

Brändle, Tobias; Koch, Andreas

Article

Entgelttransparenzgesetz erreicht Ziel nicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brändle, Tobias; Koch, Andreas (2023) : Entgelttransparenzgesetz erreicht Ziel nicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 12, pp. 842-849, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0230>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284426>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Tobias Brändle, Andreas Koch*

Entgelttransparenzgesetz erreicht Ziel nicht

Das Entgelttransparenzgesetz soll dazu beitragen, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen. Nach der zweiten Evaluation wird deutlich, dass dies mit den vorhandenen Instrumenten des Gesetzes nicht erreicht wird. Ohne größere Änderungen bleibt das Gesetz in großen Teilen ineffektiv – bei gleichzeitig substanziellen bürokratischen Auflagen für Betriebe. Der vorliegende Beitrag beschreibt die Ergebnisse der zweiten Evaluation und zeigt auf, in welche Richtung Reformen gehen könnten.

Die immer noch deutliche statistische Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern von durchschnittlich 18%¹ zeigt, dass das Gebot des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit (Entgeltgleichheitsgebot) in Deutschland nach wie vor nicht erreicht ist. Dabei ist die gleiche Bezahlung für gleiche oder gleichwertige Arbeit nicht nur rechtlich geboten, sondern sie ist mit Blick auf die Hebung der sogenannten stillen Reserve auf dem Arbeitsmarkt und zur Reduktion des Fachkräftemangels auch ökonomisch sinnvoll. Um die Entgeltlücke zu ver-

kleinern, hat die damalige Bundesregierung im Juli 2017 das Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) erlassen. Damit sollte mangelnde Transparenz in betrieblichen Entgeltstrukturen als eine Ursache von Entgeltungleichheit beseitigt und über die Offenlegung dieser Strukturen der Blick auf „Stellschrauben zu mehr Chancengleichheit von Frauen und Männern in Betrieb und Unternehmen“ gerichtet werden (BMFSFJ, 2017).

Das Gesetz baut auf drei wesentlichen Instrumenten zur Erreichung der Entgelttransparenz auf:

1 Die Daten sind vom Statistischen Bundesamt auf Basis der Verdiensterhebung berechnet. Die Werte beziehen sich auf das durchschnittliche Bruttostundenentgelt 2022 (Destatis, 2023).

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Dieser Artikel basiert auf den Ergebnissen der vom IAW im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführten zweiten Evaluation des Entgelttransparenzgesetzes (Bundestagsdrucksache 20/8100, 2023). Wir danken Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schlachter-Voll (IAAEU Trier) sowie René Kalweit, Philipp Kugler, Tobias Scheu und Jan Simon Wiemann (IAW).

1. Ein individueller Auskunftsanspruch für Beschäftigte in Betrieben bzw. Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten.
2. Eine Aufforderung an private Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten, betriebliche Verfahren zur Überprüfung und Herstellung von Entgeltgleichheit durchzuführen.
3. Eine Verpflichtung zur Erstellung eines Berichts zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit für Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten, die nach den §§ 264 und 289 HGB lageberichtspflichtig sind.

Dem Gesetzgeber muss schon bei der Verabschiedung des Gesetzes klar gewesen sein, dass Entgelttransparenz nicht ausreicht, um die Entgeltlücke zu verringern. Denn strukturelle Faktoren und erwerbsbiografische Unterschiede zwischen Frauen und Männern stehen einer absoluten Entgeltgleichheit grundsätzlich entgegen. Die Berufswahl, eine schlechtere Bezahlung von „Frauenberufen“, Unterrepräsentation in Führungspositionen, aber insbesondere Erwerbsunterbrechungen zur Kindererziehung und die anschließend vorherrschende Teilzeitbeschäftigung führen dazu, dass Teile der Gehaltsunterschiede durchaus erklärbar sind. Letztlich kann überhaupt „nur“ die sogenannte bereinigte Entgeltlücke von

Prof. Dr. Tobias Brändle ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim und Research Fellow am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen.

Dr. Andreas Koch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen und Lehrbeauftragter an der Universität Tübingen.

Kasten 1

Datengrundlagen der Evaluationsstudie

Im Rahmen der Evaluationsstudie wurden drei standardisierte Befragungen zur Bedeutung, Umsetzung und Bewertung des EntgTranspG und seiner Instrumente durchgeführt. Im Sommer 2022 wurden insgesamt 2.332 Beschäftigte, 2.183 Betriebe und Dienststellen sowie 876 Betriebs- und Personalräte befragt. Im Rahmen der Befragungen wurden als Differenzierungskriterien unter anderem jeweils privatwirtschaftliche und öffentliche Betriebe/Einrichtungen sowie die Schwellenwerte von 200 und 500 Beschäftigten berücksichtigt. Weitere empirische Grundlagen der Evaluationsstudie sind administrative Daten und Befragungsdaten der Statistischen Ämter (VSE), der Bundesagentur für Arbeit bzw. des IAB (SIAB, LIAB) und weitere Daten (NEPS, SOEP), die im Rahmen ökonomischer Wirkungsanalysen genutzt wurden. Für weitere Informationen siehe Bundestagesdrucksache 20/8100 (2023, 71 ff. sowie 124 ff.).

7 % (Destatis, 2023) als Maßstab für Entgeltdiskriminierung angesetzt werden.

Dabei gibt es immer noch keine gesicherten Erkenntnisse darüber, wie groß der Einfluss fehlender oder mangelnder Transparenz in Entgeltstrukturen für die Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots ist. Zwar gibt es empirische Evidenz bzw. Erfahrungen aus anderen Ländern, dass man mit Entgelttransparenz etwas erreichen kann, dies betrifft jedoch in erster Linie das Instrument der Berichtspflicht.² Zudem wurden die ursprünglich vorgesehene Ausgestaltung der Instrumente in Deutschland im Gesetzgebungsprozess deutlich entschärft. Dies hat zu unzureichender Klarheit (wegen Ausnahmen), zu mangelnder Verbindlichkeit (keine Sanktionen) und zu vergleichsweise hohen Schwellenwerten für die Geltung einzelner Regelungen geführt.³

2 Gesetzliche Regelungen zur Erhöhung der Entgelttransparenz haben in einigen Ländern das geschlechtsspezifische Lohngefälle verringert. Dies ist jedoch hauptsächlich durch das verlangsamte Lohnwachstum bei männlichen Arbeitnehmern, und nicht durch ein erhöhtes Lohnwachstum bei weiblichen Arbeitnehmerinnen getrieben (siehe z. B. Duchini et al. (2020) für das Vereinigte Königreich, für einen ergänzenden Literaturüberblick siehe Bennedsen et al. (2023)).

3 Der Verabschiedung des Gesetzes und seiner Instrumente in der vorliegenden Form waren intensive Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und der Bundesregierung vorausgegangen, die teilweise zu einer deutlichen Abschwächung der ursprünglichen Regelungen und zu einer Verengung ihres Geltungsbereichs geführt hatten. Z. B. waren die nun freiwilligen betrieblichen Prüfverfahren in Abschnitt 3 des Gesetzes ursprünglich als verpflichtend vorgesehen und im Falle aufgedeckter Entgeltunterschiede mit Sanktionen bewehrt (z. B. Jensen, 2018).

In der Evaluationsstudie wurden nun, wie in § 23 EntgTranspG festgelegt, die „Wirksamkeit des Gesetzes“ und die „Umsetzung des Gebots des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit in allen Betriebs- und Unternehmensformen und -größen“ untersucht. Dazu wurden mehrere eigene Befragungen und ökonomische Wirkungsanalysen auf Grundlage vorhandener Daten durchgeführt (vgl. Kasten 1).

Bekanntheit von Entgeltgleichheitsgebot und Entgelttransparenzgesetz

Fast 85 % der befragten Beschäftigten sagen, dass das Thema Entgeltgleichheit für sie ein wichtiges Thema sei (vgl. Abbildung 1a). 13 % der befragten Beschäftigten sagen, dass sie ihren Stundenlohn im Vergleich zu dem von Kolleg:innen mit vergleichbaren Tätigkeiten geringer einschätzen; unter den weiblichen Beschäftigten sind dies sogar mehr als 20 %. Mehr als 60 % dieser weiblichen Beschäftigten glauben, dass sie aufgrund ihres Geschlechts schlechter bezahlt werden als die männlichen Kollegen. Ganz anders sieht es in den Betrieben aus: hier hält eine große Mehrheit von nahezu drei Viertel der Befragten das Thema für nicht relevant (vgl. Abbildung 1b). Als Gründe geben viele Betriebe und Dienststellen an, dass keine Entgeltungleichheit in ihrer Institution bestehe oder dass wegen einer bestehenden Tarifbindung das Gesetz für sie keine Relevanz habe.⁴

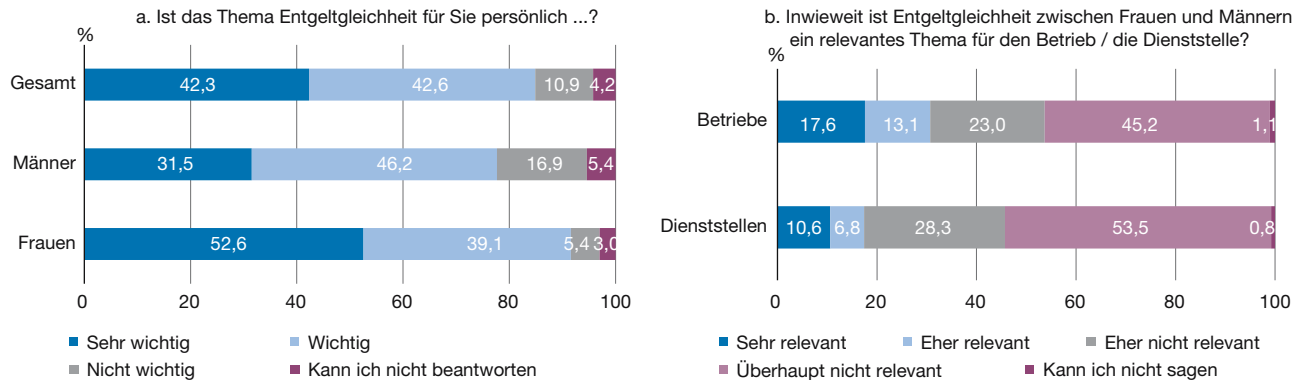
Genau umgekehrt verhält es sich mit der Bekanntheit des Entgelttransparenzgesetzes: Dieses ist unter den befragten Beschäftigten nur einer Minderheit von knapp einem Drittel überhaupt bekannt – wobei nur geringe Unterschiede zwischen Beschäftigten in den von den gesetzlichen Regelungen unmittelbar betroffenen Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten (34 % kennen das Gesetz) und den nicht direkt betroffenen kleineren Betrieben (28 %) festzustellen sind. Unter den betrieblichen Verantwortlichen ist hingegen einer Mehrheit von fast 80 % der Befragten in betroffenen Betrieben (>200 Beschäftigte) das Gesetz bekannt.

(Noch) weniger bekannt sind die einzelnen Instrumente des Gesetzes: Von den befragten Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten kennen rund 30 % den individuellen Auskunftsanspruch, jedoch jeweils nur gut

4 Diese irrije Annahme ist bei zahlreichen Befragten sowohl auf Arbeitnehmer- wie auch auf Arbeitgeberseite zu beobachten. Vermutlich basiert sie auf der „Angemessenheitsvermutung“ (§ 4 Abs. 5 EntgTranspG), der zufolge Tätigkeiten, die aufgrund tarifvertraglicher Entgeltregelungen unterschiedlich entlohnt werden, als nicht gleichwertig angesehen werden. Daraus lässt sich aber nicht folgern, dass in tarifgebundenen Betrieben qua Geltung des Tarifvertrags geschlechtsbedingte Lohnunterschiede ausgeschlossen sind.

Abbildung 1

Relevanz des Themas Entgeltgleichheit für Arbeitnehmende und Arbeitgeber



a: N = 2.329 Beschäftigte, davon N = 1.196 weibliche und N = 1.133 männliche; b: N = 564 Betriebe und N = 396 Dienststellen mit jeweils mehr als 200 Beschäftigten.

Quelle: IAW/SOKO-Beschäftigtenbefragung; IAW/SOKO-Betriebs- und Dienststellenbefragung.

15 % die anderen beiden Instrumente. Auch in den betroffenen Betrieben ist vor allem der individuelle Auskunftsanspruch bekannt, den rund zwei Drittel der Befragten kennen. Die Aufforderung zur freiwilligen Überprüfung der Entgeltstrukturen ist hingegen nur etwa jedem/jeder dritten Betrieb/Dienststelle bekannt, die Berichtspflichten nur einem/einer von fünf Betrieben/Dienststellen.

Auffällig ist weiterhin, dass die Bekanntheit des Gesetzes und seiner Instrumente im Jahr 2022 verglichen mit der ersten Evaluation aus dem Jahr 2018 teils deutlich zurückgegangen ist. So gab z. B. in der ersten Evaluation noch die Hälfte (50 %) der Beschäftigten an, das EntgTranspG zu kennen und auch die Instrumente waren seinerzeit einem weitaus höheren Anteil der Befragten bekannt (Bundestagsdrucksache 19/11470, 2019, 83f.). Das Gesetz und seine Regelungen scheinen sich also nicht nachhaltig im Bewusstsein von Beschäftigten und Betrieben verankert zu haben und in der betrieblichen Praxis insgesamt nur eine geringe Rolle zu spielen.

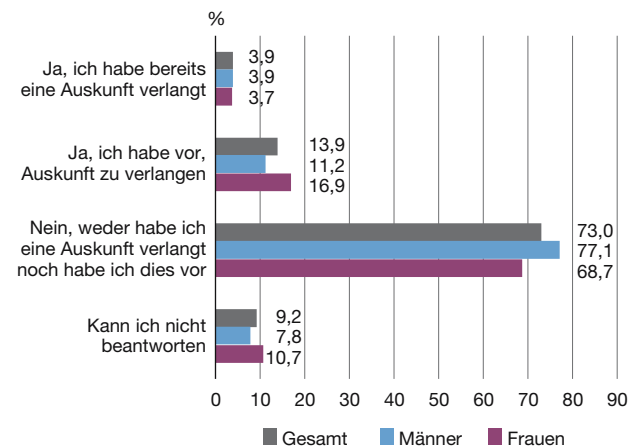
Relevanz und Umsetzung des individuellen Auskunftsanspruchs

Etwa 4 % der befragten Beschäftigten gaben an, dass sie von ihrem Arbeitgeber bereits eine Auskunft zur Entgeltgleichheit im Sinne des EntgTranspG verlangt haben; weitere knapp 14 % der Befragten haben vor, zukünftig eine Auskunft zu verlangen (vgl. Abbildung 2). Auffällig ist dabei, dass sich die Anteile der weiblichen und der männlichen Beschäftigten bei den bereits gestellten Auskunftsfragen kaum unterscheiden. Dies kann unter anderem daran liegen, dass ein Teil der Auskunftsfragen

auch gestellt wird, um eine Information über den eigenen „Wert“ im Unternehmen zu erhalten, wie dies in der ersten Evaluation festgestellt wurde (Bundestagsdrucksache 19/11470, 2019, 94). Auffällig ist darüber hinaus, dass sich die Zahlen im Vergleich zur ersten Evaluation des Gesetzes kaum verändert haben – damals lag der Wert ebenfalls bereits bei 4 % (Bundestagsdrucksache 19/11470, 2019, 94). Dies deutet darauf hin, dass das Instrument in

Abbildung 2 Bedeutung von Auskünften zur Entgeltgleichheit

Haben Sie eine Auskunft zur Entgeltgleichheit verlangt oder haben Sie dies in Zukunft vor?



N = 1.291 Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten, darunter N = 663 männliche und N = 628 weibliche Beschäftigte.

Quelle: IAW/SOKO-Beschäftigtenbefragung.

der Praxis offenbar nur wenig genutzt wird. In den Fällen, in denen eine Auskunftsanfrage gestellt wurde, kommt es in der Regel zur Anpassung der Stellenbeschreibung, zu einer Anpassung des individuellen Entgelts oder zu einem Personalgespräch. Eine auffällige Auskunft hat also in der Regel einen Einfluss auf das Entgelt.

Hemmnisse der Umsetzung spielen eine große Rolle. So befürchtet fast ein Viertel derjenigen, die noch keine Anfrage gestellt haben, dass ihnen eine Anfrage von ihren Vorgesetzten negativ ausgelegt werde. Zahlreiche andere Befragte stellen auch deshalb keine Anfragen, weil sie denken, dass das Gesetz aufgrund der Tarifbindung ihres Betriebs nicht relevant sei (32 %) oder sie ohnehin bereits wüssten, was die Kolleg:innen verdienten (29 %).

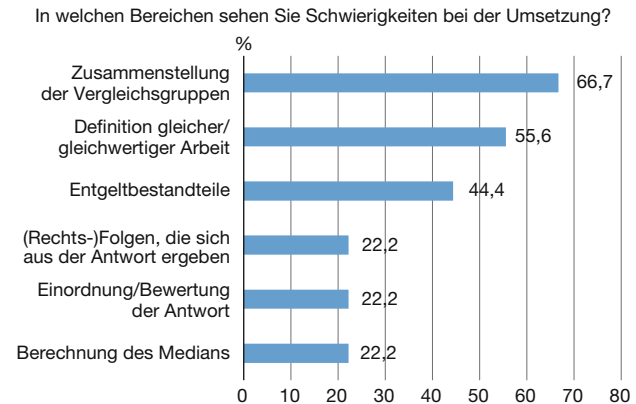
Unter den befragten Betrieben und Dienststellen berichten rund 15 %, dass bei ihnen seit 2019 Auskunftsanfragen gestellt worden seien. In etwa 10 % der Fälle habe es dabei Hinweise auf ungleiche Bezahlung zwischen Frauen und Männern bei gleichen oder gleichwertigen Tätigkeiten gegeben, wobei das Entgelt der anfragenden Person häufiger über als unter dem Vergleichsentgelt gelegen habe.

Die Betriebs- und Personalräte sind zwar in die Bearbeitung der Auskunftsanfragen involviert, sehen dabei aber zahlreiche Umsetzungsprobleme (vgl. Abbildung 3). Diese reichen von der Zusammenstellung der Vergleichsgruppen und die damit zusammenhängende Definition gleichwertiger Tätigkeiten bis zur Frage der Berücksichtigung verschiedener Entgeltbestandteile. Hinzu kommt, dass Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Auskunftsanfragen in vielen Betrieben nicht grundsätzlich geklärt sind und erst im konkreten Fall beschlossen werden.⁵

Die ökonomischen Kausalanalysen der Evaluationsstudie (Bundestagsdrucksache 20/8100, 2023, 71 ff.) zeigen ebenso wie weitere wissenschaftliche Studien (Brütt und Yuan, 2022; Seitz und Sinha, 2022), dass der individuelle Auskunftsanspruch im Mittel keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern hat. Dieses Ergebnis steht im Kontrast dazu, dass auffällige Anfragen in der Regel zu Anpassungen führen. Mögliche Ursachen dafür könnten sein: (1) die mangelnde Bekanntheit des Instruments bei den Beschäftigten, (2) Hemmnisse, eine Anfrage zu stellen, und (3) die Art und Weise, wie Auskünfte beantwortet werden müssen. Denn selbst bei vorliegender Entgeltungleichheit kann eine Auskunft unauffällig sein.

5 Die meisten Auskunftsanfragen bearbeiten die Arbeitgeber bzw. deren Personalabteilungen selbst, und nicht – was ebenfalls möglich wäre – die Betriebs- und Personalräte. Letzteres würde die Anonymität der Beschäftigten schützen, die Sorge vor einer negativen Bewertung der Anfrage durch den Arbeitgeber haben.

Abbildung 3
Schwierigkeiten bei individuellen Auskunftsanfragen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten



N = 111 Betriebs- und Personalräte. Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: IAW/SOKO-Betriebs- und Personalrätebefragung.

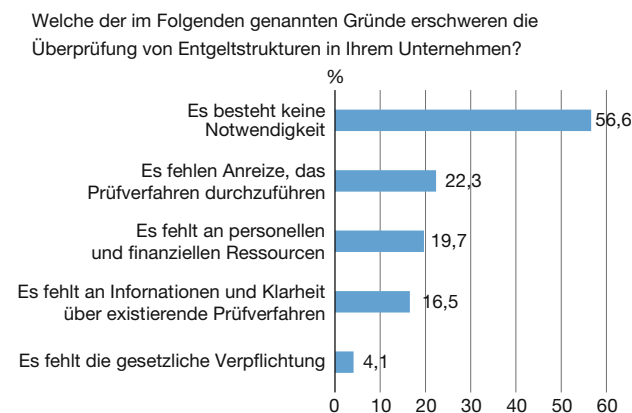
Betriebliche Verfahren zur Überprüfung und Herstellung von Entgeltgleichheit

Mit dem Instrument der Überprüfung der Entgeltstrukturen werden private Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten aufgefordert, „ihre Entgeltregelungen und die verschiedenen gezahlten Entgeltbestandteile sowie deren Anwendung regelmäßig auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots“ (§ 17 EntgTranspG) zu prüfen. Das Gesetz macht wenig konkrete Vorgaben, wie ein solches Prüfverfahren ausgestaltet werden muss. Zudem werden betroffene Unternehmen zwar aufgefordert, die bei der Überprüfung entdeckten Lohnunterschiede zu beseitigen, allerdings drohen bei Nichtbeseitigung keine ordnungs- oder strafrechtlichen Konsequenzen.

Insgesamt hat das Instrument in der Praxis eine nur geringe Relevanz. So gibt nur ein gutes Viertel der befragten Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten an, dass sie seit 2019 eine solche Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen durchgeführt hat. Dies zeigt auch der Bedeutungsrückgang des Instruments im Vergleich zur ersten Evaluation, welches damals noch von etwa 45 % der befragten Unternehmen angewendet wurde (Bundestagsdrucksache 19/11470, 2019, 100).⁶ Viele Unternehmen sehen keine Notwendigkeit zur Überprüfung oder bemängeln fehlende Anreize, Informationen oder Ressourcen zur Durchführung der Verfahren (vgl. Abbildung 4). Betriebs- und Personalräte beklagen die gleichen Defizite. Nur knapp

6 Zu einem ähnlichen Ergebnis (39 %) kommt die Studie von Baumann et al. (2019) auf Grundlage einer Befragung von Betriebsräten.

Abbildung 4
Was steht einer Überprüfung der Entgeltstrukturen entgegen?



N = 118 Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: IAW/SOKO-Betriebs- und Dienststellenbefragung.

ein Fünftel (20 %) der befragten Beschäftigten gibt an, die Entgeltprüfverfahren überhaupt zu kennen.

Bei den Betrieben, die ihre Entgeltstrukturen überprüft haben, ist nicht immer klar, welche Methoden angewendet wurden und zu welchen Schlussfolgerungen dies geführt hat. Auch in den analysierten Sekundärdaten sind keine statistisch signifikanten Effekte der Prüfverfahren auf die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern nachweisbar.

Berichte zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit

Auch die verpflichtende Erstellung von Berichten zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit in lageberichtspflichtigen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten hat bislang nur eine vergleichsweise geringe Relevanz.⁷ Obwohl der Gesetzgeber vorab davon ausgegangen war, dass etwa 3.950 Kapitalgesellschaften von der Regelung betroffen sein würden (Bundestagsdrucksache 18/11133, 2017, 42), ließ sich in den einschlägigen Quellen (Bundesanzeiger, Unternehmensregister) trotz Veröffentlichungspflicht nur eine deutlich geringere Zahl von 330 Berichten finden.⁸ Inhaltlich entsprechen die aufgefundenen Berichte in der Regel den gesetzlichen Vorgaben.

⁷ Für eine vertiefte Diskussion der Reichweite und Bedeutung des Instruments siehe Bundestagsdrucksache 20/8100 (2023, 112 ff.).

⁸ Zudem waren teils mehrere Berichte derselben Unternehmen enthalten. Die Recherche wurde im Sommer 2022 durchgeführt.

Die Ursachen für die weit unter den Erwartungen liegende Zahl der Berichte können neben einer möglichen Überschätzung durch die Bundesregierung auch die unklare Spezifizierung des Adressatenkreises oder eine verzögerte Veröffentlichung von Lageberichten im Unternehmensregister sein (siehe auch Bundestagsdrucksache 20/8100, 2023, 123 f.). Besonders wichtig dürfte aber der Umstand sein, dass die Nicht-Erstellung eines Berichts nicht sanktionsbewehrt ist, da diese nicht Gegenstand der (handelsrechtlichen) Prüfung der Lageberichte sind. Aus der Evaluation ergibt sich insgesamt, dass viele Arbeitgeber ihrer Pflicht nicht nachkommen und dass auch dieses Instrument keine statistisch gesicherte Wirkung auf die Verringerung der Entgeltungleichheit entfaltet.

Handlungsempfehlungen

Wenn der Gesetzgeber sein zentrales Ziel erreichen will, die Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern bis 2030 auf 10 % zu reduzieren (Bundesregierung, 2022), müssen die bisherigen gesetzlichen Instrumente angepasst, die Umsetzung der bestehenden Regelungen verbessert sowie weitere Maßnahmen ergriffen werden. So hat die aktuelle Bundesregierung auch in ihrem Koalitionsvertrag als Ziel formuliert, das EntgTranspG weiterzuentwickeln (SPD et al., 2021, 91). Auch die im Mai 2023 verabschiedete EU-Richtlinie 2023/970 (EU-RL) zur „Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen“ (Europäisches Parlament und der Rat, 2023) verlangt letztlich eine Fortentwicklung der gesetzlichen Regelungen.

Die Bekanntheit steigern

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass zahlreichen Befragten das EntgTranspG nicht bekannt und seine Inhalte nur wenig geläufig sind, obwohl das grundlegende Thema der Entgeltgleichheit für viele ein wichtiges Thema ist. Wenn eine verbesserte Wirkung des Gesetzes erzielt werden soll, gilt es also weiterhin, das Gesetz insbesondere bei potenziell betroffenen Personen bekannter zu machen. Dies ist beispielsweise durch Informationskampagnen zu erreichen. Zudem sollten Betriebe ihre Beschäftigten über die Ergebnisse von individuellen Auskunftsanfragen, Prüfverfahren zur Entgeltgleichheit und Berichten zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit informieren müssen.

Für mehr Klarheit und Verbindlichkeit sorgen

Obwohl im ersten Abschnitt des Gesetzes relevante Grundbegriffe explizit geregelt sind, scheinen Spielräume hinsichtlich des Anwendungsbereichs der einzelnen Inst-

umente insbesondere für Betriebe zu bestehen. Die neue EU-RL verlangt hier eine (weitere) Konkretisierung, um die Erkennbarkeit von Ansprüchen für Berechtigte zu verbessern. Hier gilt es, die bestehenden Regelungen noch eindeutiger zu formulieren.

Mit Blick auf die Arbeitgeber sind die Begrifflichkeiten in den Abschnitten 2 bis 4 des Gesetzes nicht immer einheitlich. Die unterschiedlichen Formulierungen im Gesetzestext können dazu beitragen, dass sich Arbeitgeber selbst nicht als erfasst und daher nicht an die Regelungen gebunden sehen. Hier sollte klarer formuliert werden. Geeignet hierfür wären beispielsweise die Begriffe bzw. Definitionen des Betriebs bzw. der Dienststelle und des rechtlich selbstständigen Unternehmens.

Bei den betrieblichen Prüfverfahren zur Entgeltgleichheit ist weder geregelt, wie das Prüfverfahren durchgeführt werden muss, noch was passiert, wenn dieses Prüfverfahren eine Entgeltungleichheit feststellt. Auch hier wäre eine größere Einheitlichkeit wünschenswert, die außerdem auch den Aufwand verringern würde. Ferner ist auch nicht klar, wie hoch die Entgeltungleichheit sein muss, um Änderungen verpflichtend werden zu lassen. Die neue EU-RL verpflichtet zur Einführung von Prüfverfahren gemeinsam mit den Beschäftigtenvertretungen für alle Arbeitgeber mit mindestens 100 Beschäftigten, die eine Entgeltdifferenz von mindestens 5 % des Durchschnittsentgelts nicht objektiv rechtfertigen können.

Die EU-RL führt Berichtspflichten für Arbeitgeber ab 100 Beschäftigten in zeitlich gestaffeltem Umfang ein, wobei das betriebliche Lohngefälle offengelegt und begründet werden muss. Wünschenswert wären aus Sicht der Evaluation explizite, einfach und unbürokratisch umzusetzende Anforderungen an die Berichtsinhalte, eine niedrigschwellige Zugänglichkeit zu veröffentlichten Berichten sowie einheitliche und eindeutige Regelungen für Mutter- und Tochterunternehmen in Konzernen. Ebenso sollten Sanktionen festgelegt werden für den Fall, dass Berichte nicht erstellt bzw. nicht als Anlage zum Lagebericht veröffentlicht werden.

Die Rolle der Betriebs- und Personalräte bei der Wahrnehmung des Auskunftsanspruchs nach dem EntgTranspG ist schwer durchschaubar, auch für diese selbst. Daher sollten zunächst die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der Tätigkeit der Personalvertretungen im EntgTranspG klarer geregelt werden.

Geltungsbereich des Gesetzes erweitern

Im Sinne der Zielerreichung sollte dabei der Geltungsbereich des Gesetzes prinzipiell ausgeweitet werden. Der

Rechtsprechung des EuGH folgend sollten zusätzliche bzw. konkretisierte Regelungen für Geschäftsführende einer GmbH, für arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeitende und für Beamt:innen der Länder und Kommunen getroffen werden. Es sollte klargelegt werden, dass die Regelungen des EntgTranspG grundsätzlich für alle Beschäftigten gelten.

Eine Tarifbindung wird von allen Akteuren häufig als „Ausnahme“ von den Regelungen des EntgTranspG betrachtet. Es muss klar betont werden, dass das Gesetz auch für tarifgebundene Betriebe gilt. Die Vorgabe in § 4 Abs. 5 S. 2 EntgTranspG, dass die Eingruppierung in Tarifgruppen die Gleichwertigkeit von Arbeit festlegt, ist mit dem Unionsrecht unvereinbar. Das Entgelt von Personen, die tariflich gleich eingruppiert sind, kann sich durch über- bzw. außertarifliche Entgeltbestandteile unterscheiden, sodass diese auch überprüft werden müssen. Zudem müsste in einem tarifgebundenen Betrieb die korrekte Eingruppierung überprüft werden können. Der Entgeltvergleich zur Feststellung von Diskriminierung muss allen Personen mit gleicher oder gleichwertiger Arbeit ermöglicht werden, unabhängig von Tarifbindung, geografischen Bereichen oder Statusgruppen. Dies ist in der EU-RL vorgesehen und wir empfehlen eine breite Auslegung der Vergleichsgruppe, um auch Tätigkeiten in verschiedenen Abteilungen oder Betriebsstätten vergleichen zu können.

Die neue EU-RL schreibt einen individuellen Auskunftsanspruch aller Beschäftigten verbindlich vor. Rechtlich ist danach weder eine Zugangsschwelle von 200 Beschäftigten zulässig noch eine Beschränkung des Auskunftsanspruchs dahingehend, dass das Medianentgelt nicht mitgeteilt werden muss, sobald die Vergleichsgruppe aus weniger als sechs Personen des anderen Geschlechts mit gleicher oder gleichwertiger Arbeit besteht. Letztendlich ist es zwar wahrscheinlicher, dass in größeren Betrieben mehr bzw. überhaupt ausreichend Personen mit gleicher oder gleichwertiger Arbeit gefunden werden. Eine Zugangsschwelle ist hierfür jedoch grundsätzlich nur ein Hilfskonstrukt und daher aus Sicht der Evaluation nicht zielführend.

Dass eine Auskunft zum Medianentgelt der Vergleichsgruppe nur verlangt werden kann, wenn mindestens sechs Personen des anderen Geschlechts mit gleicher oder gleichwertiger Arbeit beschäftigt werden, verhindert einen individuellen Auskunftsanspruch für einen Teil der Beschäftigten und ist willkürlich. Zudem ist der Median in vielen Fällen aufgrund seiner Unempfindlichkeit gegenüber Ausreißern kein geeignetes statistisches Maß, um Entgeltungleichheit aufzudecken. Daher sollte zusätzlich zum Median auch das Durchschnittsgehalt der Kolleg:innen angegeben werden. Idealerweise würde sogar das aufgeschlüsselte Gehalt aller mit gleicher und

gleichwertiger Arbeit beschäftigten Kolleg:innen genannt werden müssen – selbstverständlich in anonymisierter Form. Nur dann kann Diskriminierung mit ausreichend hoher Wahrscheinlichkeit identifiziert werden. Hierfür müsste der Gesetzgeber die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern so gewichten, dass sie nicht hinter das Interesse am Datenschutz zurücktritt.

Ein grundsätzliches Hemmnis für den individuellen Auskunftsanspruch ist, dass Beschäftigte ihren eigenen Arbeitgeber verklagen müssen, um an ihr Recht zu kommen. Dies ist eine große Hürde und kann die weitere Zusammenarbeit erschweren. Um dies zu umgehen, könnten solche Klagen anonym eingereicht werden. Die neue EU-RL schreibt die Beteiligung von Interessenvertretungen bei der Durchsetzung von Entgeltgleichheit vor. Dies würde implizieren, dass Arbeitgeber die Beantwortung individueller Auskunftsanfragen nur noch mit Zustimmung der Personalvertretungen an sich ziehen dürfen. Denkbar wäre alternativ auch die Einrichtung einer betrieblichen oder überbetrieblichen Ombudsstelle, um die Anonymität der anfragenden Beschäftigten auch de facto zu gewährleisten. Schließlich könnte auch die Einführung des im Koalitionsvertrag als Ziel genannten Verbandsklagerechts (SPD et al., 2021, 91) die Stellung der Beschäftigten stärken, wenn diese dadurch in ihren individuellen Rechten im Rahmen einer Prozessstandschaft durch Verbände vertreten werden.

Verzahnung der Instrumente

Das aus Sicht der wissenschaftlichen Literatur wirksamste Instrument ist die Überprüfung der Entgeltstrukturen nach § 17 EntgTranspG (Bundestagsdrucksache 20/8100, 2023, 37 ff.). In der aktuellen Ausgestaltung als unverbindliche Aufforderung ist dieses Instrument jedoch wirkungslos. Eine pauschale Pflicht für Prüfverfahren ist jedoch ebenso wenig zielführend und erzeugt viel Bürokratie, insbesondere wenn es keinen Grund zur Annahme gibt, dass Entgelte ungleich sein könnten.⁹ Wir schlagen daher folgendes Konzept vor (vgl. Abbildung 5):

- Prüfverfahren sind weiterhin für Betriebe grundsätzlich freiwillig. Diese können dann als „Aushängeschild“ in der Außenkommunikation genutzt werden.
- Prüfverfahren sind verpflichtend vorgeschrieben,
 - a. wenn individuelle Auskunftsanfragen zur Feststellung von Entgeltungleichheit geführt haben.

⁹ Dies kann auch ein Grund sein, warum unsere Sekundärdatenanalysen keine Effekte der betrieblichen Prüfverfahren auf die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern gezeigt haben. Dabei gibt es in anderen Ländern Untersuchungen, die ähnlichen Verfahren Effekte bescheinigen.

Abbildung 5
Vorschlag zur Verzahnung der Instrumente des EntgTranspG



Quelle: eigene Darstellung.

- b. auf Verlangen der Betriebs- oder Personalräte, wenn diesen Hinweise auf Entgeltungleichheit vorliegen.
- Prüfverfahren werden standardisiert. Sie enthalten unter anderem verpflichtende Kennzahlen zur unbereinigten und bereinigten Entgeltlücke im Betrieb. Diese sollen ebenso veröffentlicht werden wie die Ergebnisse der individuellen Auskunftsanfragen. Es soll eine Zertifizierung durch externe private Anbieter erfolgen, um innerbetriebliche Personalressourcen zu schonen. Die Ergebnisse der Prüfverfahren müssen öffentlich zugänglich sein.
 - Wenn systematische Entgeltungleichheiten festgestellt wurden, sind die Betriebe verpflichtet, einen Bericht analog § 21 EntgTranspG anzufertigen, in dem konkrete Maßnahmen und Zeithorizonte genannt werden, um diese Entgeltungleichheiten zu beseitigen.
 - Zuletzt sollten Sanktionen für die Fälle eingeführt werden, in denen verpflichtende Prüfverfahren nicht stattfinden, keine effektiven Maßnahmen zur Reduzierung vorgefundener Entgeltdifferenzen getroffen oder diese Maßnahmen verschleppt werden.

Auf diese Weise werden alle Betriebe von Prüfverfahren und Berichtspflichten entlastet, wenn keine Entgeltgleichheit festgestellt wird. Dort jedoch, wo dies der Fall ist, tritt ein mehrstufiges, effektives und (in der letzten Stufe) sanktionsbewehrtes System in Kraft. Gleichzeitig steht es allen Betrieben frei, dieses Verfahren als „Aus-

hängeschild“ zu durchlaufen. Damit dies attraktiv genug bleibt, sollte es möglichst standardisiert, professionalisiert und digitalisiert sein.

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, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), *WSI-Report*, 45.
- Bennedsen, M., B. Larsen und J. Wei (2023), Gender wage transparency and the gender pay gap: A survey, *Journal of Economic Surveys*, 2023, 1-35, DOI: 10.1111/joes.12545.
- Brütt, K. und H. Yuan (2022), Pitfalls of pay transparency: Evidence from the lab and the field, Tinbergen Institute, *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2022-055/1, <https://papers.tinbergen.nl/22055.pdf> (21. November 2023).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), Das Entgelttransparenzgesetz. Ein Leitfaden für Arbeitgeber sowie Betriebs- und Personalräte.
- Bundesregierung (2022), Grundsatzbeschluss 2022 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Die Bundesregierung.
- Bundestagsdrucksache 18/11133 (2017), Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Deutscher Bundestag.
- Bundestagsdrucksache 19/11470 (2019), Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern sowie zum Stand der Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebots in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten, Deutscher Bundestag.
- Bundestagsdrucksache 20/8100 (2023), Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern sowie zum Stand der Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebots in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten, Deutscher Bundestag.
- Destatis (2023), Gender Pay Gap 2022: Frauen verdienen pro Stunde 18% weniger als Männer, Pressemitteilung 036, 30. Januar, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_036_621.html (19. November 2023).
- Duchini, E., S. Simion und A. Turrell (2020), Pay Transparency and Cracks in the Glass Ceiling, University of Warwick, *Warwick Economics Research Papers*, 1311.
- Europäisches Parlament und der Rat (2023), Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen, *Amtsblatt der Europäischen Union*, L132, 21-44, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj> (21. November 2023).
- Jensen, A. (2018), Entgelttransparenz – ein zahnloser Tiger, *Magazin Mitbestimmung*, 2, <https://www.boeckler.de/de/magazin-mitbestimmung-2744-entgelttransparenz-ein-zahnloser-tiger-6055.htm> (21. November 2023).
- Seitz, S. und S. Sinha (2022), Pay Transparency, Workplace Norms, and Gender Pay Gap: Early Evidence from Germany (Mimeo).
- SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, *Koalitionsvertrag 2021-2025*.

Title: *The German Pay Transparency Act Does Not Achieve Its Goal*

Abstract: *The German Pay Transparency Act (Entgelttransparenzgesetz) is intended to help enforce the principle of equal pay for women and men doing equal work or work of equal value. After the second evaluation, it is clear that this is not being achieved with the existing instruments of the law. Without major changes, the law remains largely ineffective - while at the same time imposing substantial bureaucratic requirements on firms. This article describes the results of the second evaluation and shows possible reforms.*