiskriminierungsrecht auswirkten. Dazu werden *Frames* herausgearbeitet, die Einfluss auf die Rechtsgestaltung und -entwicklung hatten.

Im politischen Diskurs wurde die Entgeltgleichheit als ein Element der Lohngerechtigkeit in drei große Themenfelder – Wirtschaft, Soziales und Recht – verortet. Wirtschaftliche Argumente spielten beispielsweise eine Rolle bei der Ausgestaltung des EWG-Vertrags, der bis dahin bestehende Mechanismen der Ein- und Ausfuhrzölle außer Kraft setzte und insbesondere die produzierenden Gewerbe in ein neues Wettbewerbsumfeld versetzen sollte. Frauenlohnabschläge konnten dabei ein Wettbewerbsvorteil sein und wo diese verboten waren, wie in Frankreich, wurden Wettbewerbsverzerrungen durch ungleiche Produktionsbedingungen befürchtet.¹ Auch gesellschaftspolitische Aspekte, z. B. die Rolle der Frau in der Familie und damit in der Gesellschaft, die zugeschriebenen Kompetenzen und die Belastungsfähigkeit der jeweiligen Geschlechter oder die Tatsache, dass es in Folge der beiden Weltkriege mehr Frauen als Männer im erwerbsfähigen Alter gab, wurden vorgebracht, wenn es darum ging, ob Frauen- und Männerarbeit gleich zu bewerten sei.² Um rechtliche Aspekte in Bezug auf die gleiche Bezahlung und die Gleichbehandlung von erwerbstätigen Frauen und Männern ging es etwa bei der Wirkung der Grundrechte im Grundgesetz der noch jungen Bundesrepublik. Das Thema war bereits vor der Ausarbeitung des EWG-Vertrags Gegenstand der Rechtsprechung und des Rechtsdiskurses.³

Die drei Themenfelder können als *Frames* gelesen werden, die den Grundsatz der Entgeltgleichheit in ein bestimmtes Licht rücken ließen. Da sie nicht spurlos an der Rechtsentwicklung vorbeigehen, kann im Rahmen

-
- 1 John Forman, Artikel 119. Gleiches Entgelt für Männer und Frauen, in: Hans von der Groeben u.a. (Hg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl. Nomos, Baden-Baden, 1983, 2038–2060, 2039 f.
 - 2 Eine umfassendere rechtshistorische und -soziologische Darstellung zur Gleichberechtigung bietet Ute Gerhard, Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht, Beck, München, 1990; Dies., Abschied vom männlichen Ernährer – zur Geschichte eines langsam verschwindenden Geschlechtermodells, Vortrag auf der Gleichstellungstagung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung am 17. und 18. September 2015 in Berlin: Genderungleichheiten in der Arbeit.
 - 3 Davon zeugen zahlreiche Aufsätze der 1950er Jahre, z. B. Hedwig Maier-Reimer, Die Gleichberechtigung der Frau, Deutsche Rechts-Zeitschrift, 5, 13 (1950) 289–294; Erich Molitor, Die arbeitsrechtliche Bedeutung des Art. 3 des Bonner Grundgesetzes, Archiv für die civilistische Praxis, 151, 5 (1950/51) 385–415; Hans Galperlin, Gleicher Lohn für Männer und Frauen, Juristenzeitung, 11, 4 (1956) 105–109; Wilhelm Reuss, Gleicher Lohn für gleiche Arbeit?, Arbeit und Recht, 8, 2 (1960) 33–36.

einer *Frame*-Analyse untersucht werden, wie sie den Gesetzgebungsprozess prägen.⁴ In der Rechtsgeschichte wurde die *Frame*-Analyse bislang kaum beachtet.⁵ Dabei bietet sich die Methode insbesondere für die Untersuchung von Gesetzgebungsprozessen an, da verschiedene Akteure mit ihren jeweiligen kulturellen Prägungen, Interessen und Stakeholdern beteiligt sind, deren Verhandlungskommunikation wesentlich über die Entwicklung und Formulierung von Normen entscheidet. In diesem Sinne kann man auch die Definition des US-amerikanischen Medienwissenschaftlers Robert Entman verstehen, der beschrieb, was beim *Framing* geschieht.

„Framing beinhaltet im Grunde Auswahl und Hervorhebung. Beim Framing werden einige Aspekte einer wahrgenommenen Realität ausgewählt und in einem kommunizierenden Text hervorgehoben, um eine bestimmte Problemdefinition, kausale Interpretation, moralische Bewertung und/oder Handlungsempfehlung für den beschriebenen Gegenstand zu fördern.“⁶

Dabei ist nicht erheblich, ob das *Framing* intendiert eingesetzt wurde. *Frames* können beispielsweise auch einen Einblick in vorherrschende

-
- 4 In den 2000er Jahren erlebte die *Frame*-Analyse in den Sozialwissenschaften und in den Europastudien einen regelrechten Boom, der auch in das Folgejahrzehnt hinein nachwirkte. Vgl. etwa *Emanuela Lomardò/Petra Meier*, Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 15, 1 (2008) 101-129; *Falk Daviter*, Policy Framing in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 14, 4 (2007) 654-666; *Holli Semetko/Patti M. Valkenburg*, Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News, *Journal of Communication*, 50, 2 (2000) 93-109; *Ece Özlem Atıkan*, Framing the European Union. The Power of Political Arguments in Shaping European Integration, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
 - 5 Meist werden mit der *Frame*-Analyse Medien-Texte, politische Reden oder auch wissenschaftliche Artikel untersucht. Vgl. etwa *Zhongdang Pan/Gerald M. Kosicki*, Framing analysis: An approach to news discourse, *Political Communication*, 10, 1 (1993) 55-75; *Toril Aalberg/Jesper Strömbäck/Claes H. de Vreese*, The framing of politics as strategy and game: A review of concepts, operationalizations and key findings, *Journalism*, 13, 2 (2012) 162-178; *Jörg Matthes/Matthias Kohring*, The Content Analysis of Media Frames. Toward Improving Reliability and Validity, *Journal of Communication*, 58, 2 (2008) 258-279.
 - 6 „Framing essentially involves selection and salience. To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described.“ *Robert M. Entman*, Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, *Journal of Communication* 43, 4 (1993) 51-58, Zitat 52.

Denkmuster, Gesellschaftsstrukturen, politische Prägungen oder Opportunitäten geben. Letztlich geht es um die Wirkung, die das Hervorheben bestimmter Aspekte und das Weglassen anderer entfaltet. Ob die gleiche Bezahlung von erwerbstätigen Frauen und Männern aus wirtschaftlicher, sozialpolitischer oder rechtlicher Perspektive betrachtet wurde, konnte jeweils die Wahrnehmung und die (zumindest kommunizierte) Relevanz von Antidiskriminierungsnormen verändern. Dabei spielen die situativen und intentionalen Momente eine entscheidende Rolle, weshalb es besonders wichtig ist, die Argumente der nationalen Vertreter zu kontextualisieren.

Für diesen Beitrag wird anhand zweier Dokumente aus den Archiven beispielhaft untersucht, wie das Prinzip der Lohngleichheit von politischen Entscheidungsträgern kommunikativ geprägt wurde. Zur zeitlichen und rechtlichen Einordnung wird die Chronologie der Rechtsgrundlagen der Entgeltgleichheit in Kürze vorangestellt.⁷

Nationale, internationale und europäische Rechtsgrundlagen

Bereits der Versailler Friedensvertrag, aus dem, „geleitet [...] von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit“⁸ die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hervorging, betrachtete den „Grundsatz gleichen Lohnes ohne Unterschied des Geschlechts für eine Arbeit von gleichem Werte“ als „von besonderer und Beschleunigung erheischender Wichtigkeit [...]“.⁹ Dennoch vergingen mehr als dreißig Jahre bis der Grundsatz im IAO-Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit¹⁰ konkretisiert wurde. Die Bundesrepublik ratifizierte das Übereinkommen

7 Zur Entwicklung der Rechtsgrundlagen auch: Anna Quadflieg, Die Ebenen der Rechtsentwicklung der Entgeltgleichheit 1949–1976, in: Wiebke Wiede, Johanna Wolf, Rainer Fattmann, (Hg.), Gender Pay Gap. Vom Wert und Unwert von Arbeit in Geschichte und Gegenwart, Dietz, Bonn 2023, 145–173.

8 Teil XIII, Abschnitt I, Organisation der Arbeit, Friedensvertrag von Versailles, 28.06.1919, in: documentArchiv.de [Hrsg.], <http://www.documentArchiv.de/wr/vv13.html> (15.08.2024).

9 Teil XIII, Abschnitt II, Allgemeine Grundsätze, Artikel 427, Friedensvertrag von Versailles, 28.06.1919, in: documentArchiv.de [Hrsg.], <http://www.documentArchiv.de/wr/vv13.html> (15.08.2024).

10 International Labour Organization, C100, Equal Remuneration Convention, 1951, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312245:NO (16.08.2024).

erst am 8. Juni 1956,¹¹ nachdem mit Art. 3 GG, der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) und den Verhandlungen um Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits neue Weichen in Sachen Entgeltgleichheit gestellt worden waren.

Der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats behandelte in seiner 42. Sitzung am 18. Januar 1948 den Gleichberechtigungssatz und das Benachteiligungsverbot, die später in Art. 3 Abs. 2 und 3 GG festgehalten wurden.¹² Die SPD-Abgeordnete Elisabeth Selbert appellierte, die Gleichberechtigung müsse auch den Grundsatz des gleichen Lohns bei gleicher Arbeit umfassen. Der Hauptausschuss folgte ihr einstimmig.¹³ Auf das Protokoll dieser Sitzung bezog sich das BAG in seiner Entscheidung vom 15. Januar 1955.¹⁴ Es bestätigte, dass Art. 3 Abs. 2 GG, gemäß dem Willen des Verfassungsgebers, den Grundsatz der Lohngleichheit impliziere und erklärte, auch Tarifverträge seien an diesen Grundsatz gebunden.¹⁵ Die Richter legten jedoch nahe, stärker zwischen leichten und schweren Arbeiten zu unterscheiden. Wörtlich führten sie aus: „Sollte eine solche Methode dazu führen, daß die Frauen alsdann deshalb geringer entlohnt werden, weil gerade sie es sind, die die leichtere Arbeit oder die überwiegend leichtere Arbeit leisten, so bestehen dagegen keine rechtlichen Bedenken.“¹⁶ Die Folgen solcher Auffassungen spielen im zweiten Beispiel dieses Beitrags eine entscheidende Rolle.

Als 1956 die Verhandlungen über den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgenommen wurden, war es die

11 Gesetz zum Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, BGBl., Nr. 2, 09.02.1956, S. 23–28.

12 Art. 3 Abs. 2 und 3 GG: (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechts [...] benachteiligt werden.

13 „[...] [Der Satz der Gleichberechtigung umfaßt [...] auch den Anspruch der berufstätigen Frau auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeit [...]. Ich sage das ausdrücklich noch einmal, damit es in die Motive zur Verfassung hineinkommt und ausdrücklich auch im Protokoll festgehalten wird, so daß zu irgendwelchen Zweifeln infolgedessen har kein Anlaß mehr besteht.“ Elisabeth Selbert im Hauptausschuss, Parlamentarischer Rat, 42. Sitzung des Hauptausschusses, 18.01.1949, S. 1316.

14 BAG, Urteil vom 15.01.1955, 1 AZR 305/54, NJW 1955, 684. Vgl. hierzu *Quadflieg*, Ebenen (Fn. 7) 150 ff.

15 Noch im Frühjahr 1955 folgten zwei weitere Entscheidungen, in denen das BAG die Wirkung von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG auf Tarifverträge bestätigte. BAG, Urteil vom 02.03.1955, 1 AZR 246/54, NJW 1955, 688 und BAG, Urteil vom 6.4.1955, 1 AZR 365/54.

16 BAG, Urteil vom 15.01.1955, 1 AZR 305/54, NJW 1955, 688.

französische Delegation, die darauf drängte, den Grundsatz der Entgeltgleichheit in der gesamten EWG einzuführen.¹⁷ Er wurde schließlich als einziger konkreter sozialpolitischer Handlungsauftrag für die Mitgliedstaaten im Teil über die Sozialpolitik festgeschrieben. Art. 119 Abs. 1 EWG-Vertrag lautete:

„Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.“¹⁸

Mehr als 15 Jahre lang fristete der Grundsatz der Entgeltgleichheit jedoch ein tristes Dasein. Während die Mitgliedstaaten beteuerten, den Artikel anzuwenden oder zumindest die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen,¹⁹ änderte sich an der Praxis der ungleichen Bezahlung bei vergleichbarer oder gleicher Arbeit kaum etwas. Die Europäische Kommission bemängelte diesen Zustand immer wieder, ohne jedoch rechtliche Schritte einzuleiten, um die Mitgliedstaaten zu mehr Engagement in Fragen der Lohndiskriminierung zu bewegen.²⁰ Erst in den 1970er Jahren begann sich die politische Haltung zu ändern. Mit der Ausarbeitung eines sozialpolitischen Aktionsprogramms rückte auch das Prinzip der Entgeltgleichheit wieder in den Fokus.²¹ In der Folge sollten neue nationale Gesetze und europäische Richtlinien der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern

17 HAEU CM3/NEGO-44. Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. Commission du marché commun, des investissements et des problèmes sociaux. Sous-commission des problèmes sociaux. Harmonisation des modes de formation des salaires directs et indirects, y compris les salaires féminins. Bruxelles, 29.7.1955; vgl. u. a. Rye, Lise, In Quest of Time, Protection and Approval: France and the Claims for Social Harmonization in the European Economic Community, 1955-56, *Journal of European Integration History*, 8, 1 (2002) 85-102.

18 Die in Art. 119 EWGV genannte erste Stufe beschreibt die erste von drei jeweils vierjährigen Umsetzungsphasen des EWG-Vertrags. Bis zum 31. Dezember 1961 sollten die Mitgliedstaaten also den Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer anwenden.

19 Davon zeugen sechs Berichte der Europäischen Kommission über die Einhaltung von Art. 119 EWGV aus den 1960er und frühen 1970er Jahren.

20 Das Ausbleiben von Vertragsverletzungsverfahren bemängelte der Europäische Gerichtshof (EuGH) 1976 in seinem zweiten Defrenne-Urteil. Urteil des EuGH vom 8.4.1976, Defrenne II, C-43/75, EU:C:1976:56.

21 Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, Abl. C 13/1, 12.02.1974.

Einhalt gebieten.²² Parallel dazu setzte auch das zweite Defrenne-Urteil des Europäischen Gerichtshofs einen neuen Meilenstein in der rechtlichen Entwicklung des Grundsatzes, unter anderem indem es die unmittelbare Geltung von Art. 119 EWGV bejahte.²³

Über ein Vierteljahrhundert hinweg wurde das Prinzip der Entgeltgleichheit durch nationale wie europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung ausgeformt. Während dieses rechtlichen „Ritts auf der Schnecke“²⁴ erregte das Thema immer wieder die Gemüter in Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Rechtswissenschaft. Es wurde, je nach Perspektive oder Opportunität unterschiedlich definiert, kontextualisiert, interpretiert und bewertet, so dass unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen wurden. Im Folgenden soll nun szenenartig anhand von zwei Dokumenten in ihrem jeweiligen zeitlichen und inhaltlichen Kontext dargelegt werden, welche *Frames* die politische Auseinandersetzung mit dem Grundsatz der Entgeltgleichheit prägten.

-
- 22 Richtlinie des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117/EWG), Abl. L 45/19, 19.02.1975; Richtlinie des Rates vom 9. Februar zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/209/EWG), Abl. L 39/40, 14.02.1976; Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (79/7/EWG), Abl. L 6/24, 10.01.1979; Loi n° 72-1143 du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, 24.12.1972, S. 13411; § 612 Abs. 3 BGB a. F., BGBl. Nr. 48, Bonn, 20.08.1980, S. 1308 f.
- 23 Die Flugbegleiterin Gabrielle Defrenne hatte die Fluggesellschaft Sabena wegen Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts verklagt. Urteil des EuGH vom 8.4.1976, Defrenne II, C-43/75, EU:C:1976:56, Rn. 40; vgl. hierzu u. a. Sarah Tas, The Court of Justice in the Archives Project. Analysis of the Defrenne II case 43/75, AEL Working Paper 2021; Catherine Hoskyns, Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union, Verso, London, 1996, 90-96.
- 24 Sabine Berghahn, Der Ritt auf der Schnecke. Rechtliche Gleichstellung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mechthild Koreuber/ Ute Mager (Hg.), Recht und Geschlecht Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Nomos, Baden-Baden 2004, 59-78.

1950–1952: Politische Positionen zu den Implikationen des Art. 3 Abs. 2 GG

Das erste hier vorgestellte Dokument behandelt die Wirkung des Art. 3 Abs. 2 GG auf die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Es handelt sich um ein Gutachten des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), das vermutlich 1952 fertiggestellt wurde.²⁵ Das BAG-Urteil lag also noch nicht vor und die Frage, welche Form von Arbeitsbeziehungen von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG betroffen waren, galt in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht nur unter den Tarifpartnern, sondern auch im parlamentarischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs als umstritten.²⁶ Wenig überraschend kamen etwa von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) beauftragte Gutachten zu dem Schluss, Tarifverträge könnten nicht mit der Gesetzgebung gleichgesetzt werden, sodass sie den Grundrechten nur insofern verpflichtet seien, als sie durch bestimmte, konkretisierende Gesetze gebunden waren.²⁷ Anders argumentierte allen voran der vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit einem Gutachten beauftragte Hans Carl Nipperdey, der die Sozialpartner in ihrer normgebenden Rolle in der Pflicht sah, die Grundrechte in den Tarifverträgen zu berücksichtigen und somit auch den Grundsatz des gleichen Lohns bei gleicher Arbeit einzuhalten.²⁸

Noch bevor die Gutachten vorlagen, hatte sich die BDA am 29. August 1950 an den Bundesminister des Innern, Gustav Heinemann (CDU)

25 BArch, B 141/126829, Gutachten zur Frage der Wirkung des Art. 3 (2), o. D. Der Inhalt und die Verortung des Gutachtens im Bestand des Ministeriums lassen auf das Jahr der Fertigstellung schließen.

26 Vgl. u. a. *Molitor*, Die arbeitsrechtliche Bedeutung (Fn. 3); *Henner Wolter*, Probleme der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen, *Arbeit und Recht*, 29, 5 (1981) 129-138; *Soo-Hyun Mun*, Die Frauenlohnfrage in der frühen Bundesrepublik: Gleiche Arbeit vs. gleiche Leistung?, *Feministische Studien* 23, 2 (2005) 199-213.

27 *Walter Schmidt-Rimpler/Alexander Knur/Paul Gieseke/Ernst Friesenhahn*, Die Lohnungleichheit von Männern und Frauen. Zur Frage der unmittelbaren Einwirkung des Art. 3 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes auf Arbeits- und Tarifverträge, *Archiv des öffentlichen Rechts* (1950/51) 165-186; *Alfred Hueck*, Die Bedeutung des Art. 3 des Bonner Grundgesetzes für die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Frauen, *Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Köln 1951.

28 *Hans Carl Nipperdey*, Gleicher Lohn der Frau für gleiche Leistung, *Rechtsgutachten* erstattet dem Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, *Bund-Verlag*, Köln 1951. In der Rechtsprechung herrschte weitgehend Übereinstimmung mit der Position Nipperdeys. *U. Wittig*, Frauenlohn nach fünf Jahren Grundgesetz, in: *Bundesarbeitsblatt* Nr. 7, 1954, 211–216, hier 211.

gewandt.²⁹ Aufgrund der nicht nur wissenschaftlichen und rechtlichen, sondern auch und insbesondere wirtschaftlichen Relevanz solle der Innenminister klarstellen, wie Art. 3 GG auf private Rechtsbeziehungen wirke. Konkret wollte die BDA wissen, ob Art. 3 Abs. 2 und 3 GG zur Folge hätten, dass Frauen gleiche Arbeitsbedingungen und Löhne haben sollten, wie männliche Arbeitskräfte. Sie löste damit einen interministeriellen Austausch aus. Dabei vertrat die Bundesvereinigung bereits eine eindeutige Position, die sie dem Minister nahelegen versuchte. Sie bezog sich auf das von ihr selbst in Auftrag gegebene Rechtsgutachten des Instituts für Handels und Wirtschaftsrecht an der Universität Bonn (das sog. Bonner Gutachten)³⁰ und sah darin die Position gestärkt, dass sich Art. 3 GG nur auf das Verhältnis von Bürgern gegenüber dem Staat beziehe.

Mit Nachdruck erklärte die BDA, die bisherige Handhabung beruhe auf rechtlichen Regelungen der Wirtschaft und zum Schutz der Frau, die sich aus der sozialen Marktwirtschaft ergäben. Nun mit einem Verfassungsartikel auf die Wirtschaft einwirken zu wollen, „würde dem modernen ‚Denken und Handeln in Ordnungen‘ (Eucken) widersprechen.“³¹ Wirke Art. 3 Abs. 2 und 3 GG auf Einzelarbeitsverträge, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, könnten Frauen, unabhängig von der wirtschaftlichen Lage, von der Arbeitsmarktlage, von Angebot und Nachfrage, gleichen Lohn wie Männer verlangen. Unter diesen Bedingungen seien die Vertragsfreiheit und die freie Entscheidung, wen ein Unternehmen einstellt, nicht mehr zu halten. Nicht alle Unternehmen und Branchen könnten die Lohnsteigerung durch die Anpassung an die Männerlöhne verkraften. Neben der Exportindustrie, seien vor allem die wichtigen Bereiche der Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie betroffen. Die Preise in diesen Branchen müssten zwangsläufig steigen, wobei doch eine Erhöhung der Lebenshaltungskosten vermieden werden solle. Es wäre ein kostspieliges Experiment in der wirtschaftlich schwierigen Nachkriegszeit. Zudem verlören viele Frauen ihre Arbeit, weil einige mehr verdienten. Letztere müssten sich dann

„über ihre Kraft hinaus anstrengen müssten, um durch Mehrleistungen die Kosten auszugleichen, die den Betrieben mittelbar und unmittelbar

29 BArch, B 141/126829, Schreiben der Vereinigung der Arbeitgeberverbände an den Bundesminister des Innern, 29.08.1950. Im Folgenden werden die Kernpunkte des Schreibens dargelegt, um das Gutachten des Justizministeriums einordnen zu können.

30 Schmidt-Rimpler u.a., Lohnungleichheit (Fn. 27).

31 BArch, B 141/126829, Schreiben der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, 29.08.1950.

im Vergleich zu einer Beschäftigung männlicher Arbeitskräfte aus der sozialen Schutzgesetzgebung entstehen.“³²

Die BDA stelle sich nicht gegen eine Neuordnung der Lohnpolitik, jedoch sollte sie durch die Sozialpartner als für die Lohnpolitik zuständigen Institutionen gestaltet und nicht mit „unelastischen Regelungen“ belastet werden. Nur so könne es den Sozialpartnern gelingen, Lohnunterschiede auszugleichen, ohne dass es zu wirtschaftlichen Schieflagen käme. Der für die Verfassung zuständige Minister des Innern solle seine Auffassung zu dem Problem mitteilen und den Weg einer wirtschaftlichen Lösung nicht durch „eine unzutreffende Auslegung des Art. 3 des Grundgesetzes [...] [verbauen].“³³

Eine Abschrift des Schreibens der BDA war auch an den Bundesminister für Arbeit gegangen, sodass sich Sachbearbeiter beider Ministerien (Inneres und Arbeit) der Anfrage in einer interministeriellen Besprechung widmeten.³⁴ Das Grundgesetz sollte zwar ursprünglich die staatliche Organisation regeln, doch

„[i]nsbesondere dadurch, dass diese Grundrechte im Unterschied zu der Weimarer Verfassung ausdrücklich als verbindliche Richtschnur auch der Gesetzgebung anerkannt werden, haben sie vorbehaltlich näherer Untersuchung der einzelnen Grundrechte die Bedeutung allgemeiner Rechtsprinzipien erhalten, deren Geltung nicht ohne weiteres auf den staatlichen Bereich beschränkt werden kann.“³⁵

Unter Bezugnahme auf Art. 20 GG³⁶ müsse der Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 GG als Ordnungsprinzip angesehen werden, der nicht nur das Staatliche, sondern auch die „Gesellschaftsordnung“ betreffe. Wo der Staat durch Gesetzgebung und Verwaltung das Gesellschaftsleben präge, müsse das Gleichheitsprinzip ohnehin angewendet werden. Doch es gelte es auch für Verträge von Einzelpersonen oder „sozialen Zusammenschlüssen“.³⁷

32 Ebd.

33 Ebd.

34 BArch, B 141/126829, Schreiben des Bundesministers des Innern an den Bundesminister für Arbeit, 10.12.1950.

35 Ebd.

36 „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ Art. 20 Abs. 3 GG, BGBl. Nr. 1, Bonn, 23.05.1949.

37 BArch, B 141/126829, Schreiben des Bundesministers des Innern an den Bundesminister für Arbeit, 10.12.1950.

Im Gegensatz zu Art. 109 der Weimarer Verfassung (WRV), der nur auf staatsbezogene Diskriminierungstatbestände (Orden, Titel, Adelsprädikate) abziele, sei Art. 3 GG in dieser Hinsicht nicht beschränkt und gelte als Prinzip sowohl für das Staats- als auch für das Gesellschaftsleben.³⁸

Diese erstaunlich progressive Bewertung der Frage über die Wirkung des Gleichheitsgrundsatzes war jedoch interministeriell umstritten. Das Innenministerium entschied sich im Dezember 1950 dafür, die Frage der BDA mangels lohnpolitischer Zuständigkeiten an das Arbeitsministerium weiterzuleiten.³⁹ Daraufhin wandte sich der Jurist und Ministerialdirektor im Bundesarbeitsministerium, Wilhelm Herschel,⁴⁰ am 19. Januar 1951 mit einem Schreiben an den Bundesjustizminister Thomas Dehler, da geplant war, gesetzliche Regelungen auszuarbeiten, um Art. 3 GG zu konkretisieren.⁴¹ Ob eine solche Regelung erforderlich sei, hing jedoch davon ab, ob sich der im Grundgesetz verankerte Gleichheitsgrundsatz auch auf die Lohngestaltung bezog und ob nur die öffentliche Gewalt oder auch Privatpersonen durch Art. 3 GG gebunden waren.⁴²

Über mehrere Monate hinweg wiederholte Herschel seine Anfrage an den Minister.⁴³ Dieser antwortete im Mai 1951, er warte das im Auftrag des DGB erstellte Gutachten Nipperdeys ab und im November desselben Jahres, er wolle auch das ausstehende Rechtsgutachten von Alfred Hueck „Die Bedeutung des Art. 3 des Bonner Grundgesetzes für die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Frauen“ berücksichtigen.⁴⁴ Einen letzten Versuch unternahm das Arbeitsministerium am 28. Juni 1952, jedoch ohne Erfolg.⁴⁵ Eine Antwort Dehlers blieb aus. Untätig war das Justizministerium indes

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Zur Rolle Herschels im Bundesministerium für Arbeit vgl. *Michael Kittner/Ernesto Klengel*, Die Entstehung des Kündigungsschutzgesetzes. Eine Nachkriegs-Beziehungs-Geschichte zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften, Bund-Verlag, Frankfurt am Main 2022.

41 BArch, B 141/126829, Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit an das Bundesministerium der Justiz, 19.01.1951.

42 Ebd.

43 BArch, B 141/126829, Schreiben des Bundesministers für Arbeit an den Bundesminister der Justiz, gez. Jüngst, 05.04.1951, Schreiben des Bundesministers für Arbeit an den Bundesminister der Justiz, gez. i. A. Herschel, 21.05.1951 und Schreiben des Bundesministers für Arbeit an den Bundesminister der Justiz, gez. i. A. Jüngst, 25.09.1951.

44 BArch, B 141/126829, Schreiben des Bundesministers der Justiz an den Bundesminister für Arbeit, gez. i. A. Dr. Petersen, 29.05.1951 und Schreiben des Bundesministers der Justiz an den Bundesminister für Arbeit, 07.11.1951.

45 BArch, B 141/126829, Gutachten zur Frage der Wirkung des Art. 3 (2), o. D.

nicht, wie ein undatiertes, vermutlich 1952 verfasstes, hausinternes Gutachten zur Frage der Wirkung des Art. 3 Abs. 2 GG auf die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern zeigt. Das Gutachten ging der Frage nach, ob Grundrechte und im Speziellen Art. 3 Abs. 2 GG als subjektive Rechte bezeichnet werden konnten.

Das Gutachten berief sich zunächst auf die Frankfurter Nationalversammlung, die die Grundrechte des Deutschen Volkes als Abgrenzung der Staatsgewalt verstanden hatte.⁴⁶ Es räumte aber ein, dass diese Interpretation mit der WRV zu verschwimmen begonnen hatte und dass bestimmte Grundrechte bereits als subjektive oder die Gesetzgebung leitende Rechte betrachtet worden seien. Artikel 109 der Weimarer Verfassung sah vor, dass „Männer und Frauen [...] grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“⁴⁷ hatten. Aufgrund vorausgesetzter Unterschiede der Geschlechter, war jedoch eine unterschiedliche Behandlung möglich – etwa die Vormundschaft des Mannes über die Vermögensverhältnisse der Frau oder die in Tarifverträgen und staatlichen Gehaltssätzen vorgesehenen Lohnunterschiede nach Geschlecht.⁴⁸ Art. 1 Abs. 3 GG, der lautet „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ habe nun jedoch eine Änderung herbeigeführt.⁴⁹ Das Gutachten verwies auf Aristoteles' Grundsatz, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Da allerdings eine völlige Gleichheit aller nicht existiere und die Berücksichtigung jeder Ungleichheit nicht möglich sei, solle ein „Ausgleich im Rahmen einer Gerechtigkeit, die ‚jedem das Seine‘ [gebe]“ erfolgen.⁵⁰ Da in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Frauen „im stärksten Maße aus der Hauswirtschaft in das Erwerbsleben eingedrungen“ seien, sollten Benachteiligungen nun schrittweise abgebaut werden.⁵¹

Schließlich wägte das Gutachten verschiedene Positionen des Rechtsdiskurses ab und kam zu dem Schluss, dass Tarifverträge als objektives Recht schaffende Rechtsquellen zu betrachten seien. Die Grundrechte seien eben nicht nur negative Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Auch Tarifverträge seien durch Art. 1 Abs. 3 GG gebunden und Art. 3 Abs. 2 GG gelte ebenso

46 Ebd., 2-4.

47 Art. 109 WV.

48 BArch, B 141/126829, Gutachten zur Frage der Wirkung des Art. 3 (2), o. D., 7-8.

49 Ebd., 4-6.

50 Ebd., 4-6.

51 Ebd., 8.

für sie.⁵² Die Argumentation folgte damit den Ausführungen Nipperdeys aus dessen Gutachten für den Deutschen Gewerkschaftsbund.⁵³ Das Gutachten des Justizministeriums hielt schließlich als Prinzip „Gleicher Lohn der Frauen für gleiche Leistung“ fest.⁵⁴ Entsprechend mussten Tarifverträge, die vor dem Inkrafttreten des GG am 23. Mai 1949 geschlossen worden waren, gem. Art. 117 GG⁵⁵ etwaige unterschiedliche Lohnfestsetzungen für Frauen und Männer bis zum 31. März 1953 beheben. Tarifverträge, die nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes abgeschlossen wurden und solche Unterschiede noch beinhalteten, seien unwirksam.⁵⁶

Allerdings sah das Gutachten auch eine Reihe von Gründen vor, aus denen die unterschiedliche Bezahlung von Frauen und Männern – und zwar immer die niedrigere Entlohnung von Frauen – zu rechtfertigen sei. Zu diesen Gründen gehörten, neben einer potenziellen Schwangerschaft und der vorgeschriebenen Mutterschutzzeit, Fälle, in denen Männer, wenn auch nur potenziell, für zusätzliche Aufgaben eingesetzt werden könnten, die für Frauen nicht auszuführen seien. Beispielsweise war von der Vertretung eines Geschäftsführers die Rede – eine Aufgabe, die, auch wenn sie nur hypothetisch eintreffen könnte, nicht von Frauen zu erfüllen sei.⁵⁷ Außerdem könnten Frauen selbst für ihren Haushalt sorgen, während Männer Dienstleistungen dafür in Anspruch nehmen und daher auch mehr Lohn erhalten müssten, um den gleichen Lebensstandard führen zu können wie Frauen.⁵⁸

Zwar hat dieses Gutachten das Justizministerium scheinbar nicht verlassen, worauf die fehlende Tagebuchnummer und das fehlende Datum im Inhaltsverzeichnis der Akte hinweisen. Doch zeigen die verschiedenen *Frames* im Gutachten und in den Dokumenten in dessen näherem Kontext, was für relevant gehalten wurde, wie der Grundsatz der Entgeltgleichheit bewertet wurden und was die Akteure jeweils daraus ableiteten. Aus rechtlicher Perspektive interpretierten die Akteure die Wirkung der Grundrechte in drei unterschiedliche Richtungen. Die BDA wollte die Arbeitge-

52 Ebd., 14-15.

53 Nipperdey, Gleicher Lohn (Fn. 28).

54 Mit der Wortwahl „Leistung“ ging es weiter als der EWG-Vertrag, in dem es wenige Jahre später „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ heißen sollte.

55 Die Übergangsbestimmung in Art. 117 GG lautete: „Das dem Artikel 3 Absatz 2 entgegenstehende Recht bleibt bis zu seiner Anpassung an diese Bestimmung des Grundgesetzes in Kraft, jedoch nicht länger als bis zum 31. März 1953.“

56 BArch, B 141/126829, Gutachten zur Frage der Wirkung des Art. 3 (2), o. D., 29.

57 Ebd., 30-31.

58 Ebd., 33.

ber aus der Pflicht nehmen und sah keine privatrechtliche Bindung. Es argumentierte, eine solche gefährde die Vertragsfreiheit. Das Innen- und das Arbeitsministerium tendierten zur gegenteiligen Auffassung, dass die Grundrechte auch für Privatpersonen unmittelbar galten. Differenzierter führte das Justizministerium gemäß dem Wortlaut des Grundgesetzes aus, „Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung“ seien durch die Grundrechte gebunden, wobei Tarifverträge als Rechtsquelle zu betrachten und somit ausdrücklich einzubeziehen seien. Die Auseinandersetzung mit der Wirkung von Art. 3 GG zeigt, wie umstritten die Frage in den Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik noch war. Interessenvertreter, wie die BDA versuchten, dieses Vakuum für sich zu nutzen und im Sinne ihrer Klientel auf die Politik einzuwirken.

Ihre gesellschaftspolitischen Argumentation *framte* die BDA dahingehend, dass sie die Frauen schützen wolle. Die Verpflichtung zur Entgeltgleichheit würde Frauen belasten, da sie gezwungen wären, gleiche Leistungen wie Männer zu erbringen. Zudem wären sie stärkerer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt, weil nur noch weniger Frauen eine Arbeit fänden. Auch das Justizministerium vertrat die Auffassung, Frauen könnten nicht die gleichen Leistungen erbringen wie Männer. Es wird deutlich, dass diese Argumente fast durchweg an die zeitgenössische Vorstellung des sozialen Geschlechts anknüpften. Bis weit in die 1970er Jahre fanden sie ihre Rechtfertigung auch in rechtlichen Grundlagen. Mit der im Familienrecht verankerten sog. Hausfrauenehe, die eine Erwerbstätigkeit von Frauen nur dann zuließ, wenn sie ihre Ehe- und Familienpflichten nicht einschränkte, bestand eine Rechtsgrundlage, die häusliche Pflichten Frauen zuschrieb, weshalb diese weniger Anreize und Möglichkeiten hatten, im Berufsleben die gleichen Leistungen zu erbringen, wie Männer.

Wirtschaftlich argumentierte die BDA zwar, Unternehmen seien aufgrund der durch die Lohnangleichung zu erwartenden steigenden Kosten in ihrer Existenz bedroht. Auch die Lebenshaltungskosten würden aufgrund der Lohnangleichung nach oben und den damit verbundenen höheren Produktionskosten steigen. Doch ging keines der involvierten Ministerien auf dieses *Framing* der Arbeitgeberseite ein.

1961: Beantwortung einer kleinen Anfrage zur Verwirklichung von Art. 119 EWGV

Bei dem zweiten Beispiel handelt es sich um die Antwort auf eine kleine Anfrage aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion aus dem Jahr 1961. Zwischenzeitlich hat das BAG in seinem wegweisenden Urteil vom 15. Januar 1955 bestätigt, dass, so der Erste Senat, „[d]er Lohnungleichheitsgrundsatz als Grundrecht nicht nur die staatliche Gewalt, sondern auch die Tarifvertragsparteien [bindet].“⁵⁹ Drei Jahre später trat das Gleichberechtigungsgesetz in Kraft. Eine verheiratete Frau durfte nun auch ohne die Zustimmung ihres Mannes eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, allerdings nur „soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar“ war.⁶⁰ Diese sog. Hausfrauenehe wurde erst knapp zwei Jahrzehnte später mit dem Ersten Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts abgeschafft.⁶¹ Zwar wurde in den Gesetzesdebatten 1957 auch der Letztentscheid des Ehemannes, entgegen der überwiegenden Mehrheit der CDU-Abgeordneten, schließlich mit einer knappen Bundestagsmehrheit von 186 zu 172 Stimmen abgeschafft.⁶² Doch durch die Vereinbarkeitsklausel bezüglich der Erwerbs- und der Hausarbeit von Frauen und durch die von vielen Abgeordneten geäußerte Haltung zum Letztentscheid wurde die traditionelle Entscheidungshierarchie inner-

59 BAG, Urteil vom 15.01.1955, 1 AZR 305/54, NJW 1955, 684-688; *Hermann Mendigo*, Frauenlöhne (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG), Arbeit und Recht, 3, 8 (1955) 250-255. Zwar bestätigte der Erste Senat des BAG auch aus, dass Schutznormen nicht zu einer geringeren Entlohnung von Frauen führen durften. Allerdings leistete er insofern der mittelbaren Diskriminierung Vorschub, als hervorgehoben wurde, dass Lohnkategorien gebildet werden konnten, die leichte von schweren Tätigkeiten unterschieden. Sollten Frauen dann geringer entlohnt werden, weil sie nach Ansicht des Arbeitgebers in eine solche „Leichtlohnkategorie“ eingestuft gehörten, dann sei dies eine legitime Vorgehensweise.

60 BGBl. Nr. 26, Bonn, 21.06.1957. Gemäß den Übergangsbestimmungen in Art. 117 GG hätte ein Gleichberechtigungsgesetz bereits zum 1. April 1954 in Kraft treten müssen. Nach langen Debatten beschloss der Deutsche Bundestag jedoch erst am 18. Juni 1957 das Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts.

61 BGBl., Nr. 67, Bonn 15.06.1976.

62 Die CDU-Abgeordneten argumentierten, die „äußere Gestaltung des Ehelebens“ werde dadurch geregelt, dass dem Ehemann die Entscheidungsmacht in strittigen Fragen obliege. Einige CDU-Frauen – zu ihnen zählten Elisabeth Schwarzhaupt und Ingeborg Geisendörfer – votierten entgegen der männerdominierten Parteimehrheit für die Abschaffung des Stichtentscheids. Deutscher Bundestag, Vor 65 Jahren: Bundestag beschließt Gleichberechtigungsgesetz, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-kalenderblatt-gleichberechtigungsgesetz-504286> (15.08.2024).

halb der Familie, die sich auch auf die Erwerbstätigkeit der Frauen auswirkte, erneut manifestiert.

Auf internationaler Ebene hatte die Bundesregierung inzwischen das IAO-Übereinkommen Nr. 100 ratifiziert und 1957 die EWG-Gründungsverträge unterzeichnet, die am 1. Januar 1958 in Kraft getreten waren. Der in Art. 119 EWGV festgehaltene Zeitplan sah vor, dass die Mitgliedstaaten den Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bis zum 31. Dezember 1961 angewendet haben sollten. Als die Frist für die Umsetzung von Art. 119 EWGV näher rückte, formulierten einige Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion am 7. Juni 1961 – also rund drei Monate vor der Bundestagswahl – eine kleine Anfrage, die sich darauf bezog, ob der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeit gemäß Art. 119 des EWGV verwirklicht sei und ob nach diesem Grundsatz verfahren werde.⁶³

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, zu diesem Zeitpunkt Theodor Blank (CDU), nahm einvernehmlich mit dem Wirtschaftsministerium Stellung.⁶⁴ Das Arbeitsministerium führte die Rechtslehre und die Rechtsprechung an, die bestätigt hatten, dass Art. 3 Abs. 2 GG den Grundsatz des gleichen Lohns bei gleicher Arbeit umfasste. Folglich handele es sich bei diesem Grundrecht um unmittelbar geltendes Recht. Gesetzgebung, vollziehende Gewalt, Rechtsprechung, Tarifvertragspartner und Partner von Betriebsvereinbarungen seien daran gebunden.⁶⁵ Auch § 51 des Betriebsverfassungsgesetzes und § 56 des Personalvertretungsgesetzes sähen vor, dass über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu wachen sei.

„Nach Auffassung der Rechtslehre und nach der Rechtsprechung, die sich in mehreren Urteilen des Bundesarbeitsgerichtes niedergeschlagen hat, erfaßt der Grundsatz der Gleichberechtigung und des Benachteiligungsverbot es auch den Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeit. Diese Grundrechtsbestimmung ist in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht [...]“⁶⁶

63 BArch, B 141/126829, Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Rösch, Frau Dr. Bleyler, Frau Dr. Schwarzhaupt und Genossen, 21.06.1961 (Ds. IV/837).

64 BArch, B 141/126829, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung an den Präsidenten des Deutschen Bundestags (Ds. 2889).

65 Ebd.

66 Ebd.

Trotz des kontroversen Rechtsdiskurses bzgl. der Wirkung der Grundrechte, insbesondere nach dem Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 1958,⁶⁷ ging die Regierung also von einer unmittelbaren Wirkung des Grundsatzes der Gleichberechtigung, auch auf die Lohnbildung, aus, wie sie 1955 durch das BAG festgestellt worden war. Etwaige Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts könnten rechtlich angefochten und vor ein Gericht gebracht werden, so Bundesarbeitsminister Blank. Darüber hinaus habe die Bundesrepublik bereits durch die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 100 der IAO zu diesem Grundsatz gestanden noch bevor der Art. 119 des EWG-Vertrags in Kraft getreten sei.⁶⁸ Was der Bundesminister hierzu nicht erwähnte, war, dass das Übereinkommen Nr. 100 aus dem Jahr 1951 erst 1956 nach langwierigen Debatten von der Bundesrepublik ratifiziert wurde, als für das Prinzip des gleichen Entgelts bereits Rechtsgrundlagen geschaffen worden waren und die künftigen EWG-Partner bereits darüber verhandelten, es in das Vertragswerk der Wirtschaftsgemeinschaft aufzunehmen.

Seine Bewertung stützte der Arbeitsminister auf eine Durchsicht bestehender Tarifverträge und eine Untersuchung der Freien Universität Berlin zur Durchführung des Lohngleichheitsgrundsatzes in verschiedenen Wirtschaftszweigen.⁶⁹ Sie wiesen dem Minister zufolge nach, dass es keine Lohndiskriminierung bei ansonsten gleicher Arbeit, gleichen Voraussetzungen und gleichen Bedingungen gäbe. Somit schloss er seine Beantwortung folgendermaßen: „Danach dürfte sich feststellen lassen, daß der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeit in der Bundes-

67 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15.01.1958, 1 BvR 400/51. Das Urteil im Fall Lüth behandelte das Verhältnis von Grundrechten (in diesem Fall die Meinungsfreiheit) und bürgerlichem Recht (in diesem Fall sittenwidrige vorsätzliche Schädigung nach § 826 BGB). Das Bundesverfassungsgericht hob die Bedeutung der Grundrechte als „objektive Wertordnung“ hervor und befand, die Grundrechte strahlten auf das Privatrecht aus und entfalteten eine mittelbare Drittwirkung. Zum Lüth-Urteil u. a. Thomas Henne/Arne Riedlinger (Hg.), *Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2005; *Andreas Kulick*, *Drittwirkung der Grundrechte: Das Lüth-Urteil (2)*, in: Dieter Grimm (Hg.), *Vorbereiter – Nachbereiter? Studien zum Verhältnis von Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen 2019, 73–98.

68 BArch, B 141/126829, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung an den Präsidenten des Deutschen Bundestags (Ds. 2889).

69 Das hier genannte Gutachten von Frau Prof. Münke liegt nicht vor.

republik Deutschland verwirklicht ist und daß nach ihm verfahren wird.“⁷⁰ Die Aufgabe sei also erledigt.

In der Praxis hat die Verpflichtung, bei gleicher Arbeit gleiches Entgelt zu zahlen zwar dazu geführt, dass Frauenlohngruppen in den meisten Tarifverträgen nicht mehr aufgeführt wurden. An der geschlechtsspezifischen vertikalen Segregation, bei der Frauen in niedrigere Lohngruppen verortet wurden, änderte das jedoch wenig. Frauen wurden vermehrt in sog. Leichtlohngruppen eingestuft.⁷¹ Laut den Angaben des Statistischen Bundesamts bestanden weiterhin große Unterschiede der Bruttostundenverdienste von Industriearbeiterinnen und Industriearbeitern bei gleicher Leistungsgruppen. 1960 verdiente Frauen 65,5 Prozent weniger als Männer in vergleichbaren Leistungsgruppen.⁷²

Das zweite Beispiel zeigt, wie sich zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes und drei Jahre nach Inkrafttreten der Römischen Verträge die Position der Bundesregierung verfestigt hatte, die das Bundesarbeitsgericht 1955 vorgegeben hatte – Tarifverträge mussten die Lohnleichheit von Frauen und Männern bei gleicher Arbeit einhalten. Doch auch das, was der Bundesminister nicht kommunizierte, ist in diesem Beispiel wichtig. Er beschränkte sich weitestgehend darauf, die rechtliche Entwicklung bezüglich der Wirkung von Art. 3 Abs. 2 GG und dessen Bedeutung für die Entgeltgleichheit darzulegen und die Anwendung durch Tarifverträge zu bestätigen. Doch hatten die Fragestellerinnen nicht nach der Umsetzung von Art. 119 EWGV durch die Tarifpartner gefragt, sondern nach der Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit und dessen Anwendung. Darauf ist der Bundesarbeitsminister nicht eingegangen. Vielmehr zeigt die Bewertung des Bundesarbeitsministers, dass die Ministerien für Arbeit und für Wirtschaft die Aufgabe der Regierung hinsichtlich der Entgeltgleichheit als abgeschlossen betrachteten.

Fazit

Anhand zweier Dokumente aus den Beständen des Bundesarchivs wurde beispielhaft untersucht, wie das Prinzip der Entgeltgleichheit von Frauen

70 Ebd.

71 *Konstanze Plett*, Jenseits von männlich und weiblich. Der Kampf um Geschlecht im Recht – mit dem Recht gegen das Recht? *Femina Politica*, 2 (2012) 49-62, hier: 51.

72 Statistisches Bundesamt (Hg.), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1961, 498, 501.

und Männern bei gleicher Arbeit in und von den Bundesministerien kontextualisiert, thematisch verortet und somit wirkungsvoll *geframet* wurde. Die beiden Beispiele zeigen auch, wie wichtig die historische Kontextualisierung der Dokumente ist. Nur wenn auch weitergehende historische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, kann die *Frame*-Analyse ihre Aussagekraft entfalten. So gibt der Druck der Privatwirtschaft im ersten Beispiel Aufschluss über die Abwägungen des Justizministeriums. Das Hin- und Her zwischen den Ministerien, ausbleibende Antworten und der Umstand, dass das Justizministerium sein Gutachten scheinbar nicht verbreitet hat, zeugen außerdem von der Unsicherheit, die den Umgang mit den Grundrechten und speziell mit Art. 3 GG auch innerhalb der Ministerien kennzeichnete.

Im zweiten Beispiel stand der strategische Umgang mit der Frage nach der Verwirklichung von Art. 119 EWGV im Vordergrund. Statt einer kritischen Auseinandersetzung mit der Anfang der 1960er Jahre offensichtlichen und gravierenden Ungleichbehandlung in der Lohnfrage, suggerierte der Bundesarbeitsminister kurz vor den Bundestagswahlen einer wachsenden weiblichen Wählerschaft, auf deren Gleichberechtigung hingearbeitet und diese erreicht zu haben. Europapolitisch war diese Argumentation ebenso wichtig, da bis Ende 1961 der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit umgesetzt sein sollte.

Natürlich kann aus den wenigen hier behandelten Dokumenten – zumal sie mit einem zeitlichen Abstand von 10 Jahren entstanden – nicht auf den gesamten Diskurs geschlossen werden. Erst über eine Vielzahl von Debatten, Schreiben, Vermerken, Stellungnahmen oder Gutachten hinweg zeigt sich schließlich ein Bild über die Wechselwirkung von politischem *Framing* und der Rechtsentwicklung. Doch zeigen die beiden hier aufgeführten Fälle, wie unterschiedlich das *Framing* je nach politischem und rechtlichem Kontext ausfällt und wie sehr die Frage der Lohngerechtigkeit von diesem *Framing* abhängt.

