

Peichl, Andreas et al.

**Article**

## Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Peichl, Andreas et al. (2019) : Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 04, pp. 3-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198724>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Entgelttransparenzgesetz gegen Lohndiskriminierung: Viel Aufwand, wenig Nutzen?

Im Januar 2018 trat das Entgelttransparenzgesetz in Kraft. Es ist darauf ausgelegt, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zu reduzieren sowie mehr Transparenz bei betrieblichen Gehaltsstrukturen zu schaffen. Das Gesetz räumt Mitarbeitern in Firmen mit mehr als 200 Angestellten das Recht ein, Auskünfte über das Gehalt eines Kollegen oder einer Kollegin vom Arbeitgeber zu erfragen. Wie kommt das Entgelttransparenzgesetz in der betrieblichen Praxis an?

Andreas Peichl\* und Julia Schricker\*\*  
**Über Geld spricht man nicht:  
 Das Entgelttransparenzgesetz  
 bleibt ohne Wirkung**

Seit rund einem Jahr gilt das Entgelttransparenzgesetz, das Mitarbeitern in Firmen mit mehr als 200 Angestellten unter bestimmten Voraussetzungen das Recht einräumt, Auskünfte über das Gehalt eines Kollegen oder einer Kollegin vom Arbeitgeber zu erfragen. Der Gesetzgeber verfolgte damit das Ziel, die anhaltenden Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zu reduzieren. Doch ein erstes Zwischenfazit des Entgelttransparenzgesetzes fällt enttäuschend aus: Es hat kaum eine Wirkung erzielt, denn nur wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben bislang Gebrauch von ihrem neuen Recht auf Information gemacht. Wieso ist das so? Und wie gehen andere Länder mit dem sogenannten Gender Pay Gap um? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Politik?

## EINE WIRKUNG DES ENTGELTTRANSPARENZGESETZES BLIEB BISLANG AUS

Das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen – Entgelttransparenzgesetz (Entg-TranspG) ist seit dem 6. Juli 2017 in Kraft. »Es soll Frauen dabei unterstützen, ihren Anspruch auf gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit künf-

\* Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

\*\* Julia Schricker ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.

tig besser durchzusetzen.« (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend 2017) Gegen Ende der sechsmonatigen Vorbereitungsphase vor dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs im Januar 2018 befragte das ifo Institut im Rahmen der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung knapp 1 000 Personalleiter deutscher Unternehmen zu ihren Erwartungen an das Entgelttransparenzgesetz. Ein Jahr später im November 2018 fragten wir erneut, diesmal nach den ersten Erfahrungen mit dem neuen Gesetz.

Bei der ersten Befragung zeigte sich, dass die Personalleiter dem Gesetz im Vorfeld mehrheitlich kritisch gegenüberstanden (vgl. Schricker 2018). Nur jeder achte Manager glaubte damals, dass das Entgelttransparenzgesetz ein wirkungsvolles Instrument sei, um geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten zu reduzieren. Zwar gab es auch positive Stimmen, die sich mehr Transparenz und eine gerechtere Bezahlung von Frauen erhofften, der überwiegende Teil erwartete aber vor allem negative Effekte, allen voran einen überbordenden bürokratischen Aufwand sowie Unruhe unter den Mitarbeitern.

Die Erfahrungen, die die Personalleiter im ersten Jahr nach Inkrafttreten mit dem Gesetz gesammelt haben, scheinen die gedämpften Erwartungen vom Dezember 2017 zu bestätigen: Eine Wirkung des Entgelttransparenzgesetzes blieb weitestgehend aus – im Negativen wie im Positiven. Den Befragungsergebnissen vom November und Dezember 2018 zufolge machten nur in knapp 10% aller befragten Unternehmen Beschäftigte von ihrem Auskunftsanspruch Gebrauch und dort zum überwiegenden Teil auch nur vereinzelt (vgl. Abb. 1a).<sup>1</sup> Interessanterweise spielt es bezüglich der Häufigkeit der gestellten Anfragen keine so große Rolle, ob das betreffende Unternehmen tatsächlich unter das Entgelttransparenz-



Andreas Peichl



Julia Schricker

<sup>1</sup> Rundungsbedingt entsprechen die Summen nicht immer 100%.

gesetz fällt (bei mehr als 200 Beschäftigten) oder nicht.

Doch auch in den wenigen Fällen, in denen Mitarbeiter Auskunft über das Gehalt eines Kollegen bzw. einer Kollegin verlangten, hatte dies eher selten Auswirkungen. So führte nur rund jede siebte Auskunft zu einer Anpassung des Gehalts (vgl. Abb. 1b). In der Summe kam es also nur in rund 1,3% (9% \* 14%) der Unternehmen zu Gehaltsanpassungen. Und überraschenderweise scheinen diese auch noch überwiegend auf freiwilliger Basis zu geschehen – denn der Anteil der Gehaltsanpassungen in Folge der Auskunftspflicht ist unter den kleinen und damit unter den nicht von Gesetzeswegen dazu verpflichteten Unternehmen am höchsten.

Dies passt auch dazu, dass die Häufigkeit von Auskunftsanfragen bzw. Gehaltsanpassungen in den verschiedenen Größenklassen mit der tatsächlichen Existenz von Lohnunterschieden in den Unternehmen korrespondiert. Den Befragungsergebnissen zufolge sind Lohnunterschiede für vergleichbare Tätigkeiten in kleinen Unternehmen am häufigsten und nehmen mit steigender Mitarbeiterzahl ab (vgl. Abb. 2).

Die positiven Effekte des Entgelttransparenzgesetzes sind also bislang überschaubar. An manchen Stellen scheint jedoch ein Hoffnungsschimmer durch, denn, obwohl vom Auskunftsanspruch bislang selten Gebrauch gemacht wurde, achten nun seit Inkrafttreten des Gesetzes mehr Unternehmen bei Neueinstellungen auf eine gerechtere Entlohnung – allerdings sind dies nur rund 3%. Das betrifft bislang nur einzelne Gehälter, das vorherrschende Gehaltsgefüge als solches – insbesondere was geschlechterspezifische Unterschiede angeht – blieb davon bislang unberührt.

Die Befürchtungen, dass das Gesetz Unfrieden unter den Mitarbeitern stiften oder einen großen bürokratischen Aufwand sowie hohe Kosten für die Unternehmen verursachen würde, scheinen sich ebenso wenig bewahrheitet zu haben. Nur 4% der Personalleiter berichteten, dass das Gesetz zu Unruhe in der Belegschaft geführt habe, und für knapp 90% der Unternehmen hielt sich auch der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit dem Entgelttranspa-

Abb. 1a

**Gebrauch des Auskunftsanspruchs**

Wurde vom Auskunftsanspruch bisher Gebrauch gemacht?

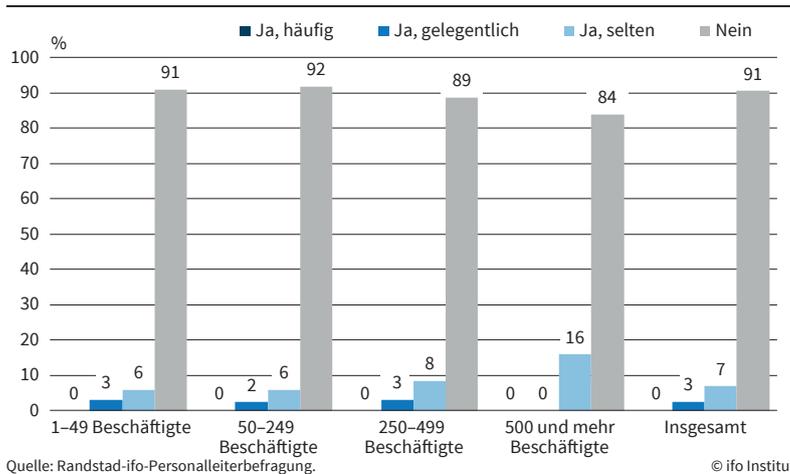
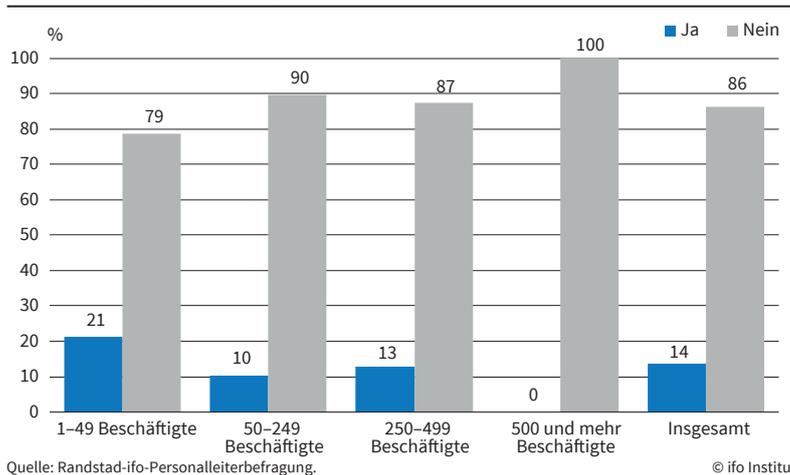


Abb. 1b

**Anpassung einzelner Gehälter**

Kam es in der Folge zur Anpassung einzelner Gehälter?



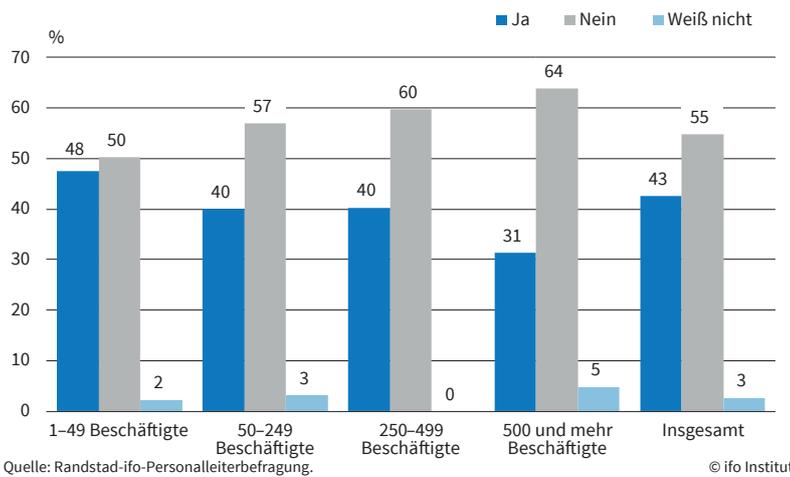
renzgesetz in Grenzen, nur 1% sah sich dadurch einer so hohen Belastung ausgesetzt, dass es zu Beeinträchtigungen kam.

Auch für die Zukunft sind die Erwartungen der Personalleiter bezüglich der langfristigen Effekte des Entgelttransparenzgesetzes gedämpft: Nur 6% rechneten damit, dass das Gesetz langfristig zu einer Veränderung der Gehaltsstruktur in ihrem Unternehmen beitragen wird, 61% glaubten nicht daran, 32% hatten keine Meinung dazu, wobei die größeren Unternehmen determinierter in ihrer Haltung waren (vgl. Abb. 3, Schrickler 2019).

**ERKLÄRUNGSVERSUCHE FÜR DIE WIRKUNGSLOSIGKEIT DES ENTGELTTRANSPARENZGESETZES**

Insgesamt wirkt das Entgelttransparenzgesetz wie ein Papiertiger. Es scheint, als ob die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bislang kaum Notiz von ihrem Auskunftsanspruch genommen haben. Aber warum ist das so?

Abb. 2  
Existenz von Entgeltunterschieden in Unternehmen



Dies hat mehrere mögliche Ursachen. Einerseits ist zu vermuten, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur ungenügend über ihre neuen Rechte informiert sind. Die Unternehmen dürften wenig Interesse daran haben, für das Gesetz Werbung zu machen. Transparenz ist am Ende auch immer eine Frage der Unternehmensführung und -kultur. Deshalb ist ein entscheidender Grund sicher auch in den hohen Hürden zu sehen, die auf dem Weg zur Auskunft über das Gehalt der Kollegen liegen: herauszufinden, ob der eigene Arbeitgeber mehr als 200 Angestellte beschäftigt, ist noch relativ einfach. Kompliziert wird es aber bei der Frage, welche Tätigkeiten und Positionen mit der eigenen vergleichbar sind – eine Anforderung, die der Gesetzgeber an die Auskunftsbegierigen in »zumutbarer Weise« stellt. Noch dazu muss der Kollege (oder die Kollegin), über dessen (deren) Gehalt man Auskunft wünscht, dem anderen Geschlecht angehören, und darüber hinaus müssen noch fünf weitere KollegInnen des anderen Geschlechts im Betrieb beschäftigt sein, die eine Vergleichstätigkeit

ausüben. Hat man all das in Erfahrung gebracht, hat das Auskunftsgesuch in schriftlicher Form an den Arbeitgeber, oder soweit vorhanden, den Betriebsrat gerichtet zu werden. Es ist leicht vorstellbar, dass sich viele Angestellte angesichts dieser hohen Hürden keine große Wahrscheinlichkeit ausrechnen, mit ihrem Auskunftsgesuch tatsächlich eine Anpassung des eignen Gehalts zu erreichen. Deshalb verwundert es nicht, dass nur so vereinzelt vom Recht auf Auskunft Gebrauch gemacht wurde.

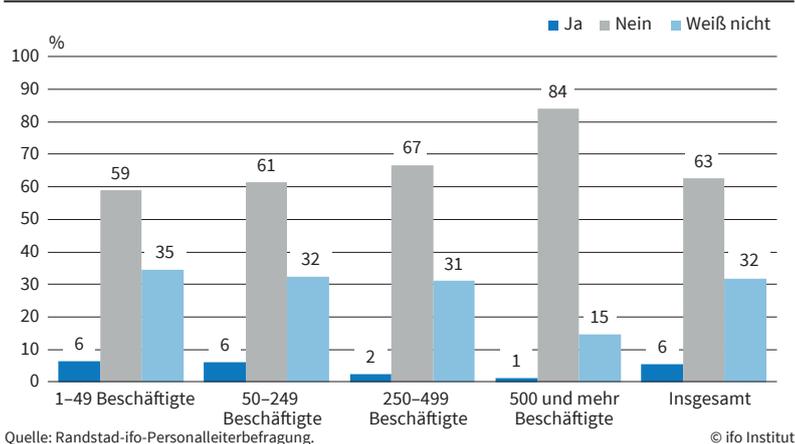
Unsere Ergebnisse bestätigen diese subjektiven Einschätzungen, und die Chancen auf eine Gehaltsanpassung erscheinen begrenzt: in nur jedem siebten Unternehmen zogen Auskünfte über das Vergleichsgehalt eine Gehaltsanpassung nach sich. Während in den kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten jede vierte Forderung zu einer Lohnerhöhung führte, lag der Anteil bei den Großunternehmen um null (vgl. Schricker 2019). Dies könnte möglicherweise dadurch zu erklären sein, dass große Unternehmen oft feste Gehaltsschemata für Mitarbeiter(-gruppen) etabliert haben, während in kleinen Unternehmen Löhne öfter individuell ausgehandelt werden.

**WAS KÖNNEN WIR VON UNSEREN NACHBARN LERNEN?**

Der Gender Pay Gap ist jedoch nicht nur hierzulande ein großes Thema. EU-weit liegt der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern bei 16,2%. Am besten schneiden die nordischen Länder Island, Norwegen, Finnland und Schweden ab, die Schlusslichter bilden – direkt nach Deutschland mit rund 21% – Estland, Österreich und Tschechien.

Abb. 3  
Langfristige Veränderung der Gehaltsstrukturen

Wird das Entgelttransparenzgesetz langfristig zu einer Veränderung der Gehaltsstruktur in Ihrem Unternehmen beitragen?



Rund zwei Drittel dieser Lohnlücke können im Durchschnitt erklärt werden, z.B. durch unterschiedliche Jobmerkmale, insbesondere durch den höheren Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigungen und der Konzentration von Frauen in schlechter bezahlten Branchen, wie dem Sozial- und Gesundheitswesen. Circa ein Drittel ist statistisch dadurch jedoch nicht zu erklären (vgl. Statistisches

Bundesamt 2018; Boll und Lagemann 2018). Hier setzen die Gesetzgebungen, die bereits in einigen europäischen Ländern, u.a. in Island, in der Schweiz und Bulgarien, eingeführt wurden ,zum großen Teil an. Weitere Länder diskutieren die Einführung von Maßnahmen, z.B. Frankreich.

Im internationalen Vergleich zur Entgelttransparenz sticht insbesondere Island heraus. Island hat eine lange Tradition der Gesetzgebung gegen die Ungleichbezahlung von Frauen und Männern. Das erste Gesetz gegen die geschlechterspezifische Ungleichbezahlung trat bereits 1961 in Kraft. Es folgten weitere Gesetze und Novellierungen, die das gleiche Ziel verfolgten. Und obwohl Island in der Folge seinen Gender Pay Gap soweit reduzieren konnte, dass es nunmehr die EU-weit niedrigste geschlechterspezifische Lohnlücke aufweist, legte die Regierung 2017 noch einmal nach. Mit der Novellierung des *Gender Equality Act*, die Anfang Januar 2018 rechtskräftig wurde, gilt das isländische Gesetz zur gleichen Bezahlung von Frauen und Männern als die schärfste derartige Gesetzgebung EU-weit. Zum einen soll dadurch die Lohnlücke bis 2022 gänzlich geschlossen werden, zum anderen enthält es auch Richtlinien, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter erhöhen und eine Veränderung traditioneller Geschlechterrollen bewirken sollen. Seit 2018 sind alle Unternehmen ab 25 Beschäftigten – privatwirtschaftlich sowie staatlich – nun dazu verpflichtet, einen Nachweis über die gerechte Bezahlung zu erbringen. Dazu führte Island einen *Equal Pay Standard* ein, den alle Unternehmen umsetzen müssen und über dessen Einhaltung alle drei Jahre ein Zertifikat zu erwerben ist. Bei Nichteinhaltung drohen Strafen für jeden Tag, an dem gegen das Gesetz verstoßen wird, sowie eine Veröffentlichung der Firmennamen der Nichterfüller (vgl. Government Office of Iceland 2018).

Eine entscheidende Neuerung bei der jüngsten Novellierung des isländischen Gesetzes war die neue Definition von Gleichwertigkeit. Diese misst jeder Arbeit einen bestimmten Wert bei, unabhängig davon, wer sie ausführt oder wie sie konkret ausgestaltet ist. Es zählen in entscheidendem Maße die Dauer der Ausbildung und die Qualifikation, die für die auszuübende Tätigkeit nötig sind. Dadurch sollen z.B. Ausbildungsberufe, die das gleiche Qualifikationslevel haben und für die eine gleich lange Ausbildung erforderlich ist, den gleichen Wert erhalten. Darüber hinaus fließen aber weiterhin Faktoren wie bspw. persönliche Fähigkeiten, Erfahrung oder Verantwortung in die Gehaltsfindung mit ein. Die eigentliche Tätigkeit soll dadurch aber weniger stark eingehen, wodurch klassische Frauenberufe bessergestellt würden (vgl. Kvenréttindafélag Íslands 2018). Unternehmen mit mehr als 250 Angestellten müssen das Gesetz bis Ende 2018 umgesetzt haben, kleinere Unternehmen haben dafür bis Ende 2021 Zeit. Eine abschließende Evaluierung der Wirkung des Gesetzes kann daher noch nicht erfolgen, Island ist damit das

erste Land, das eine Ungleichbezahlung von Männern und Frauen faktisch verbietet.

Die Einführung dieser neuen Definition von Gleichwertigkeit ist auch deswegen zentral, weil die bisherige Gesetzgebung oftmals mit genau diesem Argument einer nichtzutreffenden Gleichwertigkeit umgangen wurde. Dass im Entgelttransparenzgesetz eine derartige Klausel fehlt, dürfte mit dazu beitragen, dass relativ wenige Auskünfte in einer Gehaltserhöhung resultierten.

In der Gesamtschau der Gesetzgebungen der verschiedenen EU-Länder zeigt sich, dass insbesondere flexible Elternzeitmodelle, rechtliche Regelungen zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sowie zur Telearbeit, ein Ausbau der öffentlichen Betreuungsangebote für Ältere und Kinder berufstätiger Eltern dazu beitragen konnten, den (statistisch erklärten Anteil am) Gender Pay Gap zu reduzieren (vgl. Senden und Timmer 2016; World Economic Forum 2017).

Wie wichtig Lohntransparenz ist, zeigt auch die Studie von Card et al. (2012). In einem Experiment erhielten zufällig ausgewählte Mitarbeiter kalifornischer Universitäten Einblick in die Gehälter ihrer KollegInnen. Die Ergebnisse zeigen asymmetrische Effekte der Gehaltstransparenz: Lag der eigene Lohn unter dem Durchschnittsgehalt der Berufsgruppe, stieg die Unzufriedenheit mit dem Job und die Wahrscheinlichkeit eines Jobwechsels deutlich. Umgekehrt konnte eine eigene überdurchschnittliche Gehaltsperformance die Jobzufriedenheit kaum positiv beeinflussen. Am stärksten war der Effekt bei Geringverdienern. Auf Arbeitnehmerseite kann Gehaltstransparenz also zu einem Bereinigungsprozess der unterdurchschnittlich bezahlten ArbeitnehmerInnen führen, wovon insbesondere Frauen profitieren können.<sup>2</sup>

## FAZIT

Das Entgelttransparenzgesetz ist ein kleiner Schritt in die richtige Richtung hin zu mehr Lohngerechtigkeit. Doch der Gesetzgeber sollte sich hierauf nicht ausruhen, denn es gibt noch immer viel zu tun, wie die Ergebnisse unserer Befragung sowie der internationale Vergleich zeigen. Staatliche Institutionen haben entscheidenden Anteil sowohl an der Lohnlücke als auch an dem niedrigen Anteil von Frauen in Spitzenpositionen. Natürlich spielen auch soziale Normen, individuelle Präferenzen und Unternehmenskultur eine wichtige Rolle. Doch auch diese werden durch Institutionen beeinflusst. Und im Gegensatz zu sozialen Normen, Präferenzen und Kultur kann der Gesetz-

<sup>2</sup> Aber es gibt auch potenzielle Gefahren der Lohntransparenz. Cullen und Pakzad-Hurson (2018) zeigen in einem (theoretischen) Gleichgewichtsmodell, dass vollständige Lohntransparenz die Löhne drücken kann, da Unternehmen in Erwartung von Nachverhandlungen von vornherein deutlich niedrigere Gehälter ansetzen. Davon profitieren dann vor allem die Unternehmer, deren Gewinne steigen. Frauen verlieren hingegen: Zwar sinkt die Ungleichbehandlung insgesamt, jedoch pendeln sich die Löhne potenziell auf einem niedrigeren Niveau ein.

geber die juristischen Normen und damit die Rahmenbedingungen direkt verändern.

Um welche Institutionen geht es? Die Klassiker sind das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Familiensozialversicherung und die mittlerweile zwar verbesserte, aber immer noch nicht sehr gute Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen. Diese und andere Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems führen teilweise zu marginalen Abgabenquoten von bis zu 100% für ZweitverdienerInnen oder Alleinerziehende (vgl. Bruckmeier et al. 2018) und reduzieren somit die Anreize, sich besser bezahlte Jobs zu suchen. Aber es gibt noch weitere Baustellen. Insbesondere beim Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie gibt es noch viel zu tun. Leider ist noch immer oft eine kinderfeindliche Unternehmenskultur vorzufinden, die nicht nur Frauen, sondern auch Männer diskriminiert, die familiäre Aufgaben übernehmen wollen. Auch die Flexibilität von Arbeitszeitmodellen kann verbessert werden, und Sitzungen von Geschäftsführungen müssen nicht erst nach Schließung der KITAS beginnen. Zwar hat der Gesetzgeber bei diesen Punkten keinen direkten Einfluss, aber durch entsprechende Reformen der staatlichen Institutionen kann er ein Zeichen setzen.

Wenn wir wirklich die Chancengerechtigkeit erhöhen, die Lohnlücke schließen und mehr Frauen in Führungspositionen bringen wollen, dann müssen wir die tieferliegenden Ursachen und nicht die Symptome bekämpfen, indem wir unsere Institutionen modernisieren und nicht weiter einem antiquierten Rollenbild folgen. Dann besteht auch die Chance, dass sich soziale Normen, individuelle Präferenzen sowie die Kultur in Unternehmen ändern. Will man wirklich eine Veränderung unserer gesellschaftlichen Strukturen erreichen, muss man Transparenz als Chance verstehen und nicht als notwendiges Übel. Aber über Geld redet man ja in Deutschland bekanntlich nicht.

Dabei ist der Weg zu einem modernen System einfach – schauen wir nur nach Frankreich oder auf unsere nordischen Nachbarn: Niedrige Grenzbelastung für Zweitverdiener durch mehr Individualbesteuerung (z.B. in Form eines Real- oder Familiensplittings), optimale Kinderbetreuung und Pflege, großzügige Mutterschutz- und Elternzeitregelungen, flexible Elternzeitmodelle, rechtliche Regelungen zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sowie zur Telearbeit und noch vieles mehr. Doch solche Reformen muss man auch wollen. Hierfür ist der Gesetzgeber weiterhin gefordert!

## LITERATUR

- Boll, C. und A. Lagemann (2018), *Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010-2014 und Haupteinflussfaktoren*, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und A. Peichl (2018), »Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen«, *ifo Schnelldienst* 71(3), 25–28.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), »Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit tritt in Kraft«, 6. Juli, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gesetz-fuer-mehr-lohngerechtigkeit-tritt-in-kraft/113440>.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018), Entgelttransparenzgesetz, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/117322/cbecce81bb4ce80ad969176e3a6b8293/das-entgelttransparenzgesetz-informationen-zum-gesetz-zur-foerderung-der-entgelttransparenz-data.pdf>, aufgerufen am 25. Januar 2019.
- Card, D., A. Mas, E. Moretti und E. Saez (2012), »Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction«, *American Economic Review* 102(6), 2981–3003.
- Cullen, Z. B. und B. Pakzad-Hurson (2018), »Equilibrium Effects of Pay Transparency in a Simple Labor Market«, HBS Working Paper, April.
- Government Office of Iceland (2018), »New Icelandic law on Equal Pay Certification entered into force on January 1, 2018«, verfügbar unter: <https://www.government.is/news/article/2018/01/04/New-Icelandic-law-on-Equal-Pay-Certification-entered-into-force-on-January-1-2018/>, aufgerufen am 18. Januar 2019.
- Kvenréttindafélag Íslands (2018), »Looking for information about equal pay in Iceland? All about the Equal Pay Standard«, verfügbar unter: <http://kvenrettindafelag.is/2018/looking-for-information-about-equal-pay-in-iceland-all-about-the-equal-pay-standard/>, aufgerufen am 25. Januar 2019.
- Schricker, J. (2018), »Entgeltunterschiede und das Entgelttransparenzgesetz«, Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 4. Quartal 2017, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv/Personalleiterbefragung-2017Q4.html>.
- Schricker, J. (2019), »Ist das Entgelttransparenzgesetz ein Papiertiger?«, Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 3. Quartal 2018, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv.html>.
- Senden, L. und A. Timmer (2016), *A comparative analysis of gender equality law in Europe 2015*, European Commission, verfügbar unter: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/3823-a-comparative-analysis-of-gender-equality-law-in-europe-2015-pdf-1-03-mb>, aufgerufen am 18. Januar 2019.
- Statistisches Bundesamt (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099, 15. März, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18\\_099\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_099_621.html), aufgerufen am 18. Januar 2019.
- World Economic Forum (2017), *The Global Gender Gap Report 2017*, verfügbar unter: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf), aufgerufen am 18. Januar 2019.

## Henrike von Platen\* Das Entgelttransparenzgesetz: Wenig Aufwand. Viel Nutzen.



Henrike von Platen

*Ein »Rohrkrepieler«, ein »überflüssiger Papiertiger«, ein »wirkungsloses Bürokratiemonster« – das deutsche Entgelttransparenzgesetz hat keinen sonderlich guten Ruf. Vor Inkrafttreten fürchteten viele Unternehmen den Aufwand, der auf sie zukommen würde und in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Nach einem Jahr steht fest: Der Auskunftsanspruch wird selten genutzt, und wenn, dann genauso oft von Männern wie von Frauen. Dennoch hat sich der Aufwand gelohnt und in der Unternehmenspraxis überraschend viel bewirkt. Und im Rest der Welt gilt der deutsche Weg als leuchtendes Beispiel in Sachen Entgeltgleichheit. Denn Transparenz ist eines der wirkungsmächtigsten Instrumente auf dem Weg zur Lohngerechtigkeit zwischen Männern und Frauen – und das hierzulande viel gescholtene Gesetz genau der richtige Ansatz. Das Gesetz wird zu Unrecht vollkommen unterschätzt.*

Über Geld spricht man nicht, schon gar nicht in Deutschland. In den allerwenigsten Unternehmen werden die Gehälter der Beschäftigten transparent gemacht, so dass nur schwer herauszufinden ist, ob das eigene Gehalt eher hoch oder eher niedrig ist. Es lässt sich nur erahnen, ob die Kollegen und Kolleginnen, die gleiche oder vergleichbare Tätigkeiten ausüben, auch gleich bezahlt werden – Gewissheit gibt es nicht. Und so bleibt im Einzelfall oft eine vage Vermutung, was sich am Ende statistisch sehr deutlich niederschlägt: Trotz aller Fortschritte in Sachen Gleichstellung auf dem deutschen Arbeitsmarkt verdienen Frauen für gleiche und gleichwertige Tätigkeiten nach wie vor signifikant weniger als Männer, und zwar im Durchschnitt 21%.

Seit dem Sommer 2017 soll das Entgelttransparenzgesetz die Lohnlücke in deutschen Unternehmen schließen helfen. Das Gesetz, das ursprünglich »Entgeltgleichheitsgesetz« und später »Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit« heißen sollte, fördert Entgeltgleichheit, indem es einerseits Prüfungs- und Berichtspflichten für Unternehmen vorsieht und andererseits dafür sorgt, dass Beschäftigte Auskunft über die Gehälter der Kolleginnen und Kollegen verlangen können. Das EntgTranspG, wie es abgekürzt heißt, sieht in Betrieben mit mehr als 200 Mitarbeitenden einen Auskunftsanspruch für Beschäftigte über Gehälter von Kolleginnen und Kollegen in vergleichbaren Positionen vor. Darüber hinaus erinnert das Gesetz Unternehmen ganz grundsätzlich an ihre

gesetzliche Pflicht, für Entgeltgleichheit zu sorgen: Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten werden vom Gesetzgeber aufgefordert, ihre Entgeltstrukturen regelmäßig zu überprüfen.

### **DAS ZIEL: »EQUAL PAY FOR EQUAL WORK!«**

Mit dem Gesetz soll dafür Sorge getragen werden, dass endlich umgesetzt wird, was längst eine Selbstverständlichkeit sein sollte: Entgeltgleichheit. Denn die Gleichbehandlung von Männern und Frauen ist fest im deutschen Grundgesetz<sup>1</sup> sowie im Europarecht<sup>2</sup> verankert. Schon 1951 hat die Internationale Arbeitsorganisation ILO »die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit« als Grundprinzip der Arbeitswelt definiert – ein in sämtlichen Mitgliedstaaten rechtlich bindendes Übereinkommen (ILO 2017). Und auch die Vereinten Nationen haben sich »equal pay for equal work« zum Ziel gesetzt, das bis spätestens 2030 endlich umgesetzt werden soll. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind sich – eigentlich – einig: Die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen gehört endlich geschlossen, nicht nur in Deutschland.

Die komplexen Gründe für die Entgeltungleichheit sind gut erforscht: Angefangen bei der Berufswahl bis hin zur Karrierestufe sehen die Berufslebensverläufe der Frauen meist ganz anders aus als die der Männer. Obwohl Frauen – wie der im Dezember 2018 veröffentlichte Global Wage Report deutlich zeigt (vgl. ILO 2018) – in vielen Ländern inzwischen besser ausgebildet in das Berufsleben starten als Männer, arbeiten sie oft in typisch weiblichen Berufen mit niedrigerem Entgelt, übernehmen in der Regel weniger Verantwortung und gehen seltener in Führung als ihre männlichen Kollegen. Hinzu kommen Vorurteile und Rollenstereotype, nach denen fordernde Frauen in der Regel eher negativ bewertet werden, anders verhandeln und seltener befördert werden. In der Folge klaffen die Einkommen über die Jahre immer weiter auseinander. Frauen unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit sehr viel häufiger und sehr viel länger, um sich der Erziehung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen zu widmen, und arbeiten sehr viel öfter in Teilzeit als Männer. Selbst dann noch, wenn die Rahmenbedingungen längst wieder eine Vollzeitstätigkeit zulassen würden. Das größte Risiko für schlechte Bezahlung ist für Frauen weltweit nach wie vor die Mutterschaft, doch der Gap betrifft genauso kinderlose Frauen. Bis zum Ende des Berufs-

<sup>1</sup> Grundgesetz Art. 3 Abs. 2: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.« ([http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_3.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_3.html))

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Art. 157 (ex. Art 141 EGV) Abs. 1: »Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.« (<https://dejure.org/gesetze/AEUV/157.html>)

\* Henrike von Platen gründete 2017 das FPI Fair Pay Innovation Lab, das Unternehmen bei der praktischen Umsetzung nachhaltiger Entgeltstrategien unterstützt. Das Ziel der engagierten Finanzexpertin, Wirtschaftsinformatikerin und Hochschulrätin: Lohngerechtigkeit für alle.

lebens mündet die Lücke beim Entgelt in eine Rentenlücke von 53% und oft in Altersarmut.

### WENIGER KLISCHEES, MEHR TRANSPARENZ

Zuhause bleibt, wer weniger verdient, und wer weniger verdient, bleibt zuhause. Ein Teufelskreis, der sich einfach durchbrechen ließe, wenn für gerechte Bezahlung gesorgt wäre. Geld ist die wichtigste Schraube auf dem Weg zur Lohngerechtigkeit. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO benennt vor allem drei **Lösungswege**, um den Gender Pay Gap endlich zu schließen:

1. **Abbau von Stereotypen:** Es gilt, schon Kinder klischeefrei zu erziehen und Jungen wie Mädchen möglichst unvoreingenommen an sämtliche Berufsbilder heranzuführen.
2. **Mehr Unterstützung bei der Pflege und Erziehung** von Kindern und Angehörigen: Berufstätige Frauen (und Männer) brauchen einen besseren Zugang zu Pflegedienstleistungen.
3. **Rechtliche Rahmenbedingungen:** Es braucht mehr Gesetze, die Lohndiskriminierung bestrafen, vor allem solche, die für mehr Transparenz über Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen sorgen (vgl. ILO 2018).

Was die rechtlichen Rahmenbedingungen angeht, so werden derzeit überall auf der Welt neue Entgelttransparenzgesetze verabschiedet oder sind bereits in Kraft getreten. Mit leuchtendem Beispiel voran geht Island, das besonders ehrgeizige Ziele hat: Equal Pay bis 2022. Unternehmen müssen regelmäßig nachweisen, dass sie gerecht bezahlen oder für gerechtere Bezahlung sorgen, und zwar ab einer Unternehmensgröße von 25 Beschäftigten. Für jeden Tag, den dieser Nachweis fehlt, droht eine spürbare Geldbuße. Ausgeklügelt wurde diese Regelung von Arbeitgebenden und von den Gewerkschaften, die sich gemeinsam an einem Tisch auf den Isländischen Equal Pay Standard einigten. Der Minister, der für das Gesetz verantwortlich zeichnet, war zuvor Präsident des isländischen Arbeitgebendenverbands – sein Standard soll nun flächendeckend in allen Nordischen Ländern eingeführt werden.

Und auch im sonst als so diskret geltenden Großbritannien sind es die Unternehmen, die ihre Zahlen offenlegen müssen, und zwar für jeden einsehbar im Internet: Seit 2018 sind sie dazu verpflichtet, jährlich ihre Daten zum unternehmensinternen Gender Pay Gap auf der Seite der britischen Regierung zu veröffentlichen. Zudem waren die Unternehmen gezwungen, gleichzeitig mit den Zahlen ein Statement abzugeben. Unter den Unternehmen, deren Zahlen besonders negativ auffielen, war auch die Billigfluggesellschaft Ryanair. Mit 67% herrscht bei der zweitgrößten Fluggesellschaft Europas einer der höchsten, unternehmensinternen Gaps überhaupt.

Handlungsbedarf sieht man aber nicht – Frauen würden eben Stewardessen, Männer Piloten, so die Begründung (vgl. *Gov.uk* 2017). Auch beim Bankenriesen JP Morgan wurde ein Gap von 54% ausgemacht, der vor allem damit begründet wird, dass Frauen auf den oberen Karrierestufen fast gänzlich fehlen, auf den weniger gut bezahlten Hierarchieebenen hingegen überrepräsentiert sind (vgl. *Gov.uk* 2017). Doch viele andere Unternehmen veröffentlichten zeitgleich zu den eher peinlichen Ergebnissen Gleichstellungsstrategien samt geeigneter Maßnahmen.

### DAS GESETZ IN DER KRITIK: »ROHRKREPIER«, »PAPIERTIGER«, »BÜROKRATIEMONSTER«

Deutschland hat mit dem Entgelttransparenzgesetz einen anderen, umstrittenen Weg gewählt: Außer in Österreich wurde das Gesetz nirgends sonst individualrechtlich ausgestaltet. Und es sind bislang keinerlei Sanktionen für Unternehmen vorgesehen. Auch ein Jahr nach Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs war das Entgelttransparenzgesetz überall in der Kritik: ein »gut gemeinter Rohrkrepierer« sei das Gesetz, ein »überflüssiger Papiertiger«, ein »wirkungsloses Bürokratiemonster« – und gerechte Bezahlung bliebe ohnehin eine Utopie, titelte die *WirtschaftsWoche*.

Exakt ein Jahr nach Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs war im Januar 2019 eine Umfrage des ifo Instituts und des Personaldienstleisters Randstad bei deutschen Personalleitern veröffentlicht worden. Das Gesetz habe kaum eine Wirkung erzielt, von dem neuen Auskunftsanspruch sei kaum Gebrauch gemacht worden. In knapp 10% der befragten Unternehmen sei der Anspruch genutzt worden, und nur in jedem siebten Fall sei daraus eine Gehaltsanpassung resultiert. Der befürchtete Unfrieden unter den Beschäftigten sei genau wie der bürokratische Aufwand für die Unternehmen ebenfalls ausgeblieben (vgl. dazu ifo Institut 2018).

### GRÖßERE AUSWIRKUNGEN ALS ANGENOMMEN

Das eigentlich Interessante an den Studienergebnissen wurde in der Berichterstattung vernachlässigt: Das Gesetz wirkt erstaunlicherweise sogar dort, wo es gar nicht verpflichtend greift, nämlich in Betrieben mit weniger als 200 Mitarbeitenden – wo ebenfalls Auskunftsansprüche gestellt wurden und in der Folge öfter als bei größeren Firmen Gehälter angepasst wurden (vgl. *FAZ.net* 2019). Es zeigt sehr deutlich einen der positivsten Effekte des Gesetzes: Es gibt Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße und unabhängig von der genauen rechtlichen Ausgestaltung einen sehr klaren Kurs in Sachen Lohngerechtigkeit vor.

Und noch ein zweiter Aspekt fällt bei genauerem Hinsehen auf: Laut Studie wurden nach eigener Aussage in den meisten Unternehmen kaum Anpassun-

gen vorgenommen, da keine Lohnunterschiede festzustellen gewesen seien. Auf der anderen Seite zeigt die Studie, dass gerade die vergleichsweise hohen Gaps im Handel und im Dienstleistungsbereich kleiner geworden sind. Das kann im Umkehrschluss nur bedeuten, dass viele Unternehmen unabhängig von tatsächlichen Auskunftsansprüchen die Gehaltsstrukturen überprüft und Gehälter angepasst haben.

Noch ist die erste Evaluation des Gesetzes in vollem Gange, und es liegen keine abschließenden Erkenntnisse vor. Aber schon jetzt lässt sich festhalten, dass das Entgelttransparenzgesetz unabhängig von der Unternehmensgröße viel größere Auswirkungen hat als bislang angenommen. Alles deutet darauf hin, dass das Gesetz in sehr vielen, auch kleinen Unternehmen ein wirkungsvoller Anlass war, Entgeltsysteme und Gehaltsstrukturen zu etablieren.

Die Spannbreite scheint groß: Vom großen Softwarehersteller, der seinen Beschäftigten proaktiv Transparenz per Knopfdruck ermöglicht, über den Konzern, der die Auskunftsgesuche händisch bearbeitet, bis hin zum großen Mittelständler, der bis zum Schluss hofft, dass der Auskunftskelch an ihm vorübergehe.

Aufwändig sind Auskunftsverfahren übrigens nur dort, wo es bislang keinerlei Gehaltsstrukturen und Kriterien gab, die etwaige Gehaltsunterschiede erklären könnten. Denn die notwendigen Daten sind – der Digitalisierung sei Dank – im Grunde in jedem Unternehmen, das eine Lohnsoftware benutzt, bereits erfasst. Gefürchtet wurde der Aufwand also vor allem von jenen Unternehmen, die bislang nach Nasenfaktor bezahlt und Ungereimtheiten zu befürchten hatten. Umgekehrt ließ sich die geforderte Transparenz dort am leichtesten bewerkstelligen, wo Gehaltsbänder und Leistungskriterien bereits klar definiert waren.

All diese Unternehmen sind in der Vorbereitung auf das Entgelttransparenzgesetz und durch die Auskunftsgesuche der Beschäftigten gezwungen gewesen, sich mit der Entgeltstruktur im eigenen Haus auseinanderzusetzen. Selbst in Unternehmen, die sich bislang herzlich wenig mit dem Thema beschäftigt hatten, kletterte das Thema Bezahlung mit den dazugehörigen Fragestellungen also mit einem Schlag auf der Führungsagenda sehr weit nach oben: Welche Leistungen bewerten wir? Nach welchen Kriterien entlohnen wir unsere Mitarbeitenden? Bezahlen wir gerecht?

Transparenz muss keineswegs heißen, sämtliche Gehaltszettel in der Kantine für alle einsehbar auszuhängen. Im Gegenteil: Die plötzliche Veröffentlichung von Gehaltsdaten dürfte sich in den allermeisten Fällen als eher kontraproduktiv erweisen. Vielmehr braucht es neben einem gut durchdachten Gehaltssystem eine klare und umfangreiche Kommunikationsstrategie. Wenn Gehaltsunterschiede erklärt werden, können sie auch akzeptiert oder als Ansporn

verstanden werden, mehr zu leisten oder sich besser zu qualifizieren. Gerade sehr große Gehaltsunterschiede können demotivieren und brauchen umso mehr Akzeptanz.

Es wundert wenig, wenn der proaktive Softwarehersteller mit Abstand die meisten Anfragen erhielt. Viel erstaunlicher ist, dass auch jene Unternehmen mit einer spärlichen Anzahl von Auskunftsgesuchen letztlich resümieren, dass der Aufwand erstens sehr viel geringer ausgefallen sei, als erwartet, und der Nutzen zum anderen viel größer als gedacht sei: Die Auswirkung von Transparenz auf die Unternehmenskultur hätten sie kolossal unterschätzt.

Wer weiß, dass das Unternehmen Fragen offen beantwortet, vertraut darauf, dass es nichts zu verbergen gibt. Umgekehrt ist es kein gutes Zeichen, wenn in einem Unternehmen Angst vor Transparenz herrscht – es signalisiert, dass es Unterschiede gibt, die der Führung bekannt sind, aber nicht erklärt werden können. In diesen Fällen bedeutet Entgelttransparenz einen umfassenden Change-Prozess für das gesamte Unternehmen: Die konstruktive Auseinandersetzung mit Gehaltsunterschieden bedeutet auch, Unterschiede auszugleichen.

Doch all diese Hausaufgaben, so der Tenor in den Unternehmen, lohnen sich. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes zeigt sich: Der befürchtete Aufwand ist halb so schlimm, der Nutzen dafür umso größer. Denn das Vertrauen in das Gehaltssystem eines Unternehmens ist – gerade in Zeiten von Fachkräftemangel, Globalisierung und Digitalisierung – immens wichtig. Je mehr das Gesetz genutzt wird, desto mehr Wirkung kann es entfalten und desto zielführender kann es nachgebessert werden. Was es dafür braucht, sind nicht nur möglichst viele Beschäftigte, die den Auskunftsanspruch nutzen. Es braucht vor allem mehr Mut zur Transparenz auf Führungsebene. Und das geht übrigens auch ganz ohne Gesetz: Mehr als den Willen, gerecht zu bezahlen, braucht es dafür nicht. Für alle, die nicht wollen, schafft die Politik in aller Welt Entgelttransparenzgesetze. Zu Recht orientiert man sich dabei auch an der deutschen Gesetzgebung, die mit gutem Beispiel vorangeht. Das Ziel: Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts ausmerzen und gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Tätigkeiten umsetzen. Denn Geld ist der wichtigste Schlüssel auf dem Weg zur Gleichstellung. Für diesen Nutzen nehmen wir das bisschen Aufwand gern in Kauf.

## LITERATUR

FAZ.net (2019), »Kaum jemand erfragt das Gehalt der Kollegen«, 8. Januar, verfügbar unter: <https://edition.faz.net/faz-edition/wirtschaft/2019-01-08/262c34fe08521ee396094ee3ecb53458/?GEP=s9>.

Gov.uk (2017a), Gender pay gap report, 5. April, verfügbar unter: <https://gender-pay-gap.service.gov.uk/Employer/rrAcOspy/2017>.

ifo Institut (2018), »Randstad-ifo-Personalleiterbefragung im 3. Quartal 2018: Ist das Entgelttransparenzgesetz ein Papiertiger?«, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv/Personalleiterbefragung-2018Q3.htm>.

ILO – Internationale Arbeitsorganisation (2017), »C100 – Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)«, verfügbar unter: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C100](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100).

ILO – Internationale Arbeitsorganisation (2018), »Hintergrund: Der Global Wage Report 2018/19 – eine Einordnung«, 6. Dezember, verfügbar unter: [https://www.ilo.org/berlin/arbeitsfelder/frauen-in-der-arbeitswelt/WCMS\\_652365/lang--de/index.htm](https://www.ilo.org/berlin/arbeitsfelder/frauen-in-der-arbeitswelt/WCMS_652365/lang--de/index.htm).

## Ulf Rinne\* und Hilmar Schneider\*\* Ökonomische Ursachen statt Symptome bekämpfen

Das im Sommer 2017 in Kraft getretene Entgelttransparenzgesetz ist vor dem Hintergrund der im Grundgesetz verankerten Verpflichtung des Staates zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung und zur Beseitigung bestehender Nachteile zu betrachten. Im Europarecht ist das Entgeltgleichheitsgebot bereits seit über 60 Jahren fester Bestandteil. Dennoch entspricht es einer verbreiteten Wahrnehmung, dass die betriebliche Realität von einer Gleichbehandlung noch weit entfernt ist. Indem Unterschiede in der Bezahlung offen gelegt werden sollen, setzt das Entgelttransparenzgesetz auf die Schaffung eines Rechtfertigungszwangs für ungleiche Bezahlung. Ein Unternehmen, das nicht in der Lage ist, eine Gehaltsdifferenzierung sachlich zu begründen, liefert sich der Gefahr einer Diskriminierungsklage aus. Auf diese Weise schafft das Entgelttransparenzgesetz einen Anreiz, Gehaltsdifferenzierungen auf in der Sache begründete zu beschränken.

In der betrieblichen Praxis dürfte dieses Anliegen dennoch schnell an Grenzen stoßen. Es stellt sich nämlich die Frage, woran die Vergleichbarkeit von Arbeitsleistungen festzumachen ist. Während sich die Arbeitnehmerseite vornehmlich auf Input-Kriterien berufen dürfte, ist aus Unternehmenssicht eher die Output-Sicht relevant. Input-Kriterien haben den Vorteil, dass sie allgemein gehalten sein können. Output-Kriterien sind dagegen eher personenbezogen. Ihre Offenlegung birgt ein durchaus erhebliches Potenzial für betriebsinterne Konflikte – vor allem dann, wenn sich die Leistungsmessung nicht eindimensional abbilden lässt. Transparenz und leistungsabhängige Vergütung schüren Konflikte und Wettbewerb, was aber nicht in jedem Unternehmen die Produktivität erhöht. Ist mehr Kooperation unter den Beschäftigten gefragt, wie etwa im öffentlichen Sektor, wird in der Regel auf eine leistungsabhängige Vergütung und Gehaltstransparenz verzichtet (vgl. Lucifora 2015). Gehaltsintransparenz ist somit rational begründbar. Unbestreitbar ergibt sich daraus zugleich ein Potenzial für verdeckte Diskriminierung.

Es kommt demnach entscheidend darauf an, wie hoch der Umfang an verdeckter Diskriminierung ist, der durch Entgelttransparenz überwunden werden kann, und wie hoch demgegenüber der Schaden ist, der dadurch ausgelöst werden kann. Bei konsequenter und lückenloser Anwendung zwingt Entgelttransparenz Firmen zu einer Objektivierung ihrer Gehaltsbemessungskriterien, was im Zweifelsfall zu Lasten der Leistungsbezogenheit von Gehaltsunterschieden gehen dürfte, weil Komplexität und Objektivierung in

\* Dr. Ulf Rinne ist Head of Scientific Management und Senior Research Associate am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

\*\* Dr. Hilmar Schneider leitet das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.



Ulf Rinne



Hilmar Schneider

einem gewissen Widerspruch zueinander stehen. Daraus resultieren mutmaßlich negative Auswirkungen auf Mitarbeitermotivation und Wettbewerbsfähigkeit, auch wenn belastbare empirische Erkenntnisse dazu bislang nicht vorliegen.

### **ENTGELTLÜCKE IST NUR IN GERINGEM UMFANG AUF DISKRIMINIERUNG ZURÜCKZUFÜHREN**

Geschlechterspezifische Verdienstunterschiede – der so genannte »Gender Pay Gap« – sind seit langem Gegenstand der ökonomischen Forschung, die hierzu eine Vielzahl sowohl länderspezifischer als auch ländervergleichender Studien hervor gebracht hat. Obwohl die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern inzwischen seit Jahrzehnten intensiv beforscht wird, erscheinen auch weiterhin laufend zahlreiche und zum Teil sehr innovative Arbeiten zu diesem Thema (vgl. Blau und Kahn 2017). Neben Untersuchungen, die nach Erklärungen für die vorhandenen Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männer suchen, gibt es auch zahlreiche Studien, die analysieren, wie diesen Unterschieden effektiv entgegengesteuert werden kann.

Die Analysen zeigen allerdings sehr deutlich, dass politische Maßnahmen für mehr Lohngleichheit, die sich auf das Lohnniveau selbst konzentrieren, nur wenig Einfluss auf die geschlechterspezifische Entgeltlücke haben (vgl. Polachek 2014). Denn die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen sind tatsächlich nur in geringem Umfang auf Diskriminierung zurückzuführen.

Erstens ist eine offene Einkommensdiskriminierung ökonomisch irrational. Eine verdeckte Einkommensdiskriminierung wäre dagegen rational, wenn Firmen Informationsasymmetrien ausnutzen könnten, um sich Kostenvorteile zu verschaffen. Dann müssten Frauen aus Arbeitgebersicht die begehrteren, weil bei gleicher Leistung billigeren, Arbeitskräfte sein. Diese Schlussfolgerung steht allerdings nicht im Einklang mit der Tatsache einer nach wie vor männerdominierten Arbeitswelt.

Zweitens müsste sich geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung in einer Lohnlücke zwischen den Geschlechtern äußern, die unabhängig vom Alter, Familienstand und der Anzahl der Kinder ist. In der Realität unterscheiden sich jedoch die Verdienste von jungen, unverheirateten Frauen und Männern kaum voneinander. Eklatante Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern – sowie auch innerhalb der Geschlechter – treten erst mit zunehmendem Alter bzw. bei verheirateten Personen, insbesondere mit Kindern, auf. Das ist nicht nur in Deutschland der Fall, sondern lässt sich in unterschiedlich starker Ausprägung unter anderem auch in den USA, in Großbritannien, in Schweden und in der Schweiz beobachten (vgl. Polachek 2014).

Tatsächlich sind vor allem ökonomische Gründe zur Erklärung der Einkommensunterschiede zwischen

Frauen und Männern anzuführen. Die entsprechenden Faktoren sind stark mit dem Geschlecht korreliert. So zeigen Modelle, die eine dynamische Akkumulation von Humankapital in einer Lebensverlaufsperspektive berücksichtigen, sehr klar die zentralen Einflussfaktoren. Demnach wirken sich ungleich verteilte Ausfallzeiten auf dem Arbeitsmarkt bzw. Phasen mit reduzierter Erwerbstätigkeit wegen fehlender und mangelhafter Betreuungs- und Pflegeangebote ebenso nachhaltig auf Berufs- und Karrierepfade aus wie unterschiedliche Präferenzen zwischen den Geschlechtern, etwa im Hinblick auf Risikobereitschaft und Wettbewerbsorientierung sowie die Berufswahl. Effektive Maßnahmen für mehr Lohngleichheit müssen – wenn überhaupt – an solchen ökonomischen Ursachen ansetzen. Der Staat kann Bedingungen schaffen, die den Trade-off von Entscheidungen zwischen Karriere und Familie beeinflussen. Ob er darüber hinaus auch Einfluss auf individuelle Präferenzen nehmen sollte, ist zumindest fragwürdig.

### **DAS ENTGELTTRANSPARENZGESETZ VERPUFFT OHNE SPÜRBARE EFFEKTE**

Vor diesem Hintergrund verwundert es ganz und gar nicht, dass eine messbare Wirkung des Entgelttransparenzgesetzes nach allen bislang vorliegenden Erkenntnissen nicht eingetreten ist. Es bleibt zwar abzuwarten, ob die für Juli 2019 vorgesehene und gesetzlich verankerte Evaluierung des Gesetzes diesbezüglich neue Fakten zu Tage fördern wird – wahrscheinlich erscheint dies allerdings kaum. Zu eindeutig ist die bisherige Studienlage. So weisen weder die Ergebnisse einer Befragung von Betriebsräten auf spürbare Wirkungen des Gesetzes hin (vgl. Baumann et al. 2019) noch ergeben sich nach Einschätzung von befragten Personalleitern wesentliche Effekte (vgl. Randstad und ifo 2018).

Die Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018 (Baumann et al. 2019) zeigt, dass lediglich 12% der Geschäftsführungen etwa sieben bis zehn Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes überhaupt Aktivitäten zu seiner Umsetzung unternommen haben. Auch haben sich seitdem lediglich in etwa jedem zehnten Betrieb mit Betriebsrat Beschäftigte an ihre Interessenvertretung gewandt, um den individuellen Auskunftsanspruch zu nutzen, also ihr Gehalt auf Lohndiskriminierung anhand von Vergleichspersonen im Betrieb überprüfen zu lassen. Auch der (erweiterten) gesetzlichen Forderung für große Betriebe, eine Überprüfung der Entgeltstrukturen im Unternehmen vorzunehmen, scheint nur eine kleine Minderheit nachgekommen zu sein.

Dazu passt, dass in der Randstad-ifo-Personalleiterbefragung (Randstad und ifo 2018) knapp ein Jahr nach Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes lediglich 3% (2%) der befragten Personalleiter der Aussage zustimmen, dass das Gesetz zu mehr Transparenz im eigenen Unternehmen (in ihrer Branche)

führe. Dass immerhin 25% der befragten Unternehmen nicht wissen, ob sie überhaupt vom Entgelttransparenzgesetz betroffen sind, weist zudem auf eine erhebliche Unsicherheit hin, die unter den Arbeitgebern vorherrscht. Schließlich erwarten vor diesem Hintergrund nur 6% der befragten Personalleiter langfristige Veränderungen der Gehaltsstruktur in ihrem Unternehmen, und lediglich 13% halten das Gesetz für ein effektives Instrument, Lohnunterschiede zu beseitigen. Die vor Inkrafttreten geäußerten Befürchtungen, dass das Gesetz einen hohen bürokratischen Aufwand generiere und hohe Kosten für die Unternehmen nach sich ziehe, scheinen sich allerdings nicht bewahrheitet zu haben: Aus Sicht von knapp 90% der befragten Personalleiter kam es dadurch zu keiner merklichen Erhöhung der Bürokratie.

### **NICHT SYMPTOME, SONDERN URSACHEN BEKÄMPFEN**

Vordergründig lassen sich die Befunde dahingehend interpretieren, dass das Entgelttransparenzgesetz in seiner Ausgestaltung nicht umfassend genug und nicht verbindlich genug sei. Vor allem aufgrund fehlender Sanktionen seien bislang nur wenige Unternehmen aktiv geworden. Es könne daher auch nicht verwundern, dass bei diesem geringen Aktivitätsniveau auch bislang keine spürbaren Wirkungen des Gesetzes eingetreten sind.

Tatsächlich ist die Reichweite des Entgelttransparenzgesetzes begrenzt. So steht der individuelle Auskunftsanspruch lediglich Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu. Somit fallen nur 0,7% aller Betriebe und 32% aller Beschäftigten in den Geltungsbereich dieses Aspekts des Entgelttransparenzgesetzes (vgl. Frodermann et al. 2018). Der Anteil dervon den betrieblichen Prüfverfahren betroffenen Unternehmen (bzw. Beschäftigten) ist noch geringer, da diese erst ab einer Unternehmensgröße von mehr als 500 Beschäftigten greifen.

Auch spricht das Gesetz vor allem Empfehlungen aus. Es wird damit eine recht unverbindliche Vorgehensweise gewählt und (implizit) angenommen, dass allein die Bereitstellung von Informationen über betriebliche Entgeltstrukturen und entsprechende Beratungsangebote die intendierten Wirkungen entfalten. Die beabsichtigten Effekte blieben jedoch wie beschrieben aus – und es ist sicherlich ebenfalls zutreffend, dass Information und Beratung ein wirksames, eindeutige Pflichten definierendes und sanktionsbewehrtes Gesetz nicht ersetzen können (vgl. Baumann et al. 2019).

Dennoch greifen diese beiden Erklärungsansätze zu kurz. Effekte des Entgelttransparenzgesetzes sind nicht nur wegen seiner zu geringen Reichweite oder fehlenden Verbindlichkeit ausgeblieben, sondern das Gesetz ist schon in seinem Ansatz zum Scheitern verurteilt. Es bekämpft lediglich Symptome, statt effek-

tive Maßnahmen zur Bekämpfung der ökonomischen Ursachen von geschlechterspezifischen Unterschieden im Verdienst zu ergreifen.

### **EFFEKTIVE MASSNAHMEN GLEICHEN DIE LEBENSARBEITSZEIT VON FRAUEN UND MÄNNERN AN**

Der unbereinigte Gender Pay Gap auf Basis der Bruttostundenlöhne lag im Jahr 2017 in Deutschland bei 21% (Destatis 2018). Etwa drei Viertel dieser Differenz kann durch beobachtete Unterschiede in Faktoren wie Branchen, Berufen und Qualifikationen erklärt werden. Selbst das Statistische Bundesamt konstatiert jedoch, dass die verbleibende Differenz von 6% lediglich eine Obergrenze der Lohnlücke darstellt. Es wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf fehlende Angaben zu Erwerbsunterbrechungen verwiesen, bei deren Berücksichtigung der Unterschied geringer ausfallen würde (Destatis 2018).

Somit bleibt in der Tat nur wenig Raum für Diskriminierung zur Erklärung der geschlechterspezifischen Lohnlücke. Dass Deutschland einen im europäischen Vergleich besonders großen unbereinigten Gender Pay Gap aufweist (nur in Estland war im Jahr 2014 diese Differenz noch größer; vgl. Boll und Lagemann 2018), ist mithin ebenfalls kein Beleg für eine besonders ausgeprägte geschlechtsspezifische Diskriminierung. Es ist vielmehr ein Indiz für Rahmenbedingungen, die sich in Deutschland besonders nachteilig auf die Lohnlücke auswirken. Das Argument, dass die geringeren Löhne für Frauen Konsequenzen für ihre Entscheidungen im Erwerbsverlauf haben, z.B. auf die Aufteilung von Sorgearbeit in der Familie und die Verwirklichung von beruflichen Karriereambitionen in Paarbeziehungen (vgl. Baumann et al. 2019), spiegelt tatsächlich nur eine Hälfte des zugrunde liegenden Mechanismus wider. Es gilt nämlich auch umgekehrt: Geringere Löhne für Frauen sind das Ergebnis ihrer Entscheidungen im Erwerbsverlauf. Sie resultieren in erheblichem Ausmaß auch aus Unterbrechungen, etwa aufgrund von Kindererziehungszeiten, die sich dynamisch auf die gesamte berufliche Karriere auswirken und sich in ihrer Erwerbsbiographie niederschlagen.

Effektive Maßnahmen für mehr Lohngleichheit konzentrieren sich daher nicht auf das Lohnniveau selbst als ökonomische Ergebnisvariable, sondern führen stattdessen zu einer Angleichung der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, unter denen diese Ergebnisse zustande kommen. Im Wesentlichen sind dies Maßnahmen, die auf eine Nivellierung der Lebensarbeitszeit zwischen Frauen und Männern abzielen.

An erster Stelle steht dabei sicherlich das Ziel, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und familiären Pflege- und Betreuungsaufgaben zu erreichen. Nach wie vor und trotz einer grundsätzlichen Bereitschaft stehen nicht genügend hochwertige Kinderbetreuungsangebote in ausreichender Anzahl zur Verfü-

gung. Die verfügbaren Angebote sind zudem durch relativ unflexible Betreuungszeiten gekennzeichnet, die nur selten mit den tatsächlichen Erfordernissen des Arbeitsmarkts in Einklang zu bringen sind. Daneben gilt es angesichts des demographischen Wandels, dessen Folgen immer spürbarer werden, auch Pflegeangebote in guter Qualität und ausreichender Quantität zu schaffen.

Darüber hinaus sind auch die weiteren institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland zu überprüfen. Insbesondere gilt es zu fragen, ob durch sie Voraussetzungen für ähnliche Erwerbsverläufe und Lebensarbeitszeiten von Frauen und Männer geschaffen werden. Einzelne Elemente des Steuer- und Transfersystems, wie etwa das Ehegattensplitting, halten einer solchen Überprüfung nicht stand, da dadurch nur geringe Erwerbsanreize für Zweitverdiener resultieren. Deshalb widerspricht die ökonomische Rationalität weiterhin zu oft einer Ausweitung der (Lebens-)Arbeitszeit, insbesondere für die immer noch häufiger als Zweitverdienerinnen tätigen Frauen.

Ansätze, mit denen staatlicherseits auf eine Auflösung von geschlechterspezifischen Rollenbildern und Stereotypen hingewirkt wird, können ebenfalls einen Beitrag zur Überwindung der Gender Pay Gap leisten. Neuere Forschungsergebnisse verweisen in dieser Hinsicht auf ein durchaus beträchtliches Potenzial: Würden die Karrierevorstellungen von Mädchen des Geburtsjahrgangs 2000 in Erfüllung gehen, fänden sie sich im Jahr 2030 in Berufen wieder, die um knapp ein Drittel schlechter bezahlt sind als die von Männern, so lautet das Ergebnis einer Analyse mit britischen Daten (vgl. Lekuangufu und Lordan 2018). In einigen Branchen mit überdurchschnittlichen Einkommensaussichten könnte der Männeranteil – und damit auch der Gender Pay Gap – sogar weiter zunehmen, wenn es nach den Berufsvorstellungen der heutigen Jugend geht. Dies liegt auch darin begründet, dass die Jungen der aktuellen Generation – sowohl im Vergleich zu gleichaltrigen Mädchen als auch zu früheren Generationen – deutlich ambitioniertere Vorstellungen entwickeln. Ließe sich an diesen Präferenzen etwas ändern, hätte dies zweifellos einen spürbaren Effekt auf die gemessene Lohnlücke.

Allerdings stellt sich hier die Frage nach der Legitimation. In dem Maße wie Lohnunterschiede das Ergebnis individueller Präferenzen widerspiegeln, gibt es keinerlei Grund für staatliche Intervention. Die Aufgabe des Staates muss sich darauf beschränken, echte Diskriminierung zu beseitigen. Es kann daher nicht um die Förderung eines staatlich propagierten Menschenbildes gehen – dies verträgt sich nicht mit den Prinzipien einer freiheitlichen Grundordnung –, sondern vielmehr sollte die gesamtgesellschaftliche Aufgabe darin bestehen, Mädchen und Jungen gleichermaßen in die Lage zu versetzen, ihre Potenziale bestmöglich zur Entfaltung zu bringen.

Das Entgelttransparenzgesetz ist letztlich auch ein gutes Beispiel dafür, wie sich politische Ziele

verselbständigen können. Es bleibt nur zu hoffen, dass dieses Gesetz künftig nicht etwa durch »gut gemeinte« Reformen verschlimmbessert wird, sondern dass der Blick auf die beschriebenen Maßnahmen gerichtet wird, um Lohnungleichheiten effektiv entgegenzuwirken.

## LITERATUR

Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), *Entgeltgleichheit von Frauen und Männern: Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018*, WSI Report Nr. 45, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Blau, F. D. und L. M. Kahn (2017), »The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations«, *Journal of Economic Literature* 55(3), 789–865.

Boll C. und A. Lagemann (2018), Gender pay gap in EU countries based on SES (2014), Publications Office of the European Union, Luxemburg, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries\\_october2018\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf), aufgerufen am 5. Februar 2019.

Destatis (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099. 15. März 2018, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18\\_099\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_099_621.html), aufgerufen am 5. Februar 2019.

Frödermann, C., A. Schmucker und D. Müller (2018), *Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben*, IAB Forschungsbericht 3/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Lekuangufu, W. N. und G. Lordan (2018), »Cross Cohort Evidence on Gendered Sorting Patterns in the UK: The Importance of Societal Movements versus Childhood Variables«, IZA Discussion Paper No. 11872, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Lucifora, C. (2015), *Performance-related pay and labor productivity*, IZA World of Labor 152, verfügbar unter: <https://wol.iza.org/articles/performance-related-pay-and-labor-productivity>, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Polachek, S. W. (2014), *Equal Pay Legislation and the Gender Wage Gap*, IZA World of Labor 16, verfügbar unter: <https://wol.iza.org/articles/equal-pay-legislation-and-the-gender-wage-gap>, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Randstad und ifo (2018), »Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. Ergebnisse: 3. Quartal 2018«, verfügbar unter: <https://www.randstad.de/fuer-unternehmen/wissenswertes/randstad-ifo-Personalleiterbefragung>, aufgerufen am 5. Februar 2019.

Ute Klammer\*

## Nicht jeder »Schleier der Unwissenheit« führt zu mehr Gerechtigkeit

### GUTE ABSICHT, DOCH VON ANFANG AN UMSTRITTEN: DAS ENTGELTTRANSPARENZGESETZ

Am 6. Juli 2017 ist das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) in Kraft getreten. Das Gesetz zielt darauf ab, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit besser durchzusetzen. Als Instrumente hierfür sieht das Gesetz einen Auskunftsanspruch, betriebliche Prüfverfahren sowie eine Berichtspflicht für große Unternehmen vor. Seit dem 6. Januar 2018 können Beschäftigte ihren Auskunftsanspruch geltend machen. Dem Gesetz war eine lange Diskussion vorgegangen, im Zuge derer die ersten Entwürfe der zuständigen Ministerin Manuela Schwesig für ein »Lohnleichheitsgesetz« deutlich zurückgenommen und auf Druck der Wirtschaft in den Ambitionen eingeschränkt wurden. So gab es von Anfang an kritische Stimmen, und zwar nicht nur von Seiten derer, die sich aus prinzipiellen Erwägungen gegen jegliche zusätzliche Auflagen und Prüfverfahren wenden. Enttäuscht äußerten sich vor allem auch diejenigen, die – wie die Autorin – die systematische Überprüfung der Bewertung typischer Frauenarbeitsplätze für nötig erachten und Lohngerechtigkeit als wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen betrachten.

Exemplarisch sei hier die Kritik des Deutschen Juristinnenbundes (djb) angeführt: »Der individuelle Auskunftsanspruch wird Symbol bleiben. Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten werden nicht erfasst. Damit besteht der Auskunftsanspruch gerade in denjenigen Betrieben nicht, in denen sehr viele Frauen beschäftigt werden und wo die Lohnlücke besonders groß ist. Darüber hinaus gewährt das Gesetz den Unternehmen vielfältige Möglichkeiten, sich einer aussagekräftigen Auskunft zu entziehen. Auch die Anforderungen an einen »Bericht über Gleichstellung und Entgeltgleichheit« im Lagebericht von Unternehmen wurden deutlich abgesenkt, [so dass] aus diesem Bericht keine Rückschlüsse auf die Situation der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern im Unternehmen mehr möglich sein werden« (djb-Pressmitteilung vom 31. Oktober 2016). Besonders bedauert wurde, dass das im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene verpflichtende betriebliche Entgeltgleichheitsprüfverfahren zu einer rein freiwilligen Prüfung umgewandelt wurde. In einem anderen Punkt identifizierte der djb sogar einen Widerspruch zu europäischem Recht: Wäh-

rend europarechtskonform für die Prüfung der Frage, ob gleichwertige Arbeit gleich bezahlt wird, alle Entgeltregelungen – einzelvertragliche, betriebliche, tarifliche – in die Prüfung einzubeziehen sind, wurde im EntgTranspG bei tariflichen Regelungen sowohl die Auskunftsspflicht wie die Reichweite der innerbetrieblichen Prüfung der angewandten Entgeltsysteme eingeschränkt. Neben dem Grundgehalt können nur zwei weitere Gehaltsbestandteile in die Prüfung einbezogen werden. Die Stellungnahme des djb schloss mit dem Diktum: »Besser kein Gesetz als dieses« (ebd.)

### KEINE ÜBERPRÜFUNG VON TARIFVERTRÄGEN, KEINE VERPFLICHTUNG ZU BETRIEBLICHEN PRÜFVERFAHREN

In der Tat sind die genannten Kritikpunkte nicht von der Hand zu weisen. Hinterfragt werden muss u.a. die grundsätzliche Angemessenheitsvermutung tariflicher Entgeltregelungen (§4 Abs. 5). Es ist zwar richtig, dass im Geltungsbereich von Tarifverträgen die geschlechtsbezogene Entgeltlücke kleiner ist als in nicht tarifgebundenen Bereichen. Das sagt jedoch nicht aus, dass zwischen einzelnen Tätigkeiten, der Erfassung ihrer Anforderungen und Belastungen und den zugewiesenen Entgeltgruppen in jedem Fall ein geschlechtsneutraler, diskriminierungsfreier Zusammenhang bestehen muss. Viele heute kaum noch nachvollziehbare Bewertungen sind vor Jahrzehnten in die Tarifverträge eingeflossen. Forschungen und Analysen haben wiederholt gezeigt, dass frauendominierte Tätigkeiten auch in Tarifverträgen häufig unterbewertet werden (so schon Rohmert und Rutenfranz 1975; Klenner und Lillemeier 2014). Rationalisierung, Automation, neue Arbeitsorganisation u.ä. haben zudem in vielen Betrieben die Tätigkeitszuschnitte so verändert, dass sie nicht mehr zutreffend in den bestehenden Tarifverträgen widergegeben sind und Beschäftigte aufgrund gesteigerter Anforderungen höher eingruppiert werden müssten. Selbst bei einem diskriminierungsfreien Tarifvertrag kann die betriebliche Umsetzung (Stichwort: Eingruppierung) dazu führen, dass das Prinzip »gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit« verletzt wird. Bei Tätigkeiten, die unterschiedlichen tariflichen Entgeltgruppen zugeordnet sind, wird im Rahmen des EntgTranspG jedoch vermutet, dass sie nicht gleichwertig sein können.

Problematisch ist daher vor allem, dass das Gesetz keine Verpflichtung für den Arbeitgeber vorsieht, betriebliche Prüfverfahren zur Klärung der Angemessenheit der Löhne einzusetzen. Da die Unternehmen – sofern sie sich überhaupt dazu entscheiden – zudem die Methode frei wählen können, besteht die Gefahr, dass Auskunftsansprüche auf der Basis von ungeeigneten Prüfverfahren abgewiesen werden. Viele Arbeitsbewertungsverfahren sind nicht geschlechtsneutral, da sie wesentliche Anfor-



Ute Klammer

\* Prof. Dr. Ute Klammer ist Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen.

derungen an frauendominierte Tätigkeiten nicht berücksichtigen (vgl. Klammer et al. 2018). Mehr noch: Selbst wenn Ungerechtigkeiten festgestellt wurden, sieht das Gesetz keine Verpflichtung für den Arbeitgeber vor, die Entgeltunterschiede zu beheben. Sanktionsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Schließlich hat die anzustrengende Individualklage keine rechtliche Wirkung auf vergleichbare Fälle.

### **BISHERIGE ERFAHRUNGEN MIT DEM ENTGELTTRANSPARENZGESETZ**

In einer Befragung von Randstad und ifo Institut (2017) kurz nach Einführung des Gesetzes hielten nur 14% der vom Gesetz betroffenen und 16% der nicht betroffenen Betriebe dieses für eine wirkungsvolle Maßnahme, um Entgeltunterschiede zu reduzieren. Die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Umsetzung des EntgTranspG bestätigen alle Voraussagen einer geringen Wirkmächtigkeit. Umfangreiche (für Betriebe über 20 Beschäftigte mit Betriebsrat repräsentative) Ergebnisse liegen durch eine Erhebung des WSI vor (vgl. Baumann et al. 2019). Den Daten dieser Studie zufolge hat das Gesetz in der Mehrheit der Betriebe mit Betriebsrat bisher keine spürbaren Effekte gehabt. Nur in 12% der untersuchten Betriebe hatte sich der Arbeitgeber in den ersten sieben bis zehn Monaten um die Umsetzung des Gesetzes bemüht. In etwa jedem zehnten Betrieb mit Betriebsrat hatten sich Beschäftigte an ihre Interessenvertretung gewandt, um Auskunft über eine Vergleichsgruppe zu erhalten, wobei die Befragung keine Auskunft darüber zulässt, zu welchen Ergebnissen die Anfragen (bisher) geführt haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass Betriebe aktiv werden, scheint davon abhängig zu sein, ob es für sie opportun erscheint, als attraktiver Arbeitgeber zu erscheinen, während die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte einen Auskunftsanspruch geltend machen, dann steigt, wenn es sich um einen großen Betrieb handelt, wenn die Belegschaft höher gebildet ist und wenn keine Tarifbindung vorliegt (vgl. Baumann et al. 2019). Ob sich die Aktivitäten zur Umsetzung des Gesetzes noch steigern werden, wird in späteren Untersuchungen zu prüfen sein.

### **BRAUCHEN WIR ALSO GESETZLICHE VORGABEN FÜR MEHR LOHNGLEICHHEIT?**

Mehr Transparenz macht nicht unbedingt alle Beteiligten glücklich(er). Aber führt der »Schleier der Unwissenheit«, wie es Rawls in seinem Gedankenexperiment vermutete, tatsächlich zu mehr Gerechtigkeit? Davon ist im Fall des Gender Pay Gap (GPG) leider nicht auszugehen. Angesichts eines durchschnittlichen Rückstands der Frauenstundenlöhne von gut 21% und der Tatsache, dass der (westdeutsche) Gender Pay Gap im vergangenen Vierteljahrhundert nur um rund 3 Prozentpunkte zurückgegangen ist, gibt

es wenig Anlass zu der Vermutung, dass sich Equal Pay in absehbarer Zeit von selber einstellen wird. Die immer noch geschlechterstereotype Verteilung von Berufen und Tätigkeiten hat weitreichende Auswirkungen auf Chancen und Risiken im Lebensverlauf. Allein 3,4 Prozentpunkte des GPG entstehen dadurch, dass Frauen in anderen Branchen tätig sind als Männer und dass in weiblich dominierten Branchen geringere Löhne gezahlt werden (vgl. Boll 2015). Eine zentrale Rolle spielen auch Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung, die vertikale und horizontale Segregation der Arbeitsmärkte sowie die Tatsache, dass Frauen häufiger als Männer in kleineren Betrieben arbeiten. Insgesamt baut sich die Verdienstlücke zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten »in einem Prozess sich wechselseitig verstärkender Effekte« (Boll 2015, S. 1089) über den Erwerbsverlauf hinweg auf. Die inzwischen verbreitete und kaum noch hinterfragte Unterscheidung zwischen dem sogenannten »unbereinigten« und dem »bereinigten« GPG ist allerdings im höchsten Maße irreführend. Wenn nämlich behauptet wird, Diskriminierung könne allenfalls für die unerklärte »bereinigte« Entgeltdifferenz verantwortlich sein, werden Statistik und Recht unzulässig miteinander vermengt. Denn ein statistischer Unterschied zwischen den Durchschnittsverdiensten der Geschlechter sagt nichts über das Ausmaß geschlechtsbezogener Diskriminierung im Einzelfall aus (vgl. Sachverständigenkommission 2017). Zudem reflektieren die für die Bereinigung herangezogenen Merkmale ihrerseits strukturelle Ungleichbehandlungen auf den Arbeitsmärkten und können sie deshalb weder rechtfertigen noch legitimieren. Einzelne zur Bereinigung verwendete Merkmale – wie ein geringeres Stundenentgelt von Teilzeitbeschäftigten – weisen sogar direkt auf Entgeltdiskriminierung hin (Verbot der mittelbaren Diskriminierung, § 4 Abs. 1 Satz 2 TzBfG).

In einem durch die Verfasserin geleiteten Forschungsprojekt konnte kürzlich erstmals auf statistischem Wege gezeigt werden, dass – quer zu den üblichen Berechnungen zur »Bereinigung« des GPG – nicht geschlechtergerechte Arbeitsbewertungen einen erheblichen Anteil am bestehenden GPG haben. Mit Hilfe eines neu entwickelten statistischen Messinstruments (Comparable Worth Index) wurde untersucht, inwiefern sich der »bereinigte« GPG verändert, wenn die tatsächlichen beruflichen Anforderungen und Belastungen von Frauen und Männern mit in die Analyse einbezogen werden. Insgesamt konnte unter Kontrolle der Arbeitsanforderungen und persönlicher Merkmale ein GPG von rund 10% ermittelt werden (vgl. Klammer et al. 2018). Hiermit bestätigt sich die sogenannte »Devaluationshypothese«, die davon ausgeht, dass weibliche Erwerbsarbeit von systematischen Abwertungen betroffen ist (vgl. Acker 1989). Die Ergebnisse unterstreichen nachdrücklich die Notwendigkeit einer Überprüfung von betrieblichen Entgeltstrukturen.

## HANDLUNGSBEDARFE

Transparenz ist ein Gebot der Fairness. »Mehr Transparenz« entspricht im Übrigen auch dem mehrheitlichen Wunsch der Bevölkerung: nach Zahlen des Eurobarometers Gender Equality (Europäische Kommission 2017, S. 85) sind 61% der Deutschen dafür, Gehälter transparent zu machen – nur 25% sprechen sich dagegen aus. Dass Transparenz eine Selbstverständlichkeit sein kann, zeigen die skandinavischen Länder, z.B. Schweden und Island, aber auch die Niederlande, in denen die Offenlegung von Gehältern viel selbstverständlicher gefordert und auch umgesetzt wird. Auch die Europäische Kommission empfiehlt den EU-Mitgliedstaaten, Transparenz und Berichterstattung durch Arbeitgeber zu institutionalisieren (Europäische Kommission 2014).

In der jetzigen Form erscheint das Entgelttransparenzgesetz allerdings insgesamt wenig geeignet, die Durchsetzungsschwäche des geltenden Rechts in puncto Entgeltgleichheit zu beheben. Insofern sind Nachbesserungen unverzichtbar. Zum einen sollte eine Verpflichtung zur Überprüfung der betrieblichen Entgeltstrukturen eingeführt werden. Geeignete Verfahren für betriebliche Prüfverfahren, wie der Entgeltgleichheits-Check (eg-check.de) oder der Gleichbehandlungs-Check (gb-check.de) liegen vor. Für den Betriebs- oder Personalrat sollte ein Mitbestimmungsrecht über das Auditverfahren und ein eigenständiges Recht auf Referenzwerte vergleichbarer Arbeitsplätze vorgesehen werden (vgl. schon Sachverständigenkommission 2017). Die Ergebnisse der Audits sollten über § 45 BetrVG hinaus allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern berichtet, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mitgeteilt und auf Anfrage den jeweils zuständigen Tarifparteien zur Verfügung gestellt werden. Dies würde es den Tarifvertragsparteien ermöglichen, in Tarifverhandlungen und -abschlüssen überprüfen zu können, inwieweit die Vereinbarungen tatsächlich dazu beitragen, die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern zu schließen.

Zum anderen müssten die Schwellen für den individuellen Auskunftsanspruch sowohl hinsichtlich des Informationsbedarfs und der Komplexität als auch bezüglich der Betriebsgröße, ab der der Auskunftsanspruch geltend gemacht werden kann, gesenkt werden. Der Auskunftsanspruch sollte auch dort gelten, wo nicht sechs Personen des anderen Geschlechts mit vergleichbarer Tätigkeit im Betrieb als Vergleichsmaßstab hinzugezogen werden können. In tarifgebundenen Bereichen sollte von der Annahme einer korrekten Eingruppierung abgesehen und der Vergleich über Gehaltsgruppen möglich werden, sofern Arbeitsbewertungsverfahren auf eine vergleichbare Tätigkeit hinweisen. Schließlich sollten Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, dass nachgewiesene Lohndiskriminierungen nicht beseitigt werden. Um breite Wirkung über eventuelle Einzelfälle hinaus

zu erzielen, fordern Juristinnen hier seit langem ein Verbandsklagerecht.

Fair pay kann Teil einer allgemeinen Gleichstellungs- und Diversity-Strategie im Unternehmen werden. Wie für andere Bereiche (bsp. Arbeitsschutz) sollten hierfür im Unternehmen Verantwortlichkeiten bindend festgelegt werden, Prozesse etabliert und Messinstrumente eingesetzt werden.

## LITERATUR

- Acker, J. (1989), *Doing Comparable Worth. Gender, Class, and Pay Equity*, Temple University Press, Philadelphia.
- Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), »Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018«, *WSI-Report* Nr. 45, Januar. HBS, Düsseldorf.
- Boll, C. (2015), »Entstehung des Gender Pay Gaps im Lebensverlauf«, *Neue Zeitschrift für Familienrecht* 2 (23), S. 1089–1093.
- Europäische Kommission (2014), *Empfehlung der Kommission vom 7. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz*, Brüssel, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0124&from=DE>, aufgerufen am 21. Oktober 2016.
- Europäische Kommission (2017), *Special Eurobarometer 465. Report Gender Equality*, Brüssel, verfügbar unter: [http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal\\_social/index/assoc/coeuro01/47.dir/coeuro0147.pdf](http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/index/assoc/coeuro01/47.dir/coeuro0147.pdf), aufgerufen am 10. Februar 2019.
- Frodermann, C., A. Schmucker und D. Müller (2018), *Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben*, IAB-Forschungsbericht 3, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Klammer, U., C. Klenner und S. Lillemeier (2018), »Comparable worth«. *Arbeitsbewertungen als blinder Fleck in der Ursachenanalyse des Gender Pay Gaps?*, IAQ-Forschung 2018-04, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Klenner, C. und S. Lillemeier (2014), *Der Entgeltgleichheit einen Schritt näher. Die EVA-Liste zur Evaluierung von Arbeitsbewertungsverfahren und Beispielanalysen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/der-entgeltgleichheit-einen-schritt-naeher/80406>, aufgerufen am 8. Februar 2019.
- Randstad und ifo Institut (2017), *Ergebnisse: 3. Quartal 2017, Randstad-ifo-Personalleiterbefragung*, Randstad, Eschborn.
- Rohmert, W. und J. Rutenfranz (1975), *Arbeitswissenschaftliche Beurteilung der Belastung und Beanspruchung an unterschiedlichen industriellen Arbeitsplätzen*. BMAS, Bonn.
- Sachverständigenkommission (2017), *Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten*, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (Hrsg.), *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, BT- Drs. 18/12840, 21. Juni, BMFSFJ, Berlin, 59–243.

Christina Boll\*

## Entgelttransparenz: Für mehr (Gerechtigkeit und) Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt



Christina Boll

Die unbereinigte mittlere Lohnlücke zwischen Frauen und Männern liegt hierzulande derzeit bei 21% (Statistisches Bundesamt 2018). Wie Analysen des HWWI für 25 EU-Länder plus Norwegen auf Basis von Mikrodaten der Verdienststrukturerhebung 2014 zeigen (vgl. Abb. 1), befindet sich Deutschland damit unter den Top Five in Europa (vgl. Boll und Lagemann 2018a).

**Entgeltungleichheit zwischen den Geschlechtern ist nicht nur für die Betroffenen nachteilig, sondern kann auch gesamtwirtschaftliche Nachteile für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen**

Der Gender Pay Gap wirkt unter Umständen wie eine Steuer, die einen Keil zwischen Produktivität und Entlohnung treibt. Bei möglichen Ausweicheffekten der Betroffenen in Form geringerer Anstrengung oder Fernbleiben vom Arbeitsmarkt ist eine ineffiziente Faktorallokation die Folge, die mit Wachstumsverlusten verbunden sein kann.<sup>1</sup> Für die Wachstumseffekte ist dabei unerheblich, ob ungleiche Zugangschancen von Männern und Frauen zu lohnattraktiven Jobs oder die ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen in denselben Jobs ursächlich für die Gehaltslücke sind. Denn der Lohnnachteil der Frauen auf dem Arbeitsmarkt mindert die Anreize von Frauen, auf den Arbeitsmarkt einzutreten, in bestehenden Jobs gute Leistungen zu erbringen und beruflich aufzusteigen. Ein gesteigertes Engagement von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist aber gerade in Zeiten des demographischen Wandels geboten, der mit einer rückläufigen Zahl an Erwerbspersonen einhergeht. Gleiche Karriere- und Einkommenschancen für Frauen und Männer dienen der besseren Ausschöpfung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials und damit der Stabilisierung unserer Sozialsysteme.

**Es geht primär um Chancengleichheit, nicht um Ergebnisgleichheit**

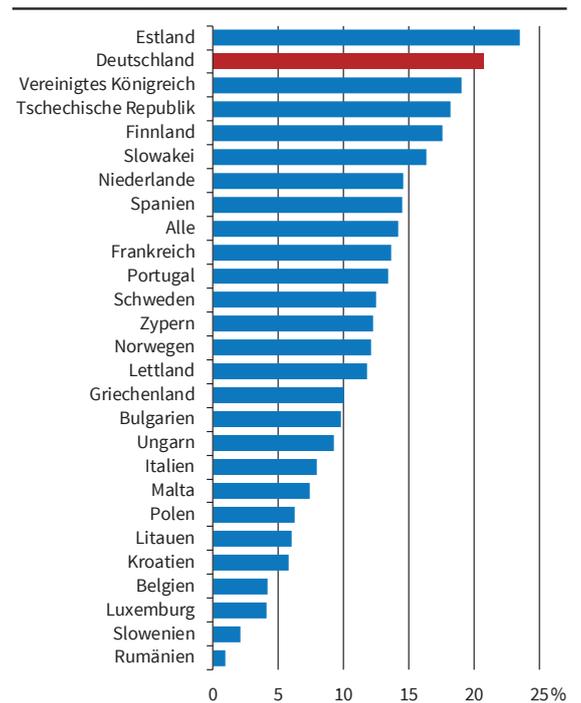
Allerdings besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Chancengleichheit und Ergebnisgleichheit. Ergebnisungleichheit ist in Marktwirtschaften nicht per se unerwünscht, sondern kann ein Ausdruck unterschiedlicher Lebenswege von Individuen

\* Dr. Christina Boll ist Forschungsdirektorin am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut.

<sup>1</sup> Vgl. zu den negativen Wachstumseffekten von Unequal Pay in entwickelten Volkswirtschaften bspw. Cavalcanti und Tavares (2007) oder Galor und Weil (1996).

Abb. 1

Unbereinigte geschlechtsspezifische Lohnlücke nach Ländern und gesamt ("Alle"), 2014



Quelle: SES (2014); HWWI (2017).

© ifo Institut

den sein, die individuelle Neigungen und Begabungen reflektieren. Jedwede Geschlechterungleichheit im Lohn abzubauen, ist nicht erstrebenswert. Das Ziel muss vielmehr sein, echte Diskriminierung abzubauen. Diese läge vor bei: (a) ungleichen Zugangschancen der Geschlechter zu lohnattraktiven Jobs und (b) ungleicher Bezahlung der Geschlechter bei gleicher Produktivität. Der Beweis kann in beiden Fällen nicht durch die Statistik, sondern nur durch Betriebe, Sozialpartner und Staat erbracht werden.

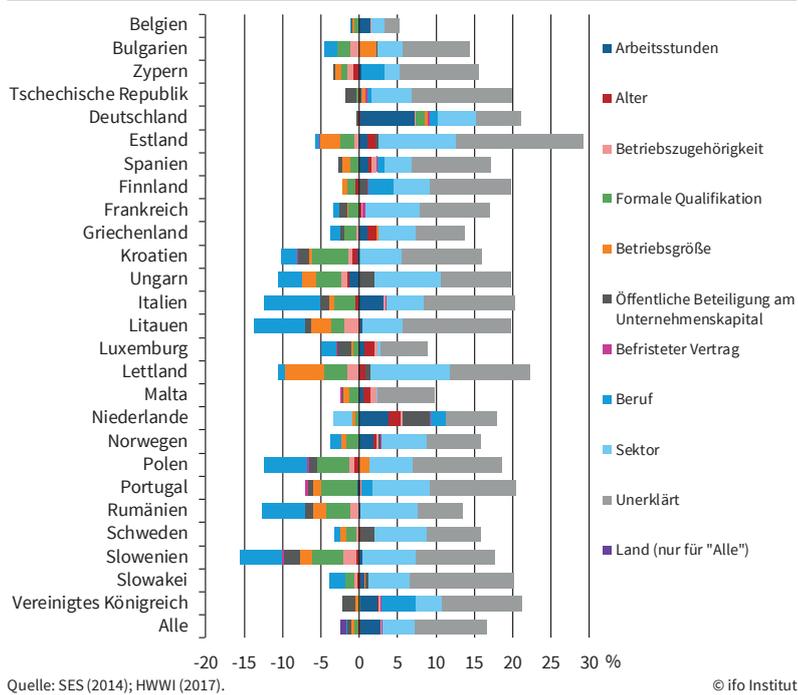
**Die Statistik zum Gender Pay Gap liefert erklärungsbedürftige Sachverhalte, die mit Prüfaufträgen an Betriebe, Sozialpartner und den Staat verbunden sind**

Die Rahmenbedingungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene für eine echte Wahlfreiheit von Frauen und Männern in gehaltsrelevanten Entscheidungen ist kritisch zu hinterfragen.

So zeigt die Zerlegung der Lohnlücke (vgl. Abb. 2) nicht nur, dass ein Gutteil derselben durch die beobachtbaren Merkmale nicht erklärt werden kann (bereinigte Lohnlücke), sondern dass die unterschiedliche Verteilung der Geschlechter auf wirtschaftliche Sektoren und – insbesondere in Deutschland – die Überrepräsentanz von Frauen in Teilzeitjobs die Lohnlücke treiben. Nicht nur ist der Beitrag von Teilzeit zur Lohnlücke nirgends in Europa höher als in Deutschland; er ist hierzulande zudem zwischen 2010 und 2014 von 5 auf 7 Prozentpunkte gestiegen.

Abb. 2

### Zerlegung des erklärten Teils der Lohnlücke in einzelne Merkmale, nach Ländern und gesamt ("Alle"), 2014



Teilzeit erfreut sich bei deutschen Frauen hoher Beliebtheit. Dies äußert sich u.a. darin, dass mehr als jede zweite erwerbstätige deutsche Mutter im Alter (57,0%) zwischen 15 und 64 Jahren im Jahr 2017 noch in Teilzeit arbeitete, wenn das jüngste Kind im Haushalt bereits zwölf Jahre oder älter war (zum Vergleich EU 28: 32,2%; Eurostat Database 2018a). Eine Teilzeitbeschäftigung kann das bevorzugte Arbeitszeitarrangement, aber auch das Ergebnis von Rationierungen sein. Im Jahr 2017 war hierzulande jede zehnte (9,8%) weibliche Teilzeitbeschäftigte im Alter von 15 bis 64 Jahren unfreiwillig teilzeitbeschäftigt, das heißt, sie wünschte sich eine Aufstockung ihrer Wochenarbeitszeit (Eurostat Database 2018b). Diese Unterauslastung weiblicher Arbeitskräftepotenziale ist gesamtwirtschaftlich bedenklich. Den Ursachen hierfür ist nachzugehen. Dies gilt nicht nur für die institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Ganztagsbetreuung von Kindern) und monetären Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Auch und vor allem die Betriebe müssen prüfen, ob Frauen und Männer wirklich dieselben Chancen auf gut bezahlte Vollzeitjobs haben.

#### **Männer und Frauen profitieren unterschiedlich von branchenspezifischen Zeit-, Präsenz- und Führungskulturen und sind daher nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Branchen unterschiedlich positioniert – mit Folgen für die Gehälter**

Wie Abbildung 2 ferner zeigt, trägt u.a. auch die sektorale Segregation der Geschlechter erheblich zur

Lohnlücke bei. Frauen sind häufiger in lohnunattraktiven Branchen wie Gesundheit, Erziehung und Soziales, Männer häufiger in Hochlohnbranchen wie Chemie, Bau oder Elektronik tätig. Hinzu kommt (was die Abbildung nicht zeigt): Männer profitieren auch von höheren Sektorprämien als Frauen, erhalten also einen höheren Lohn als Frauen im selben Sektor und auch sonst gleichen beobachtbaren Merkmalen. Dahinter stehen unbeobachtete Firmen- bzw. Branchenunterschiede in beruflichen Sortierungen, in Aufstiegswegen, Zeit-, Präsenz- und Führungskulturen, von denen Männer und Frauen unterschiedlich betroffen sind. Goldin (2014) spricht in diesem Zusammenhang von Branchenunterschieden in den

Kosten der Zeitflexibilität. Echte Wahlfreiheit herzustellen bedeutet auf betrieblicher Ebene zum Beispiel, dass Führungspositionen nicht nur formal für alle Geschlechter ausgeschrieben, sondern von diesen auch faktisch besetzt werden können. Wo fehlen tatsächlich geeignete Bewerberinnen, wo sind subtilere Formen struktureller Benachteiligungen am Werk, und wie können Frauen mittelfristig stärker für Führung begeistert werden? Auch diese betriebliche Debatte kann durch das Entgelttransparenzgesetz weiter angeschoben werden. Gleiche monetäre Anreize für Führungsfrauen und -männer wären ein naheliegendes erstes Etappenziel. Die besonders ausgeprägte (unbereinigte und bereinigte) Geschlechterlücke im Lohn unter Führungskräften ist evident (vgl. z. B. Holst und Marquardt 2018).

#### **Die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen trägt nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Dienst zum Lohngefälle der Geschlechter bei**

Gemäß einer Analyse der Verdienststrukturerhebung durch das HWWI betrug der Gender Pay Gap im öffentlichen Dienst im Jahr 2014 5,6% (vgl. Boll und Lagemann 2018b). Die Ergebnisse zeigen, dass die höhere Repräsentanz von Männern unter leitenden Arbeitnehmenden der gewichtigste Einzelfaktor zur Erklärung der Lohnlücke im öffentlichen Dienst ist. Dies gilt auch für beide Subgruppen, die Wirtschaftszweigsabschnitte Erziehung und Unterricht (Sektor P) und Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (Sektor O) separat.

### Das volle Ausmaß erwerbsbiographischer Entscheidungen zeigt sich erst am Ende der Erwerbsspanne, im Gender Lifetime Earnings Gap

Eng mit den beruflichen Karrierewegen hängen die Erwerbsunterbrechungen zusammen. Zwar kehren Frauen nach der Geburt ihrer Kinder inzwischen etwas früher ins Erwerbsleben zurück. Zusammen mit der reduzierten Wochenarbeitszeit strukturieren berufliche Auszeiten jedoch nach wie vor weibliche Erwerbskarrieren (in West- dabei noch stärker als in Ostdeutschland). Der Beitrag faktischer beruflicher Auszeiten zum Gender Pay Gap lässt sich mit der Verdienststrukturerhebung nicht ermitteln, da diese Information hier nicht zur Verfügung steht, erweist sich jedoch als nennenswert auf Basis des SOEP.<sup>2</sup>

Stärker noch als im Gender Pay Gap als »Momentaufnahme von Lohnungleichheit« des schlägt sich der Biographiefaktor im Gender Lifetime Earnings Gap (GLEG) nieder. Der GLEG misst die Geschlechterdifferenz in den akkumulierten Bruttoeinkommen über die Erwerbsspanne. Das HWWI hat den GLEG anhand von Daten der Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiographien der Bundesagentur für Arbeit (SIAB) berechnet (Boll et al. 2017). Das Ergebnis: Über die Erwerbsspanne hinweg verdienen Frauen 46,6% weniger als Männer. Der Gender Lifetime Earnings Gap beträgt also mehr als das Doppelte des Gender Pay Gap. Die Geschlechterlücke baut sich insbesondere in der Familiengründungsphase sukzessive auf. Beträgt sie für 25-Jährige noch 10,3%, sind es im Alter 30 schon 28,2% und im Alter 35 40,1%. Ab Alter 45 stagniert die Lücke.

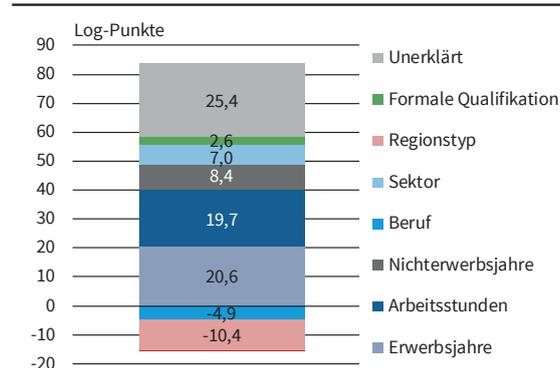
Wird der GLEG für die Kohorten 1950–1964 in einen unerklärten und erklärten Teil und letzter wiederum in seine Einzelmerkmale zerlegt (vgl. Abb. 3), zeigt sich, dass mehr als ein Drittel (25,4 von 68,0 Log-Punkten) durch die Daten unerklärt bleibt. Die höhere (geringere) Zahl der Nichterwerbs-(Erwerbs-)jahre der Frauen gegenüber den Männern sowie die höhere Teilzeithäufigkeit der Frauen erklären insgesamt knapp drei Viertel (rund 72%, d.h. 48,7 von 68,0 Log-Punkten) des GLEG.

Der Beitrag der Erwerbsunterbrechungen baut sich, ähnlich zu Teilzeit, insbesondere im Alter zwischen 25 und 35 Jahren auf. Im Kohortenvergleich nimmt die Bedeutung von Erwerbsunterbrechungen in jüngeren Kohortengruppen (1970–1979 und 1980–1989), die bis zum Alter 30 bzw. 35 untersucht werden konnten, deutlich ab. Die Bedeutung von Teilzeit nimmt hingegen kaum ab.

Die Berechnungen zeigen, dass es für junge Menschen wichtig ist, informierte Entscheidungen zu treffen. Dies ist aber nur möglich, wenn den Akteuren die Gehaltsfolgen ihrer Entscheidungen vorab bekannt sind.

<sup>2</sup> Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für Deutschland ermitteln einen Beitrag faktischer Erwerbsunterbrechungen zum Gender Pay Gap von 5,6% (vgl. Boll und Leppin 2015).

Abb. 3  
Gender Lifetime Earnings Gap (84,5 Log-P.), Zerlegung des erklärten Teils



Quelle: Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiographien – SIAB 7510 v1; HWWI.

© ifo Institut

### FAZIT

**Die gesamte Lohnlücke, nicht nur der bereinigte Teil, muss auf dem Tisch bleiben. Denn was statistisch erklärt ist, ist nicht zwingend diskriminierungsfrei**

Solange die Frage der gleichen Zugangschancen der Geschlechter im Raum steht – und dies gilt wohlgeachtet nicht nur für die betrieblichen Ebene, sondern auch für die institutionellen Rahmenbedingungen einer umfangreichen Erwerbsintegration von Frauen –, muss die gesamte Lohnlücke, nicht nur ihr bereinigter Teil, Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse, der politischen Agenda und des betriebspraktischen Handelns bleiben.

**Entgelttransparenz ist eine Vorbedingung für effiziente Faktorallokation und geht damit über den Aspekt der Gerechtigkeit weit hinaus**

Das Anliegen des Gesetzes, die Transparenz von Gehaltsstrukturen zu erhöhen, ist notwendig, weil mehr Transparenz in den Entgeltstrukturen

- neben der Frage nach der unterschiedlichen Bezahlung in »gleichen« Jobs auch die Diskussion darüber befördern kann, wer im Betrieb für welche Jobs überhaupt zur Verfügung steht und wem diese Jobs angeboten werden;
- idealerweise auch ans Licht bringt, an welchen betrieblichen – und staatlichen – Rahmenbedingungen noch gefeilt werden muss, um Frauen die Übernahme von mehr Verantwortung im Unternehmen zu ermöglichen;
- eine Chance für Betriebe und Beschäftigte gleichermaßen ist – auf Seiten der Arbeitgebenden, die darlegen können, wo Entgeltdifferenzierung nach den Gesetzen des Marktes angebracht sein kann, und auf Seiten der Arbeitnehmenden, die mögliche strukturelle Ungerechtigkeiten thema-

tisieren können. Beide Seiten haben dabei etwas zu gewinnen: Mehr Betriebsfrieden, höhere Mitarbeitermotivation und -loyalität und eine höhere Arbeitgeberattraktivität gegenüber begehrten Fachkräften.

- den notwendigen innerbetrieblichen und gesellschaftlichen Diskurs über die Frage befeuern kann, wie Deutschland im 21. Jahrhundert seinen Arbeitskräftepotenziale nutzt und die beschäftigten Arbeitskräfte bezahlt, inwieweit wir uns das Festhalten an tradierten Geschlechterrollen weiter leisten wollen und wie wir unsere Gesellschaft besser aufstellen können, um gegen die Alterung und Schrumpfung unserer Bevölkerung und für den weltweiten Wettbewerb um die besten Ideen und Produkte gewappnet zu sein. Da Deutschlands Wohlstand auf der Qualität seiner Arbeitskräfte als wichtigstem Rohstoff fußt, ist mehr Entgelttransparenz zentral für einen funktionierenden Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt und damit für eine effiziente Faktorallokation.

Das Anliegen von Entgelttransparenz ist daher ökonomisch vernünftig und geht über den Aspekt der Gerechtigkeit weit hinaus.

## LITERATUR

Boll, C., M. Jahn und A. Lagemann (2017), »The gender lifetime earnings gap – exploring gendered pay from the life course perspective«, *Journal of Income Distribution*, Special Issue »The role of administrative data in empirical inequality research« 26(1), 1–53.

Boll, C. und A. Lagemann (2018a), *Gender pay gap in EU countries based on SES (2014)*, Report prepared for and financed by the European Commission – Directorate-General for Justice, Europäische Union. Brüssel, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries\\_october2018\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf).

Boll, C. und A. Lagemann (2018b), *Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010–2014 und Haupteinflussfaktoren, Studie gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)*, HWWI Policy Paper 107, Hamburg, verfügbar unter: [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Publikationen\\_PDFs\\_2018/HWWI\\_Policy\\_Paper\\_107.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Publikationen_PDFs_2018/HWWI_Policy_Paper_107.pdf).

Boll, C. und J. Leppin (2015), »Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation«, *Wirtschaftsdienst* 95(4), 249–254.

Calvalcanti, T.V. und J. Tavares (2007), »The output costs of gender discrimination: A model-based macroeconomic estimate«, mimeo, University of Lisbon.

Eurostat Database (2018a), »Percentage of part-time employment of adults by sex, age groups, number of children and age of youngest child«, [lfsa\_hhptechi], Online-Ressource, letzte Aktualisierung: 26. April 2018, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Eurostat Database (2018b), »Involuntary part-time employment as percentage of the total parttime employment, by sex and age (%)\«, [lfsa\_eppgai], letzte Aktualisierung: 13. Dezember 2018, Online-Ressource, aufgerufen am 4. Januar 2019.

Galor, O. und D. Weil (1996), »The Gender Gap, Fertility, and Growth«, *American Economic Review* 86(3), 374–387.

Goldin, C. (2014), »A grand gender convergence: Its last chapter«, *American Economic Review* 104(4), 1091–1119.

Holst, E. und A. Marquardt (2018), »Die Berufserfahrung in Vollzeit erklärt den Gender Pay Gap bei Führungskräften maßgeblich«, *DIW Wochenbericht* (30+31), .

Statistisches Bundesamt (2018), »Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21%«, Pressemitteilung Nr. 099, 15. März.

Ingo Weller\* und Lena Göbel\*\*

## Ein Jahr Entgelttransparenzgesetz: Das Gegenteil von gut ist gut gemeint

Am 6. Juli 2017 ist das Entgelttransparenzgesetz (genauer: Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern, kurz: EntgTranspG) in Kraft getreten. »Ziel des Gesetzes ist es, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen« (§1, EntgTranspG). Zwei Maßnahmen sollen dies sicherstellen: Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten erhalten einen Auskunftsanspruch über ein Vergleichsentgelt (Abschnitt 2, EntgTranspG), und Unternehmen mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten sollen ihre Bemühungen zur Entgeltgleichstellung prüfen, durch Prozesse sicherstellen und müssen diese ggfs. publizieren (Abschnitte 3 und 4, EntgTranspG).

Das Gesetz hat bereits im Vorfeld seiner Verabschiedung und praktischen Umsetzung für einigen Wirbel gesorgt (vgl. z.B. Axtmann 2017; DGFP 2017; Holzki 2017; Siemer und Pacher 2018; Müller 2017; Scheele 2018). Insbesondere der Beginn des individuellen Auskunftsanspruchs am 6. Januar 2018 wurde mit Spannung erwartet. Um es vorwegzunehmen: Zum jetzigen Zeitpunkt muss man davon ausgehen, dass das EntgTranspG ein Papiertiger ohne Zähne ist – und bleiben wird. Folgende Gründe legen dies nahe:

- Fehlende Sanktionen: Das EntgTranspG schlägt zwei Kerninstrumente vor, mit denen die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern geschlossen werden soll. Betriebe sollen auf Anfrage Auskünfte zu einem Referenzentgelt geben, und Unternehmen sollen Prüfverfahren installieren und über ihre Bemühungen zur Entgeltgleichstellung berichten. Es nennt aber keine Sanktionen für den Fall, dass keine Auskünfte erteilt, Prüfverfahren eingerichtet und Berichte erstellt werden. Ein HR-Controller einer großen Bank, den wir interviewt haben, sagte uns unumwunden, in seinem Haus bereite man sich auf das Gesetz nicht explizit vor; es stehe schließlich wenig zu befürchten, wenn man einer eventuellen Auskunftsanfrage nicht nachkomme. Ein Personalleiter eines Großunternehmens ließ ganz ähnlich durchblicken, dass man im Tarifbereich aufgrund der Tarifbindung gewappnet sei; im außertariflichen Bereich wolle man dagegen abwarten, ob sich jemand traue anzufragen. Und selbst wenn eine Anfrage einginge, hätte man reichlich Zeit, um sich eine



Ingo Weller



Lena Göbel

\* Prof. Dr. Ingo Weller ist Inhaber des Lehrstuhls für Personalwirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

\*\* Lena Göbel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Personalwirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

geeignete Antwortstrategie zurechtzulegen. Ähnliches berichten auch das WSI und die Tagespresse (vgl. Baumann, Klenner und Schmidt 2019; Himmelrath 2019).

- Geltungsbereich und Abdeckungsgrad: Das Gesetz gilt für Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten (individueller Auskunftsanspruch) und für Unternehmen mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten (Prüfverfahren und Berichtspflichten). Sogar mit der restriktiveren Betriebsgrößenschwelle von 200+ Beschäftigten werden aber nur 0,7% der Betriebe und 32% der Beschäftigten überhaupt durch das Gesetz erfasst (siehe Baumann et al. 2019). Kleinere Betriebe und Unternehmen rutschen durch das Raster, sind aber gegebenenfalls besonders gefährdet, eine Entgeltlücke zu produzieren, weil Betriebsräte seltener sind, Tarifbindung weniger stark ausgeprägt ist und HR-Arbeit weniger professionalisiert stattfindet.
- Deutungsunsicherheiten: Wie wir in Interviews mit HR-Verantwortlichen gehört haben, führt die Definition der Größenklassen und damit die Frage der Betroffenheit zu Deutungsunsicherheiten. Neben der Frage, ob Köpfe oder Vollzeitäquivalente (wie im Kündigungsschutzgesetz vorgesehen) zu zählen sind und wie und zu ggfs. welchen Stichtagen die Zählung zu erfolgen hat, legt unter anderem die Formulierung »mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten bei demselben Arbeitgeber« (§12, Absatz 1, EntgTranspG) nahe, dass überlassene Arbeitnehmer bei der Bestimmung der Größenklassen nicht mitgezählt werden sollen. Dies würde jedoch §14, Absatz 2, des Gesetzes zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) widersprechen, der feststellt, dass überlassene Beschäftigte bei der Betriebsgrößenbestimmung im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) mitgezählt werden sollen.
- Überkomplexe Wirkungskette: Prüfverfahren und Berichtspflichten könnten – wirksame Kontrollen und Sanktionen vorausgesetzt – direkte und effektive Instrumente zur Entgeltgleichstellung sein. Auskünfte über ein Referenzentgelt an Beschäftigte sind dagegen indirekter und an weitere Bedingungen gekoppelt: Die Beschäftigten müssen ihre Rechte kennen; diese ausüben wollen und können; die Antwort auf ihre Anfrage verstehen und korrekt interpretieren; eine unbefriedigende Auskunft mit dem Arbeitgeber verhandeln; ggfs. juristische Schritte einleiten etc. Es erscheint uns aber unwahrscheinlich, dass die Beschäftigten ihre Rechte ausreichend gut kennen und nutzen. Unsere Befragungen – wir gehen unten noch näher darauf ein – zeigen, dass die relevanten Informationen nicht oder nur bedingt weitergegeben werden und bei den Beschäftigten unvollständig oder falsch ankommen. Dies zeigt sich auch in der öffentlichen Debatte, in der Betriebe und

Unternehmen, Löhne, Gehälter und Entgelte sowie die im Gesetz diskutierten Rechte und Pflichten durcheinandergeworfen und fehlerhaft interpretiert werden. So schreibt z.B. Mayer (2019), seit 2017 existiere ein Gesetz »zur Entgelttransparenz [...], wonach man in Unternehmen, die mehr als 200 Beschäftigte haben, ein Recht darauf hat, Gehaltslisten einzusehen.«

- Nutzen der Auskunft: Bereits in einem früheren Aufsatz haben wir die »unbefriedigende Gestaltung des Auskunftsanspruchs« bemängelt und befürchtet, diese erwecke »bei Beschäftigten, Unternehmen und der breiteren Öffentlichkeit den Eindruck, dass es keiner tiefgreifenden betrieblichen Veränderungen bedarf. Oder dass sie nicht gewünscht sind« (Göbel und Weller 2018, S. 69). Der Auskunftsanspruch bezieht sich auf Beschäftigte und erstreckt sich auf Kriterien und Verfahren der Entgeltfindung sowie auf das durchschnittliche monatliche Bruttoentgelt und maximal zwei weitere Entgeltbestandteile für eine gleiche oder gleichwertige Tätigkeit, wobei das Medianentgelt des anderen Geschlechts berichtet werden soll, wenn die Referenzgruppe aus mindestens sechs Beschäftigten besteht. Diese Auskunft – selbst wenn sie erteilt wird – ist im Ergebnis mehr oder weniger wertlos, weil sie keinerlei Rückschlüsse auf die Verteilungsparameter der Entgelte des eigenen Geschlechts erlaubt, und damit auch keinen Vergleich der Geschlechterverteilungen ermöglicht.

In der Konsequenz ist das Gesetz wenig überraschend hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die vorliegenden Berichte deuten vielmehr darauf hin, dass nur wenige Beschäftigte eine Auskunft über ein Vergleichsentgelt in ihrem Betrieb angefordert haben (vgl. Himmelrath 2019; Scheele 2019). So berichtet Scheele (2019), dass bei Volkswagen mit seinen 310 000 Beschäftigten in Deutschland bislang nur zwei Anfragen eingegangen seien, bei Continental seien es 20 Anfragen gewesen. Lediglich im Finanzsektor werden etwas größere Zahlen beobachtet: Bei der Deutschen Bank waren es in den ersten neun Monaten des Jahres 2018 225 Anfragen.

Diese Zahlen müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden, da sie ausnahmslos aus Konzernen bzw. international agierenden Großunternehmen stammen, die im Normalfall tarifgebunden sind oder übertariflich vergütet, wertvolle Arbeitgebermarken managen, über professionelle HR-Abteilungen und -Prozesse verfügen und aufgrund ihrer Platzierung in Börsenindizes besonderen Publizitätsverpflichtungen unterliegen. Dagegen fehlt Evidenz zur Verbreitung und Annahme des EntgTranspG in kleineren Betrieben und Unternehmen. Diese Lücke möchten wir schließen. Am Institut für Personalwirtschaft der LMU München haben wir uns intensiver mit dem individuellen Auskunftsanspruch beschäftigt (vgl.

auch Göbel und Weller 2018) und dazu mehrere Stakeholder-Gruppen teils wiederholt befragt.

## DAS FORSCHUNGSPROJEKT

Das Forschungsprojekt »Die Auswirkungen von Entgelttransparenz auf Beschäftigte, Betriebe und den Gender Pay Gap« ist ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Vorhaben (DFG Antrag WE 4321/2-1; Projektnummer 416607985), in dem wir Betriebe, Betriebsräte und Beschäftigte aus Betrieben an der relevanten Größenschwelle 200+ befragen:

- Betriebsbefragung: Im Dezember 2017 und in den ersten Januartagen 2018 (also direkt vor dem Beginn des individuellen Auskunftsanspruchs) wurden mittels ca. 15-minütiger Telefoninterviews ca. 800 Betriebe zwischen 51 und 500 Beschäftigten befragt, jeweils in etwa hälftig bis zur bzw. über der 200er Beschäftigungsschwelle. Die Interviews richteten sich an Geschäftsführer, Vorstände oder Personalverantwortliche und wurden durch das SOKO-Institut (Bielefeld) durchgeführt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befindet sich eine Wiederholungsbefragung im Feld, bei der sich eine hohe Panelbereitschaft abzeichnet. Ergebnisse aus der Panelerhebung können wir aktuell noch nicht berichten.
- Betriebsrätebefragung: In der Erstbefragung der Betriebe wurde unter anderem nach der Existenz eines Betriebsrats gefragt. Parallel zur aktuellen Betriebsbefragung greifen wir auf diese Informationen zurück und führen, erneut in Kooperation mit dem SOKO-Institut, eine telefonische Betriebsrätebefragung durch, deren Ergebnisse wir in Referenz zu vergleichbaren Befragungen (wie der des WSI) setzen möchten. Auch hier liegen gegenwärtig noch keine Ergebnisse vor.
- Beschäftigtenbefragung: Zeitgleich mit der ersten Betriebsbefragung wurde eine Befragung von Beschäftigten initiiert. Hierzu haben wir auf das Panel eines Marktforschungsinstituts (Qualtrics) zurückgegriffen; es wurden ca. 1 000 Beschäftigte aus Betrieben mit 51 bis 500 Beschäftigten befragt (wiederum jeweils hälftig aus Betrieben mit bis zu und mehr als 200 Beschäftigten). Die Internet-basierte Befragung wurde mittlerweile mehrfach wiederholt, um die Dynamik im individuellen Anfrageverhalten möglichst kleinteilig abbilden zu können. Aktuell liegen uns vier (unverbundene) Befragungswellen vor, die im Dezember 2017/Januar 2018, Mai/Juni 2018, Oktober/November 2018 und Januar/Februar 2019 durchgeführt wurden.

Alle Befragungsgruppen sollen Anfang 2020 ein letztes Mal befragt werden. Wir erhoffen uns von der Befragung tiefere Einblicke in die Motivationen der Betriebe

und Beschäftigten; zudem möchten wir die Folgen des EntgTranspG auf Beschäftigten- und Betriebsebene analysieren.

## ERGEBNISBLITZLICHT

### Informationspolitik und Informationsstand

Unsere Erhebungen aus dem Dezember 2017 zeigen, dass zu diesem Zeitpunkt nur 17% der Beschäftigten das EntgTranspG kannten. Auf der Seite der Betriebe waren es hingegen 74% (vgl. Göbel und Weller 2018). Die Kenntnis über das Gesetz stieg jedoch bei den Beschäftigten von Welle zu Welle an. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes liegt der Anteil derer, die es kennen, immerhin bei etwa 30%. Beschäftigte betroffener Betriebe kennen das Gesetz eher als Beschäftigte nicht-betroffener Betriebe; dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Ergebnissen der Betriebsbefragung, wobei es fraglich ist, ob der Effekt ein reiner Größeneffekt ist (größere Betriebe und Unternehmen werden anders gemanagt als kleinere Betriebe und Unternehmen) oder ob die Betroffenheit vom EntgTranspG zu Informationsvorteilen führt. Zudem ist das Gesetz Beschäftigten von Tarifbetrieben eher bekannt als Beschäftigten von Nicht-Tarifbetrieben. Während allerdings im Dezember 2017 noch stärkere Wissensunterschiede zwischen betroffenen und nicht-betroffenen Betrieben sowie Tarif- und Nicht-Tarifbetrieben zu verzeichnen waren, haben sich diese über die Zeit hinweg verringert, insbesondere im zuletzt genannten Fall, was eher für eine allgemeine Informationsverbreitung und gegen eine spezielle Verbreitung in betroffenen Betrieben spricht.

Der Wissensanstieg wird ebenfalls durch die Beantwortung der Frage, wie die Beschäftigten über das Gesetz erfahren haben, deutlich. Im Dezember 2017 gaben über 80% der Beschäftigten an, vor unserer Umfrage noch nichts von dem Gesetz gehört zu haben. Wenn dies dennoch der Fall war, so hatten sie die Informationen primär aus den »Medien« und weniger durch den Betrieb selbst erhalten (Betriebsrat, Betriebsleitung etc.). Dies ist nicht verwunderlich, da die meisten der Betriebe angeben, die Beschäftigten nicht gezielt und aktiv über das EntgTranspG zu informieren (vgl. Göbel und Weller 2018). Im Zeitverlauf sinkt jedoch die Anzahl derer, die vor unserer Umfrage noch nichts über das Gesetz gehört hatten, auf 44% ab. Die Medien bleiben weiterhin die zentrale Informationsquelle und gewinnen sogar weiter an Dominanz; aber auch der Betriebsrat scheint seine Rolle als Multiplikator von Welle zu Welle stärker wahrzunehmen (Anstieg von 3% auf 12%).

Das Ziel des Gesetzes ist vor allem die Reduzierung der Entgeltungleichheit von Frauen und Männern, des sogenannten Gender Pay Gap. Den Begriff kannten nur 19% der Beschäftigten, aber auch nur 36% der Betriebe (vgl. Göbel und Weller 2018). Von

Tab. 1

**Kenntnis des EntgTranspG und des Gender Pay Gaps (Beschäftigte)**

	Welle 1: 12/2017–1/2018	Welle 2: 5–6/2018	Welle 3: 10–11/2018	Welle 4: 1–2/2019
Ist das EntgTranspG bekannt?	Ja: 179 (17,10%) n: 1 047	Ja: 271 (26,01%) n: 1 042	Ja: 270 (26,21%) n: 1 030	Ja: 266 (30,16%) n: 882
Betriebe >200 Beschäftigte	Ja: 97 (20,08%) n: 483	Ja: 152 (29,34%) n: 518	Ja: 156 (29,60%) n: 527	Ja: 166 (31,62%) n: 525
Betriebe <=200 Beschäftigte	Ja: 82 (14,54%) n: 564	Ja: 119 (22,71%) n: 524	Ja: 114 (22,66%) n: 503	Ja: 100 (28,01%) n: 357
Tarifbetriebe	Ja: 101 (24,16%) n: 418	Ja: 131 (30,47%) n: 430	Ja: 140 (29,98%) n: 467	Ja: 122 (30,35%) n: 402
Nicht-Tarifbetriebe	Ja: 78 (12,40%) n: 629	Ja: 140 (22,88%) n: 612	Ja: 130 (23,09%) n: 563	Ja: 144 (30%) n: 480
Schätzung Gender-Pay Gap (unbereinigt)	M: 34,06% (SD: 20,60) n: 602	M: 29,81% (SD: 18,26) n: 696	M: 30,61% (SD: 19,19) n: 717	M: 30,75% (SD: 19,0) n: 566
Betriebe >200 Beschäftigte	M: 33,36% (SD: 20,01) n: 287	M: 30,44% (SD: 18,93) n: 354	M: 28,79% (SD: 18,33) n: 369	M: 31,23% (SD: 19,46) n: 323
Betriebe <=200 Beschäftigte	M: 34,71% (SD: 21,14) n: 315	M: 29,17% (SD: 17,54) n: 342	M: 32,54% (SD: 19,90) n: 348	M: 30,11% (SD: 18,40) n: 243
Tarifbetriebe	M: 34,80 (SD: 19,45) n: 261	M: 29,67 (SD: 17,88) n: 313	M: 30,21 (SD: 18,13) n: 340	M: 30,61 (SD: 19,79) n: 256
Nicht-Tarifbetriebe	M: 33,50 (SD: 21,46) n: 341	M: 30,02 (SD: 18,58) n: 383	M: 30,98 (SD: 20,11) n: 377	M: 30,87 (SD: 18,36) n: 310

Anmerkung: n = Gesamtzahl der Antworten, M = arithmetisches Mittel, SD = Standardabweichung.

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Welle zu Welle nimmt der Kenntnisstand über den Begriff Gender Pay Gap zu, so dass in Welle 4 bereits knapp 30% der Beschäftigten den Begriff kennen. Diese Entwicklung spiegelt sich allerdings nur marginal in der Mittelwertschätzung des Gender Pay Gap wider (wir haben die Befragten gebeten, den Gender Pay Gap zu schätzen; er liegt in Deutschland, unbereinigt, in etwa bei 21%). Der unbereinigte Gender Pay Gap wurde im Dezember 2017 mit einem Mittelwert von über 30% sowohl von Beschäftigten als auch Betrieben deutlich überschätzt. Dies ist auch ein Jahr danach noch der Fall, wobei sich die Schätzung durch die leicht abfallende Tendenz dem realen Wert annähert.

### Auskunftsersuche der Beschäftigten

Wie oben berichtet, scheinen die Beschäftigten in Großbetrieben von ihrem Auskunftsrecht keinen nennenswerten Gebrauch machen (z.B. zwei Anfragen bei Volkswagen). Auch wir finden niedrige Beteiligungsquoten, aber immerhin deutlich sichtbare. In unserer ersten Beschäftigtenbefragung (n = 1 047), die vor dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs (Befragungswelle 12/2017–1/2018) durchgeführt wurde, hatten von den Beschäftigten in Betrieben

mit mehr als 200 Beschäftigten (n = 483), die das EntgTranspG kannten (n = 97), 17 Beschäftigte sicher vor eine Anfrage zu stellen, 29 Beschäftigte sicher nicht vor eine Anfrage zu stellen, und 51 weitere Beschäftigte waren unsicher oder hatten noch nicht über eine Anfrage nachgedacht. Das Ergebnis nach dem Inkrafttreten des Auskunftsanspruchs zeigt Tabelle 2.

Interessanterweise findet sich kein definiertes Verlaufsmuster über die Zeit – theoretisch sollten von Welle zu Welle mehr Beschäftigte die Möglichkeit gehabt und genutzt haben, ein Auskunftsersuchen an ihren Arbeitgeber zu richten. Auch wenn Welle 3 eine gewisse Selektivität andeutet (relativ viele Männer, Tarifbetriebe und Betriebe mit Betriebsrat bei gleichzeitig weniger Auskunftsersuchen), legen die Daten den Schluss nahe, dass einige Beschäftigte das Auskunftsrecht rasch nach der Umsetzung des EntgTranspG »ausprobiert« haben; hingegen deutet wenig auf eine direkte Betroffenheit der Anfrager hin: Geht man davon aus, dass Beschäftigte zu mehr oder weniger zufälligen Zeitpunkten Interesse an einer Anfrage entwickeln sollten (weil z.B. Indizien für Entgeltungleichheit transparent werden), dann sollte sich in den Daten ein annähernd linearer Trend finden. Unsere alternative Interpretation (»Ausprobieren«) wird auch dadurch gestützt,

Tab. 2

**Auskunftsersuche der Beschäftigten**

	Welle 2: 5–6/2018	Welle 3: 10–11/2018	Welle 4: 1–2/2019
Befragte insgesamt	1 044	1 031	884
davon in Betrieben >200 Beschäftigte	519	527	525
davon Männer	265	307	280
davon Frauen	254	220	245
davon Tarifbetriebe	261	292	267
davon Nicht-Tarifbetriebe	258	235	258
davon Betriebe mit Betriebsrat	285	331	301
davon Betriebe ohne Betriebsrat	234	196	224
Auskunftsersuche (alle Betriebe >200)	36	25	40
von Männern	25	15	25
von Frauen	11	10	15
in Tarifbetrieben	29	18	31
in Nicht-Tarifbetrieben	7	7	9
in Betrieben mit Betriebsrat	30	19	31
in Betrieben ohne Betriebsrat	6	6	9

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

dass die Anfragen tendenziell eher von Männern, in Tarifbetrieben und in Betrieben mit Betriebsrat gestellt werden. Die Hoffnung, dass insbesondere Frauen das Auskunftsrecht nutzen und dass in weniger regulierten Betrieben (ohne Tarif und Betriebsrat) Anfragen gestellt werden, erfüllt sich offensichtlich nicht.

### Anpassungs- und Vermeidungsstrategien der Betriebe

Wie gehen die Betriebe mit dem EntgTranspG um? Die Antwort können wir zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorwegnehmen; wir können aber einige Befunde aus der ersten Betriebsbefragung berichten, die wir vor der Umsetzung des Auskunftsanspruchs durchgeführt haben. Unter anderem haben wir die Betriebe dort gefragt, ob sie ihre Entgeltsysteme in der Folge des Gesetzes auf den Prüfstand stellen und ggfs. anpassen werden.

Göbel (2019) nimmt an, dass Tarifbetriebe für die Anforderungen des EntgTranspG gut gerüstet sein sollten, so dass vorwiegend Nicht-Tarifbetriebe Änderungen antizipieren sollten. Tatsächlich findet sich dieser Tarifeffekt (Logit-Regressionen). Nicht-Tarifbetriebe wollen vor allem dann Anpassungen vornehmen, wenn sie einen Betriebsrat und eine Gleichstellungsbeauftragte haben. Daneben zeigt sich eine interessante Dreifachinteraktion: Unternehmen und Betriebe können in allen ihren HR-Praktiken – Entgeltfindung, Talent Management etc. – mehr oder weniger transparent agieren. Göbel (2019) findet, dass Nicht-Tarifbetriebe, die Talent- und Performance-Managementpraktiken (wie Talent Pools, Leistungsbeurteilungen etc.) einsetzen, Anpassungen ihrer Entgeltsysteme dann eher vermeiden wollen, wenn sie ihre anderen HR-Praktiken auch weniger transparent ausgestalten – ein Befund, der aus einer Komplementaritäten-Perspektive sehr plausibel erscheint, aber deutlich macht, dass Betriebe ihre Entgeltsys-

tementscheidungen nicht unabhängig von alternativen HR-Praktiken treffen werden.

### ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Unser Ausblick auf das EntgTranspG fällt einigermaßen ernüchtert aus. Es scheint auf verschiedenen Ebenen (Betriebe und Beschäftigte) nicht die Wirkung zu entfalten, die man sich erhofft hatte. Das ist – wie wir dargelegt haben – nicht verwunderlich: Das Gesetz, und vor allem der Auskunftsanspruch, weist diverse handwerkliche Schwächen auf. Dennoch sehen wir einen Anstieg diverser Kennzahlen (Kenntnis des Gesetzes, Kenntnis des Gender Pay Gap, etc.), der darauf hindeutet, dass die öffentliche Debatte breiter wird und zunehmend mehr Beschäftigte erreicht. Das ist zwar kein direkter Effekt des Gesetzes, aber immerhin ein Korrelat, das wir positiv zur Kenntnis nehmen.

### LITERATUR

- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) (1995), verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/a\\_g/](https://www.gesetze-im-internet.de/a_g/), aufgerufen am: 4. Februar 2019.
- Axtmann, J. (2017), »Noch ist Zeit zu handeln«, *Human Resources Manager*, 24. Juli, verfügbar unter: <https://www.humanresourcesmanager.de/news/nach-ist-zeit-zu-handeln.html>.
- Baumann, H., C. Klenner und T. Schmidt (2019), »Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018«, *WSI Report* 45, 2–45.
- Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) (2001), verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/betrvg/index.html>, aufgerufen am 4. Februar 2019.
- Deutsche Gesellschaft für Personalführung – DGFP (2017), *Im Überblick: das neue Entgelttransparenzgesetz*, Ein Mitgliederservice der Deutschen Gesellschaft für Personalführung e.V., iZusammenarbeit mit Hogan Lovells International LLP, Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG), verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/entgtranspg/>, aufgerufen am 6. Februar 2019.
- Göbel, L. (2019), »Internal and/or institutional fit in HR systems? When and how firms react to competing pressures«, Working Paper.
- Göbel, L. und I. Weller (2018), »Kein Durchblick beim Entgelte«, *Personalwirtschaft* (5), 67–69.

Himmelrath, A. (2019), »Mir doch egal, wie viel du verdienst«, *Spiegel Online*, 7. Januar, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/karriere/entgelttransparenzgesetz-gerechtigkeit-beim-gehalt-spielt-kaum-eine-rolle-a-1246493.html>.

Holzki, L. (2017), »Chef, wofür bekomme ich mein Gehalt?«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 6. Juli, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/entgelttransparenzgesetz-chef-wofuer-bekomme-ich-mein-gehalt-1.3574761>.

Mayer, V. (2019), »Kein Recht auf gleichen Lohn«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 5. Februar, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/gehalt-birte-meier-zdf-1.4317783>.

Müller, L. (2017), »Das Entgelttransparenzgesetz im Überblick«, *Human Resources Manager*, 23. Oktober, verfügbar unter: <https://www.humanresourcesmanager.de/news/das-entgelttransparenzgesetz-im-ueberblick.html>.

Scheele, M. (2018), »Was verdienen eigentlich die Anderen«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 5. Januar, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/entgelttransparenzgesetz-was-verdienen-eigentlich-die-anderen-1.3772538>.

Scheele, M. (2019), »Je mehr gezahlt wird, desto ungerechter«, *Süddeutsche Zeitung Online*, 13. Januar, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/2.220/gehalt-lohn-frauen-1.4281552>.

Siemer, N. und S. Pacher (2018), *Kienbaum Studie. Sind sie bereit für das Entgelttransparenzgesetz?*, Kienbaum Consultants International GmbH, Köln.