



IW-Policy Paper 13/19

Das Entgelttransparenzgesetz: Unklarer Mehrwert für die Entgeltgleichheit

Jörg Schmidt

Köln, 05.12.2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Ursachen analysieren: Chancen- vor Ergebnisgleichheit	5
3 Der internationale Kontext: Auswirkungen von Entgelttransparenz nicht hinreichend erforscht	10
4 Das Entgelttransparenzgesetz: Ein Papiertiger?	12
4.1 Wo lauern Konfliktpotenziale?	12
4.2 Welche Erkenntnisse liefert die erste Evaluation?	15
5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	23
Literatur	25
Abstract	29
Tabellenverzeichnis	30
Abbildungsverzeichnis	30



JEL-Klassifikation:

J16 – Geschlechtsspezifische Ökonomik

J31 – Lohnniveau und Lohnstruktur; Lohnunterschiede

Zusammenfassung

Die Einführung des Entgelttransparenzgesetzes (EntgTranspG) im Jahr 2017 zielte auf die Durchsetzung des Gebots der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern. Im Zentrum stand der statistisch nicht erklärte Anteil der Entgeltlücke und die daraus abgeleitete Auffassung, dass die praktische Anwendung des Entgeltgleichheitsgebots nicht verwirklicht sei. Im Juli 2019 wurde nun die erste Evaluation des Gesetzes vorgelegt.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Beitrag zunächst kritisch mit dem Ausgangsbefund einer mittelbaren Entgeltbenachteiligung auseinander. Erstens kann die Entgeltlücke (unbereinigt und bereinigt) nicht als quantitativer Nachweis einer Entgeltbenachteiligung interpretiert werden. Zudem lassen eine ursachenorientierte Betrachtung der Entgeltlücke sowie eine Berücksichtigung der Anreizstrukturen von Unternehmen praktisch keinen Spielraum für strukturelle Entgeltbenachteiligung. Zweitens sind die kausalen Wirkungen von Entgelttransparenz auf die Entgeltlücke von Frauen und Männern bislang noch nicht hinreichend erforscht. Demnach ist weitgehend offen, inwieweit die Entgeltlücke durch Transparenzregelungen reduziert werden kann. Mögliche negative Konsequenzen für Unternehmen, die in Folge einer erhöhten Entgelttransparenz im Betrieb entstehen können, wurden beziehungsweise werden kaum thematisiert.

Schließlich verdeutlicht das Evaluationsgutachten, dass sich bereits ein relativ hoher Anteil von Beschäftigten über Fragen von Lohn und Gehalt austauscht und aktuell nur ein geringes Interesse an einer Auskunftsanfrage besteht. Eine solche Anfrage wird – trotz der eingeschränkten Datenlage – etwa gleichermaßen von Frauen und Männern wahrgenommen und hat überwiegend das Ziel, Informationen über den eigenen Wert für das Unternehmen zu gewinnen. Zukünftig kann sich zwar ein deutlich höherer Anteil von Beschäftigten vorstellen, den Auskunftsanspruch zu nutzen, allerdings deutet sich eine ähnliche Motivationslage an. Damit ist fraglich, ob und inwieweit der Auskunftsanspruch überhaupt einen Impuls zur Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke liefern kann. Im Übrigen zeigt das Evaluationsgutachten, dass die überwiegende Mehrheit der lageberichtspflichtigen Unternehmen bereits die ebenfalls bestehende Berichtspflicht zu den Themen Gleichstellung und Entgeltgleichheit umgesetzt hat oder deren Umsetzung plant.

Zusammenfassend erweist sich das EntgTranspG und insbesondere der individuelle Auskunftsanspruch in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten gegenwärtig als ein bürokratischer Akt ohne erkennbaren Mehrwert. Aufgrund des erst kurzen Zeitraums seit Einführung des Gesetzes ist noch ungeklärt, ob überhaupt oder inwieweit eine Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke in der Zielgruppe kausal durch das Gesetz eingetreten ist. Insgesamt sollten daher im Wesentlichen keine weiteren Anpassungen des EntgTranspG vorgenommen werden. Zudem empfiehlt sich in Zukunft gegebenenfalls eine grundsätzliche Revision, ob das Gesetz und vor allem der individuelle Auskunftsanspruch zielführend sind. Bei der Beurteilung der Wirksamkeit des Gesetzes wäre wünschenswert, wenn neben einer Analyse, inwieweit eine Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke kausal nachweisbar ist, auch berücksichtigt würde, inwieweit (negative) Folgewirkungen in den Unternehmen eingetreten sind.

1 Einleitung

Das Entgelttransparenzgesetz ist seit mehr als zwei Jahren in Kraft und seit mehr als eineinhalb Jahren gilt ein individueller Auskunftsanspruch für Beschäftigte in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten. Damit ist es zwar für eine abschließende Bilanz noch zu früh, dennoch wurde im Juli 2019 eine erste Evaluation des Gesetzes vorgelegt. Das Ziel bestand darin, die Wirksamkeit des Gesetzes hinsichtlich des „Gebots des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“ zu überprüfen (§ 23 EntgTranspG). Dabei ist zu beachten, dass mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bereits eine gesetzliche Grundlage besteht, die unter anderem eine ungleiche Entlohnung aufgrund des Geschlechts verbietet.

Mit Blick auf den Gesetzentwurf hatte die Bundesregierung seinerzeit den sogenannten bereinigten Entgeltunterschied als Ansatzpunkt identifiziert. Er beschreibt den Teil der durchschnittlichen Entgeltlücke, der durch lohnbestimmende Faktoren (wie zum Beispiel Beruf, Berufserfahrung, Branche, Bildung, etc.) nicht erklärt werden kann. Zwar ging schon der Gesetzentwurf davon aus, dass der „statistisch nicht erklärte Teil der Entgeltlücke nicht mit Entgeltdiskriminierung in dieser Höhe gleichzusetzen ist“, dennoch wurde er als „ein klares Indiz [...] für eine zumeist mittelbare Entgeltbenachteiligung“ betrachtet und als Beleg, dass die Anwendung des Entgeltgleichheitsgebots in der Praxis nicht verwirklicht sei (Deutscher Bundestag, 2017, 1). Tatsächlich lässt sich an dieser Stelle kritisch hinterfragen, inwiefern ein solcher Nachweis der Entgeltbenachteiligung überhaupt erbracht und damit eine Legitimation für einen staatlichen Eingriff gegeben ist, da nach wissenschaftlichen Erkenntnissen weder der erklärte Teil noch der unerklärte Teil der Entgeltlücke als Maßstab für Entgeltdiskriminierung herangezogen werden können (unter anderem Boll/Leppin, 2015, Schmidt, 2016a). Hinsichtlich der bereinigten Entgeltlücke muss beispielsweise berücksichtigt werden, dass eine Reihe von Faktoren zur Erklärung der Entgeltdifferenz beitragen können, die in den jeweiligen Daten fehlen oder nicht erhoben werden (können). So schreibt beispielsweise das Statistische Bundesamt mit Blick auf die von ihnen ermittelte bereinigte Entgeltlücke, dass es sich dabei um eine Obergrenze handelt und davon auszugehen ist, dass „die Unterschiede geringer ausfallen würden, wenn weitere Informationen über lohnrelevante Einflussfaktoren für die Analysen zur Verfügung gestanden hätten, wie vor allem Angaben zu Erwerbsunterbrechungen“ (Statistisches Bundesamt, 2019a).

Dennoch wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Lohnfindungsprozesse in den Unternehmen dem Generalverdacht aussetzt, sie würden – zumindest teilweise – zu diskriminierenden Verhandlungsergebnissen führen. Grundsätzlich bringen Lohnverhandlungen zwischen Arbeitgeber(vertretern) und Arbeitnehmer(vertretern) die Interessen beider Seiten zum Ausgleich. Der Interessenausgleich spiegelt sich in den jeweils ausgehandelten Tarif- und Arbeitsverträgen wider, die unter anderem die Arbeitsleistung, die Arbeitsbedingungen sowie die Entlohnung umfassen. Für diese Verträge gilt auch das AGG und es stellt sich daher die Frage, welcher Mehrwert mit dem EntgTranspG verbunden sein soll. Der Fokus des Gesetzes liegt auf einer Erhöhung der Entgelttransparenz, die insbesondere durch die Einführung eines individuellen Auskunftsanspruchs für Beschäftigte, die unter anderem ein Vergleichsentgelt anfragen können, und einer Berichtspflicht für Unternehmen zu den Themen Gleichstellung und Entgeltgleichheit umgesetzt wird und die jeweils für beziehungsweise in Unternehmen ab einer bestimmten Mindestanzahl von Beschäftigten gilt.

Unbeachtet möglicher rechtlicher Aspekte des Datenschutzes könnte eine verstärkte Transparenz allerdings auch zu unerwünschten Wirkungen führen. So könnten beispielsweise betriebsinterne Konflikte zunehmen, wenn Unterschiede in der Vergütung zwar sachlich begründet werden können, diese aber dennoch nicht akzeptiert werden (vgl. beispielhaft Schmidt, 2017). Daher scheint es bei einem entsprechenden Gesetzesvorhaben umso wichtiger, die beabsichtigten positiven Effekte gegen die möglichen Nachteile abzuwägen. Gerade die möglichen negativen Folgewirkungen einer erhöhten Transparenz der Entgeltstrukturen auf die betrieblichen Prozesse wurden beziehungsweise werden kaum berücksichtigt¹ und es bleibt (weiterhin) begründungspflichtig, inwieweit auf Basis der vorliegenden Empirie davon ausgegangen werden darf, dass eine Steigerung der Entgelttransparenz (kausal) zu einer Reduzierung der Entgeltlücke beiträgt. Der vorliegende Beitrag beleuchtet daher zunächst grundlegende Ursachen der geschlechtsspezifischen Entgeltungleichheit und geht anschließend auf mögliche Wirkungen von Entgelttransparenz ein, bevor die Evaluationsergebnisse des EntgTranspG näher betrachtet und kommentiert werden.

2 Ursachen analysieren: Chancen- vor Ergebnisgleichheit

In der öffentlichen Debatte über die geschlechtsspezifische Entgeltungleichheit fallen zwei Aspekte auf. Erstens wird die durchschnittliche oder unbereinigte Entgeltlücke oft als Indikator für eine Ungleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Entlohnung herangezogen. Dieser steht anlässlich des Equal Pay Days regelmäßig im Zentrum des medialen Interesses. Häufig wird dann im europäischen Vergleich auf die hohe Entgeltlücke in Deutschland hingewiesen. Allerdings ist bereits die Aussagekraft dieses Indikators für eine Bewertung der Ungleichbehandlung bei der Entlohnung kritisch zu hinterfragen. Ist beispielsweise in Deutschland mit einer Entgeltlücke von rund 21 Prozent (für das Jahr 2017), die im europäischen Vergleich tatsächlich zu den größten Entgeltlücken gehört, die Situation viel ungünstiger einzuschätzen als etwa in Italien oder in Polen, die Entgeltlücken von 5,0 Prozent beziehungsweise 7,2 Prozent aufweisen (Eurostat, 2019, vorläufige Werte)? Die Entgeltlücken im internationalen Vergleich berücksichtigen nicht, in welchem Umfang gerade Frauen (und insbesondere auch geringqualifizierte Frauen) an den jeweiligen Arbeitsmärkten partizipieren. Tatsächlich existiert eine positive Korrelation der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der unbereinigten Entgeltdifferenz, das heißt in Staaten mit einer hohen Erwerbstätigenquote von Frauen, wie zum Beispiel Deutschland, fällt die Entgeltlücke tendenziell höher aus (Boll/Lagemann, 2018; Schmidt, 2016b). Da das Arbeitsangebot von Männern – verglichen mit Frauen – im Allgemeinen weniger elastisch reagiert, ist für die Beurteilung der Entgeltungleichheit besonders wichtig, inwiefern Frauen am Arbeitsmarkt teilhaben. Wenn vergleichsweise wenige geringqualifizierte Frauen und/oder überdurchschnittlich viele hochqualifizierte Frauen am Arbeitsmarkt tätig sind, fällt der Durchschnittslohn von Frauen höher und die Entgeltlücke geringer aus. Allein aufgrund dieses Zusammenhangs kann ein internationaler Vergleich anhand des unbereinigten Entgeltabstands verzerrt sein.

¹ Der im Gesetzentwurf geschätzte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft orientiert sich an den möglichen Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen (Deutscher Bundestag, 2017) und berücksichtigt nicht die gegebenenfalls viel höheren Folgekosten, die etwa im Zusammenhang mit dem Auskunftsanspruch entstehen können.

Zweitens macht eine Bewertung allein anhand der durchschnittlichen Entgeltlücke wenig Sinn, wenn die unterschiedlichen Erwerbsstrukturen außer Acht gelassen werden. Der in der öffentlichen Debatte gelegentlich geäußerte Vorwurf, dass mit einer Anwendung von Dekompositionsanalysen ein „Kleinrechnen“ der Entgeltlücke oder eine Bagatellisierung des Phänomens der Entgeltungleichheit verbunden sei, trifft nicht zu. Die entsprechenden Verfahren weisen zwar die (oft deutlich kleinere) bereinigte Entgeltlücke aus, allerdings zeigen sie auch die Zusammensetzung der Entgeltlücke auf und können damit Hinweise auf die Faktoren geben, die einen besonders großen Einfluss auf die Entgeltlücke haben. Dies gilt nicht nur auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, sondern auch bezogen auf ein Unternehmen (vgl. Kasten 1).

Kasten 1: Das Beispiel Ryanair

Ein Beispiel, warum eine Fokussierung auf die (unbereinigte) Entgeltlücke auch auf der Ebene eines Unternehmens problematisch sein kann, ist dem „Gender Pay Report“ des Unternehmens Ryanair für das Jahr 2018 zu entnehmen. Ryanair hat darin eine durchschnittliche Entgeltlücke von rund 62 Prozent für die Beschäftigten im Vereinigten Königreich ausgewiesen (Ryanair, 2019)². Allein auf dieser Basis ein Urteil über eine mögliche Entgeltbenachteiligung von Frauen zu treffen, wäre allerdings voreilig. Tatsächlich zeigt der Report auch den Hauptgrund für diesen Unterschied, da im Wesentlichen nur zwei Beschäftigtengruppen für die Entlohnung relevant sind³: Von allen Piloten waren 689 Männer und 15 Frauen und unter allen Flugbegleitern befanden sich 234 Männer und 464 Frauen. Ryanair betont, dass die Löhne aller Pilotinnen und Piloten sowie Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter im Vereinigten Königreich durch Tarifverträge erfasst sind und weiblichen Piloten und Flugbegleitern dieselben Grundgehälter und dieselben variablen Vergütungen gezahlt werden wie ihren männlichen Kollegen (Ryanair, 2019). Demnach dürfte die Entgeltdifferenz vor allem aufgrund des relativ geringen Anteils weiblicher Piloten unter allen beschäftigten Frauen (3,0 Prozent) und dem relativ hohen Anteil männlicher Piloten unter allen beschäftigten Männern (72,4 Prozent) zu erklären sein. Im Ergebnis entscheidet dann der (gewichtete) Niveauunterschied in den Gehältern zwischen Piloten und Flugbegleitern über die Höhe des Entgeltunterschieds. Eine Verletzung des Entgeltgleichheitsgebots ist damit nicht verbunden.

Leider werden zudem in der öffentlichen Debatte oft diskriminierende Strukturen vermutet, wenn lohnrelevante Merkmale mit dem Geschlecht korrelieren und Frauen häufiger als Männer für die Entlohnung nachteilige Merkmalskombinationen aufweisen. So steigt beispielsweise die Entgeltlücke mit dem Alter an (vgl. Abbildung 2-1). Der Anstieg erfolgt insbesondere in einer Lebensphase, in der die Familiengründung stattfindet⁴ und zugleich erste Karriereschritte

² Anders als in den Statistiken der EU wurde dort der durchschnittliche Lohn von Frauen als Referenz angegeben. Dadurch fällt der Gender Pay Gap häufig höher aus.

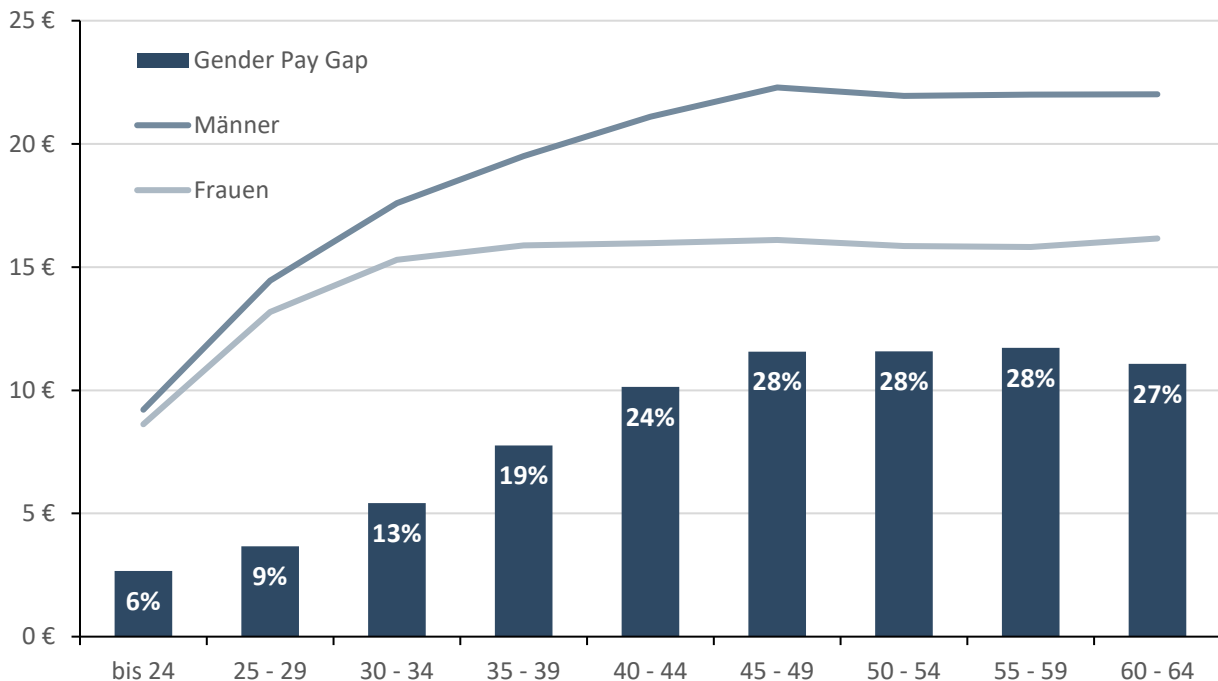
³ Im Bericht werden neben Pilotinnen/Piloten und Flugbegleiterinnen/Flugbegleitern noch 48 sog. Non-Crew Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter genannt (19 Frauen und 29 Männer).

⁴ Das durchschnittliche Alter von Müttern bei Geburt des ersten Kindes lag in 2014 bei 29,5 Jahren und ist auf 30,0 Jahre in 2018 angestiegen (Statistisches Bundesamt, 2019b).

realisiert werden. Wenn aber Frauen länger als Männer ihre Berufstätigkeit (wegen der Betreuung von Kindern) unterbrechen, dämpft dies ihre Lohnentwicklung (vgl. Boll, 2010) und trägt zur Entstehung der Entgeltlücke bei. Dennoch ist auch zu Beginn des Erwerbslebens bereits eine Entgeltlücke von 6 Prozent auszumachen (für die Gruppe der unter 25-Jährigen). Diese ist allerdings wenig überraschend, wenn man die strukturell unterschiedliche Berufswahl von Frauen und Männern berücksichtigt, die in unterschiedlichem Ausmaß in allen EU-Staaten zu beobachten ist (EU, 2019, 67).

Abbildung 2-1: Bruttostundenlöhne und geschlechtsspezifische Entgeltlücke nach Altersgruppen

Jahr 2014, in Euro bzw. Prozent



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Darstellung

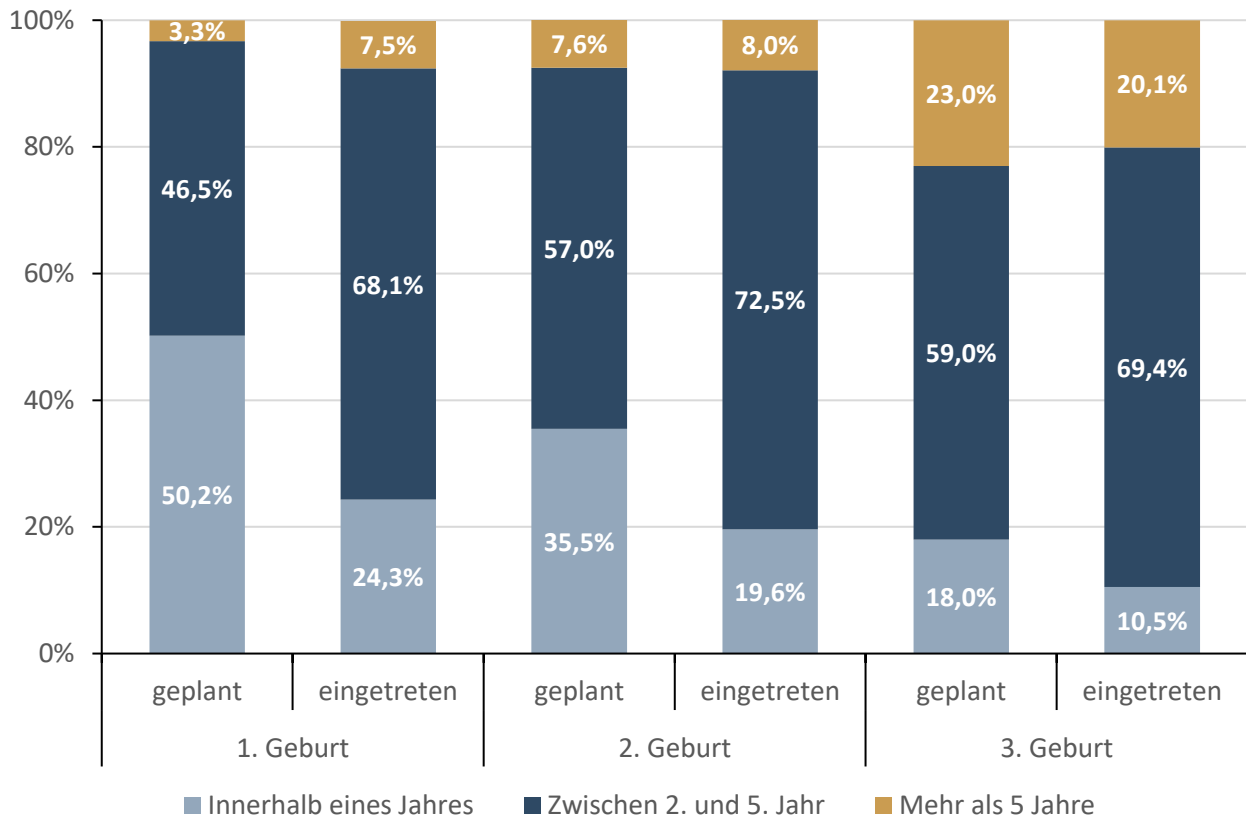
Vor diesem Hintergrund sind vor allem kindbedingte Auszeiten relevant, da sie oft mit erheblichen Lohneinbußen einhergehen (Boll, 2010). Drahs et al. (2015) zeigen beispielsweise, dass zum Teil sehr lange Auszeiten vorliegen. Hinzu kommt, dass sich offenbar auch die Erwartungen der Mütter hinsichtlich der Dauer ihrer Erwerbsunterbrechungen nur zum Teil erfüllen (vgl. Abbildung 2-2)⁵. Während rund die Hälfte der Mütter bei der Geburt des ersten Kindes eine Erwerbsunterbrechung von maximal einem Jahr erwarteten, sind tatsächlich nur knapp ein Viertel der Mütter nach höchstens einem Jahr zurückgekehrt. Hingegen dauerte bei mehr als zwei Dritteln der Mütter die Erwerbspause zwischen einem und fünf Jahren, obwohl dies nur knapp 47 Prozent der Mütter planten. Bei knapp 8 Prozent der Mütter betrug die Auszeit mehr als fünf Jahre, während dies nur von 3,3 Prozent der Mütter erwartet wurde. Ähnliches gilt auch bei der

⁵ Die Grundlage der Studie bildet eine repräsentative Stichprobe von 1.066 Frauen, die zwischen den Jahren 2000 und 2011 mindestens ein Kind geboren haben (Datengrundlage: Sozio-oekonomisches Panel); ohne Frauen, die im Beobachtungszeitraum selbständig waren (vgl. Drahs et al., 2015).

Geburt des zweiten und dritten Kindes, wenn auch die Differenzen zwischen der erwarteten und eingetretenen Dauer der Babypausen geringer ausfallen und insbesondere für die Geburt des dritten Kindes nur eine vergleichsweise kleine Stichprobe der Analyse zugrunde lag. Insofern sind weitergehende Untersuchungen zu den Ursachen notwendig. Zu vermuten ist, dass entweder eine (unerwartet) ungünstige Arbeitsmarktlage die Mütter von einer zeitnahen Rückkehr abgehalten hat, die Kinderbetreuung nicht sichergestellt werden konnte, sich die Präferenzen im Verlauf der Auszeit verändert haben oder während der Erwerbspause ein weiteres (zuvor nicht geplantes) Kind geboren wurde (vgl. Drahs et al., 2015).

Abbildung 2-2: Dauer der Erwerbsunterbrechungen von Müttern

in Prozent



Anzahl der Beobachtungen: 1. Geburt: N = 442, 2. Geburt: N = 312, 3. Geburt: N = 77.

Die Datengrundlage bildet eine repräsentative Stichprobe von 1.066 Frauen, die zwischen den Jahren 2000 und 2011 mindestens ein Kind geboren haben (Quelle: Sozio-oekonomisches Panel). Der Wortlaut der Frage war: „Wann etwa wollen Sie Ihre Erwerbstätigkeit aufnehmen?“ Die Beobachtungen wurden entsprechend ihrer Häufigkeit in der Gesamtbevölkerung gewichtet (vgl. Drahs et al., 2015)

Quelle: Drahs et al., 2015, 6; eigene Darstellung

In der öffentlichen Debatte wird zudem meist vernachlässigt, dass die regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie die damit verbundenen Möglichkeiten für eine differenzierte Berufswahl zu regional unterschiedlichen Entgeltlücken führen können. Während der durchschnittliche Verdienstabstand in Baden-Württemberg bei 26 Prozent und in Bayern bei 24 Prozent im Jahr 2018 lag, betrug die Entgeltlücke in Sachsen-Anhalt nur 3 Prozent und in Brandenburg 2 Prozent (vgl.

Statistisches Bundesamt, 2019c, vorläufige Ergebnisse). Eine Studie von Fuchs et al. (2019) deutet darauf hin, dass das (Nicht-)Vorhandensein von gut bezahlten Jobs – wie zum Beispiel in der Industrie – einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede leisten kann. Wenn in den südlichen Bundesländern solche Jobs in einem größeren Ausmaß vorhanden sind und vor allem Männer industrienähe Berufe schwerpunktmäßig wählen, fällt der Verdienstunterschied tendenziell höher aus als in Regionen, in denen diese Jobs fehlen oder nur in geringem Umfang vorhanden sind. Eine strukturell unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Frauen kann diesen Effekt noch verstärken. So weisen erwerbstätige Frauen in Ostdeutschland im Durchschnitt 29,0 geleistete Arbeitsstunden pro Woche im Jahr 2018 auf, während dies in Westdeutschland gerade 25,6 Stunden sind (Statistisches Bundesamt, 2019d). Dies dürfte auch mit dem unterschiedlichen Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur zusammenhängen (vgl. etwa Geis-Thöne, 2018, für die Betreuungssituation von Kindern unter drei Jahren). Zudem dokumentieren die Daten in Geis-Thöne (2018) aber auch einen im Durchschnitt höheren Bedarf für die Kinderbetreuung in Ostdeutschland, der möglicherweise auf unterschiedliche Rollenbilder hindeutet.

Diese Beispiele verdeutlichen, warum im Rahmen einer Ursachenanalyse des geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieds möglichst viele lohnrelevante Merkmale berücksichtigt werden sollten. Mithilfe von Regressionsverfahren und in Abhängigkeit der vorhandenen Daten können die Erklärungsbeiträge einzelner Faktoren herausgearbeitet und damit Hinweise für Handlungsoptionen abgeleitet werden (vgl. etwa Boll/Leppin, 2015; Finke et al., 2017). Im Kern sinkt demnach der Entgeltabstand, wenn die Geschlechterunterschiede in den lohnrelevanten Merkmalen möglichst weitgehend abgebaut würden (Polachek, 2014; Rinne/Schneider, 2019).

Inwiefern ein Handlungsbedarf des Staates besteht, ist allerdings – bezogen auf die einzelnen Merkmale – jeweils eigenständig zu diskutieren und auch davon abhängig, inwieweit persönliche Präferenzen und Entscheidungen zu dem Befund beigetragen haben. Die zentrale und häufig kontrovers diskutierte Frage besteht darin, ob sich der Staat – außer in der Bereitstellung der Rahmenbedingungen (zum Beispiel zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf) – aktiv in die Angleichung der Erwerbsbiografien einschalten sollte. Ein Mandat dazu würde grundsätzlich vorliegen, wenn ein Marktversagen identifiziert wäre und beispielsweise eine strukturelle Entgeltbenachteiligung vorliegen würde. Zwar ist im Einzelfall eine mögliche Ungleichbehandlung nicht auszuschließen, allerdings deutet die beispielhaft präsentierte Empirie bereits daraufhin, dass für eine strukturelle Entgeltbenachteiligung praktisch kein Spielraum besteht (vgl. dazu auch Rinne/Schneider, 2019). Zudem scheint aus Sicht der Unternehmen ein Anreiz für eine ungleiche Entlohnung irrational, da sie nicht nur mit Blick auf das AGG verboten ist und über Klagen und Schadensersatzforderungen zu empfindlichen Strafen führen könnte. Zugleich droht auch ein Schaden für die Reputation des Unternehmens, der weitreichende Konsequenzen für die Rekrutierung und Bindung von Beschäftigten haben könnte und gegebenenfalls auch die Beziehungen zu Lieferantinnen/Lieferanten sowie Kundinnen/Kunden beeinträchtigt. Außerdem müssten Unternehmen in einem wettbewerblichen Umfeld bei einer Entlohnung von Beschäftigten, die nicht deren individueller Produktivität folgt, mittel- bis langfristig mit zusätzlichen Kosten oder Gewinneinbußen rechnen (Becker, 1971). Nicht zuletzt aus diesen Gründen dürften Unternehmen ein Eigeninteresse an fairen Entgeltstrukturen und gleichermaßen zufriedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben.

3 Der internationale Kontext: Auswirkungen von Entgelttransparenz nicht hinreichend erforscht

Aus politischer Sicht steht die Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern in Einklang mit der von der EU-Kommission empfohlenen Steigerung der Lohntransparenz (Deutscher Bundestag, 2017; EU, 2014a)⁶. In der Empfehlung wird davon ausgegangen, dass die betrieblichen Lohnfindungsprozesse und insbesondere die Systeme der Arbeitsbewertung als Quellen einer möglichen Ungleichbehandlung in Betracht kommen und damit eine stärkere Transparenz der Löhne rechtfertigen. In diesem Zusammenhang ist fragwürdig, warum die EU-Kommission im Rahmen ihres „Impact Assessment“ (aus dem Jahr 2014) davon ausgeht, dass die um lohnrelevante Faktoren bereinigte Entgeltlücke als Maß für beziehungsweise Ergebnis von Diskriminierung gelten könne (EU, 2014b). Wie bereits ausgeführt, werden damit wissenschaftliche Erkenntnisse vernachlässigt und mögliche Erklärungen aufgrund nicht berücksichtigter oder verfügbarer Merkmale außer Acht gelassen (sog. omitted variable bias).

Inwiefern sich bestimmte oder erhoffte Wirkungen der Entgelttransparenz auf die Entgeltgleichheit in den Mitgliedsstaaten einstellen (werden), ist offen. Mit Blick auf die Anzahl und Heterogenität der bereits implementierten Maßnahmen⁷ dürfte es schwerfallen, eine international übertragbare Evidenz vorzulegen, die eine kausale Wirkung von einzelnen Maßnahmen zur Lohntransparenz auf die Entgeltlücke nachweist. Hierfür ist es auch erforderlich, die institutionellen Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten zu berücksichtigen, von denen ein Einfluss auf den Entgeltabstand erwartet werden kann. Diese können sich aber zum Teil stark voneinander unterscheiden; dies gilt zum Beispiel für die Regelungen zur Inanspruchnahme und Dauer von Elternzeit, die Verbreitung von Initiativen zur Berufsorientierung oder den Stand des Ausbaus der Kinderbetreuungsinfrastruktur. Inwieweit beispielsweise bestimmte Wirkungen infolge einer Erhöhung der Lohntransparenz eingetreten sind, ist noch weitgehend ungeklärt. So heißt es etwa noch in einem Bericht zur Umsetzung der Empfehlung der EU-Kommission vom November 2017: „Bislang gibt es keine detaillierte wirtschaftliche Analyse, bei der die genauen Auswirkungen der Einführung von Maßnahmen zur Förderung der Lohntransparenz auf nationaler Ebene untersucht werden. Messbare Daten zur Wirkung jeder einzelnen Maßnahme vorzulegen, ist daher schwierig“ (vgl. EU, 2017, S. 11).

In diesem Kontext ist eine Studie von Eurofound (2018) zu nennen, die die Erfahrungen von mehreren Evaluationsstudien für vier Staaten zusammenfasst und die sich auf die Effekte von zwei Transparenzempfehlungen fokussiert (Erstellung von Vergütungsberichten beziehungsweise Durchführung von Entgelt-Audits in Österreich, Dänemark, Schweden und Finnland). Sie verdeutlicht, dass die Maßnahmen in den vier Staaten sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Ergebnisse stützen sich insbesondere auf Erfahrungen und Aussagen von Personalver-

⁶ Ursprünglich hat die EU-Kommission empfohlen, mindestens eine von vier Maßnahmen zur Steigerung der Lohntransparenz umzusetzen (Recht der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer auf Erlangung von Informationen über Lohn- und Gehaltsniveaus, Berichterstattung über das Entgelt unter anderem nach Geschlecht (in Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten), Durchführung von Entgelt-Audits (in Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten), Berücksichtigung von Entgeltgleichheit in Tarifverhandlungen). Vgl. EU (2014a).

⁷ Ein Überblick über die bereits implementierten Maßnahmen zur Lohntransparenz ist in Veldman (2017) verfügbar (Datenstand: 1. September 2016).

antwortlichen und Mitarbeitervertretern, die offenbar zum Teil (noch) Wissenslücken über die entsprechenden Instrumente deutlich machen (Eurofound, 2018, 12)⁸. Letztlich sind der Analyse allerdings keine empirischen Hinweise zu entnehmen, inwieweit die Transparenzmaßnahmen kausal zu einer Reduzierung der geschlechtsspezifischen Entgeltlücke in diesen Staaten beitragen können.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich aus einer neueren Studie für Dänemark (Bennedsen et al., 2018). Sie zeigt, dass mit der Einführung einer Berichtspflicht über geschlechterbezogene Lohnstatistiken für einen bestimmten Kreis von Unternehmen im Jahr 2006 geringere Lohnsteigerungen für Männer als für Frauen im Zeitverlauf verbunden waren und dies die Entgeltlücke verkleinerte. Die genauen Wirkungszusammenhänge, die zu diesem Rückgang geführt haben, sind allerdings offen. Inwiefern zudem die für Dänemark abgeleiteten Ergebnisse unter anderen institutionellen Rahmenbedingungen in anderen Staaten eintreten würden, ist ebenfalls noch unklar.

Eine weitere Studie untersucht die Einführung einer Offenlegungspflicht von Gehältern von Fakultätsmitgliedern in (fast ausschließlich) öffentlichen Universitäten in mehreren Provinzen Kanadas in den Jahren 1996 sowie 2012, 2015 und 2016 (vgl. Baker et al., 2019). Die Offenlegung umfasst dabei die individuellen Gehälter ab einer bestimmten Höhe, die aber zwischen diesen Provinzen variiert. Die Autoren zeigen, dass infolge der Gesetzgebung erstens die Durchschnittsgehälter um etwa 1 bis 3 Prozentpunkten gesunken sind und zweitens der Verdienstabstand von Frauen zu Männern abnahm. Allerdings ist Letzteres primär darauf zurückzuführen, dass das Lohnwachstum von Männern geringer ausfiel. Letztlich dürften die Ergebnisse der Studie wenig repräsentativ sein, da diese nur für einen Teilbereich des öffentlichen Sektors gelten, sie stimmen allerdings mit Einschränkungen mit denen von Bennedsen et al. (2018) überein. Da ferner einzelne Löhne und Gehälter ab einer bestimmten Höhe offengelegt werden, ist es zweifelhaft, inwieweit dies überhaupt mit den Datenschutzbestimmungen in anderen Staaten in Einklang zu bringen ist oder dies von einer Mehrheit der Bevölkerung gewünscht wird.

Schließlich existieren eine Reihe von Studien, die den Zusammenhang von (Lohn-)Transparenz bzw. Vergleichslöhnen und anderen (personenbezogenen) Ergebnisvariablen analysieren, wie unter anderem die Arbeitszufriedenheit, die empfundene Lohngerechtigkeit und die Suchintensität (vgl. Clark/Oswald, 1996; Werner/Ones, 2000; Schwarze, 2007; Ockenfels et al., 2010; Card et al., 2012; Schmidt, 2017; Sauer/May, 2017). Sie kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass im Rahmen von lohnbezogenen Vergleichsprozessen oder einer erhöhten Transparenz von Vergleichslöhnen verschiedene negative Auswirkungen möglich beziehungsweise wahrscheinlich sind. So könnten letztlich auch die Kooperationsbereitschaft, das Betriebsklima und die Leistungsanreize beeinträchtigt werden, die mit negativen Effekten für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbunden sein können.

Vor diesem Hintergrund sollte eine gesetzliche Initiative nicht nur die Frage beantworten, ob mit einer erhöhten Lohntransparenz überhaupt das Ziel einer Reduzierung der Verdienstunterschiede von Frauen und Männern erreicht werden kann, sondern auch im Vorfeld geprüft

⁸ Eine Reihe der zitierten Studien liegt nicht in englischer Sprache vor (vgl. Eurofound, 2018).

werden, ob und in welchem Ausmaß mit bestimmten negativen Folgewirkungen von Lohntransparenz gerechnet werden kann. Dies gilt auch für das in Deutschland eingeführte Entgelttransparenzgesetz.

4 Das Entgelttransparenzgesetz: Ein Papiertiger?

4.1 Wo lauern Konfliktpotenziale?

Dem Entgelttransparenzgesetz (vgl. Kasten 2) liegt die Überlegung zugrunde, dass die bereinigte Entgeltlücke ein Indiz für „eine, zumeist mittelbare, Entgeltbenachteiligung“ sei und damit die „praktische Anwendung des Gebots, gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit zu zahlen, in der Praxis nicht verwirklicht ist“ (Deutscher Bundestag, 2017, 19). Insofern wird offensichtlich von einem Marktversagen ausgegangen, das der Gesetzgeber durch eine Steigerung der Lohntransparenz zu beseitigen versucht. Mit Blick auf den Auskunftsanspruch besteht offenbar die Erwartung, dass insbesondere Frauen infolge einer erhöhten Transparenz der Löhne in Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, ihren Lohn mit dem von Männern in gleichen oder gleichwertigen Tätigkeiten zu vergleichen und dadurch leichter erkennen können, ob sie zu Unrecht einen niedrigeren Lohn erhalten und im Anschluss durch (Nach-)Verhandlungen des Gehalts oder Klagen eine Lohnanpassung durchsetzen.

Kasten 2: Eckpunkte des Entgelttransparenzgesetzes

- Ziel des Gesetzes ist, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen
- Individueller Auskunftsanspruch für Beschäftigte in Betrieben mit in der Regel mehr als 200 Beschäftigten:
 - Informationen zu Kriterien und Verfahren der Entgeltfindung
 - Auskunft des in Vollzeitäquivalente hochgerechneten, durchschnittlichen monatlichen Medianentgelts einer Gruppe von mindestens sechs Beschäftigten des jeweils anderen Geschlechts, die eine Vergleichstätigkeit ausüben (plus Auskunft zu bis zu zwei Entgeltbestandteilen)
- Einführung einer Berichtspflicht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit von Frauen und Männern für lageberichtspflichtige Arbeitgeber (nach HGB) mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten
- Aufforderung für private Arbeitgeber mit in der Regel mehr als 500 Beschäftigten, mithilfe betrieblicher Prüfverfahren ihre Entgeltregelungen und die verschiedenen gezahlten Entgeltbestandteile sowie deren Anwendung regelmäßig auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots zu überprüfen

Quelle: EntgTranspG; eigene Zusammenstellung

Jenseits der grundsätzlichen Zweifel an der Notwendigkeit des Gesetzes und dem Ausgangsbefund einer mittelbaren Entgeltbenachteiligung, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass

Lohnunterschiede auch sachgerecht aufgrund einer Reihe von Ursachen bei vergleichbaren Tätigkeiten auftreten können. Wie § 3 EntgTranspG klarstellt, können – insbesondere nach einer Einzelfallprüfung – „arbeitsmarkt-, leistungs- und arbeitsergebnisbezogene Kriterien [...] ein unterschiedliches Entgelt rechtfertigen, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wurde“. Demnach ist offenbar ein unterschiedliches Entgelt bei gleichwertigen Tätigkeiten in den folgenden Fällen nicht ausgeschlossen (vgl. für Details Deutscher Bundestag, 2017, 49 f.):

- Erstens kann bei einem objektiven Mangel an Bewerberinnen und Bewerbern für eine Tätigkeit ein höheres Gehalt gegebenenfalls als Anreiz notwendig beziehungsweise gerechtfertigt sein (Deutscher Bundestag, 2017, 49 f.). In diesem Kontext kann offensichtlich eine vergleichbare Tätigkeit mit einem unterschiedlichen Entgelt einhergehen, ohne dass damit eine Benachteiligung vorliegen muss.
- Zum zweiten können leistungs- oder arbeitsergebnisbezogene Kriterien einen Entgeltunterschied sachlich begründen, „soweit es sich bei diesen Kriterien um objektive auf die Arbeit bezogene Kriterien handelt, die nichts mit einer Diskriminierung auf Grund des Geschlechts zu tun haben“ (Deutscher Bundestag, 2017, 50). Wenn unter diesen Voraussetzungen zum Beispiel Boni oder Prämien gezahlt würden, ist offenbar eine ungleiche Entlohnung für eine vergleichbare Tätigkeit ebenfalls nicht ausgeschlossen.
- Zum dritten kann auch eine Entgeltdifferenzierung aufgrund der Honorierung der Berufserfahrung zulässig sein. Wenn demnach die Berufserfahrung beziehungsweise das Dienstalter einen Beschäftigten befähigt, seine Arbeit besser zu verrichten, kann offenbar eine Entlohnung anhand von Erfahrungsstufen gerechtfertigt sein (Deutscher Bundestag, 2017, 50).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern Verhandlungen über verschiedene Elemente eines Arbeitsvertrags im Einklang mit dem Gesetz stehen. Grundsätzlich sollte es aus einer ökonomischen Perspektive im Rahmen der Vertragsfreiheit möglich sein, über Verhandlungen die Wünsche und Präferenzen von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern zu berücksichtigen, solange etwa kein Verstoß gegen das AGG vorliegt. Allerdings können sich unterschiedliche Verhandlungsergebnisse ergeben, wenn Frauen und Männer in Verhandlungen ein unterschiedliches Verhalten aufweisen.

Die vorliegende Literatur signalisiert, dass Frauen und Männer in Verhandlungssituationen zum Teil unterschiedlich agieren. So ist der empirische Befund robust, dass Frauen häufig weniger risikobereit als Männer auftreten und seltener geneigt sind, in Wettbewerbssituationen gegen andere Mitbewerberinnen/Mitbewerber einzutreten (vgl. etwa Niederle/Vesterlund, 2007; Möllerström/Wrohlich, 2017). Zudem scheint für Frauen nicht nur der Prozess des Verhandels mehr Unbehagen als bei Männern auszulösen (Ruppert/Voigt, 2009), sondern sie verfolgen offenbar (teilweise) auch andere Verhandlungsstrategien als Männer – zum Beispiel favorisieren sie häufiger einen eher kooperativen Verhandlungsstil und legen offenbar auch mehr Wert auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Wüst/Burkhardt, 2012). Andere Studien verweisen auf eine stärker intrinsische Motivation von Frauen (Sousa-Poza/Sousa-Poza, 2000; Fortin, 2008) oder signalisieren, dass bei Frauen auch unter sonst gleichen Bedingungen die Karriereambitionen weniger stark ausgeprägt sind (Hammermann et al., 2015). Zudem scheinen Frauen

tendenziell seltener als Männer nach Gehaltserhöhungen zu fragen (Babcock et al., 2006) und sie tendieren zu vergleichsweise geringeren Erstforderungen in Verhandlungen (Säve-Söderbergh, 2005). Letzteres mag zum Teil auch darin begründet sein, dass bereits vor Eintritt in den Arbeitsmarkt geschlechtsspezifische Unterschiede in den erwarteten Einstiegsgehältern vorliegen. Wie Kiessling et al. (2019) zeigen, verbleibt auch nach Kontrolle für verschiedene Attribute (u. a. Familienplanung, Sortiereffekte in Berufe und Branchen, Verhandlungstypen und Persönlichkeitsmerkmale) eine nennenswerte Geschlechterlücke. Aus dieser Perspektive bietet sich beispielsweise eine größere Transparenz der Verdienstperspektiven bereits vor Eintritt in den Arbeitsmarkt an, beispielsweise im Rahmen der Berufsberatung während der allgemeinbildenden Schulzeit oder des Studiums, aber auch durch ein verbessertes digitales Angebot, zum Beispiel im Rahmen von Online-Datenbanken.

Fraglich ist, ob vor diesem Hintergrund eine Auskunft anhand des Medianentgelts nach dem EntgTranspG zielführend ist. Diese bezieht sich laut § 11 Abs. 3 EntgTranspG auf eine Gruppe von mindestens sechs Beschäftigten des anderen Geschlechts in einer vergleichbaren Tätigkeit. Grundsätzlich machen bereits die im Gesetz angeführten Sachgründe deutlich, dass es in der Praxis relativ unwahrscheinlich wäre, wenn in einer Vergleichsgruppe tatsächlich alle Beschäftigten denselben Lohn erhalten würden (und dieser mit dem Lohn der/des Anfragenden übereinstimmen würde). Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Löhne in der Vergleichsgruppe häufig in einer bestimmten Bandbreite bewegen. Eine Auskunft anhand des Medianentgelts ist daher für einen punktgenauen Vergleich mit dem eigenen Entgelt im Prinzip wertlos. Im Gegenteil gehen mit einem Vergleichsentgelt eine Vielzahl von Unklarheiten einher, die Anlass für Diskussionen zwischen Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern bieten kann.

Einerseits können Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beschäftigten und Personalverantwortlichen bei der Abgrenzung der Vergleichstätigkeiten auftreten, wenn erstere im Rahmen des Auskunftsanspruchs eine aus ihrer Sicht gleiche oder gleichwertige Tätigkeit benennen (§ 10 Abs. 1 EntgTranspG). So ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Tätigkeit überhaupt die Kriterien einer Vergleichstätigkeit erfüllt. Beispielsweise könnten vor- oder nachgelagerte Aufgaben bei sonst gleichartigen Tätigkeiten hinzukommen (oder wegfallen), die eine zum Teil abweichende Entlohnung rechtfertigen können (zum Beispiel durch Job Enrichment, Job Enlargement), wenn dies nicht gesondert über einzelne Zulagen erfasst wird.

Daneben könnten sich in bestimmten Szenarien möglicherweise „Gehaltsanpassungswettläufe“ ergeben (vgl. AGV-BW, 2016). Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Unternehmen die Gehälter individuell aushandelt und beispielsweise Arbeitsmarktzulagen zwar sachgerecht zahlt, diese aber (in der Vergangenheit) nicht dokumentiert hat und allein deshalb eine nachvollziehbare Rechtfertigung für die gezahlten Verdienste nicht gelingt.

Zudem drohen in diesem Fall aber auch grundsätzlich Konflikte über die Höhe einer als angemessen betrachteten Arbeitsmarktzulage. Diese könnten auftreten, wenn zum Beispiel entsprechende Zulagen in der Vergangenheit nicht gezahlt wurden oder sich die gezahlten Zulagen unterscheiden. Wenn bei einer bestimmten Tätigkeit aktuell ein Engpass am Arbeitsmarkt vorliegt,

könnte dies die Zahlung einer Arbeitsmarktzulage rechtfertigen, auch wenn diese an Einsteiger in der Vergangenheit nicht gezahlt wurde, weil seinerzeit kein Engpass vorlag.

Im Zusammenhang mit einer leistungsorientierten Vergütung bestehen ebenfalls Ansatzpunkte für Diskussionen. Wenn sich beispielsweise die zugrunde liegende Leistungsbewertung nicht allein aus einem quantitativ bewertbaren Arbeitsergebnis ableiten lässt, sondern gegebenenfalls (auch) auf einer subjektiven Bewertung beruht, könnte eine Offenlegung der Abweichung von einem Referenzpunkt negative Konsequenzen für die individuell wahrgenommene Arbeitszufriedenheit haben (Ockenfels et al., 2010). Dies kann dazu führen, dass Unternehmen tendenziell häufiger in ihren Entlohnungsstrukturen auf Leistungsanreize verzichten (müssen) oder Differenzierungen in ihren Leistungsbewertungen abschwächen.

Mit Blick auf die (Nicht-)Berücksichtigung der Berufserfahrung bei der Entlohnung sind ebenfalls Rückwirkungen denkbar. So mag gerade auch aus Sicht der Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer ein Werturteil (zum Beispiel zur Leistungsgerechtigkeit) vorliegen, dass Kolleginnen/Kollegen mit (langjähriger) Berufserfahrung und (qualitativ) besseren Arbeitsergebnissen bei gleichwertigen Tätigkeiten auch eine höhere Entlohnung zukommen sollte (wenn dies zum Beispiel nicht im Rahmen einer leistungsorientierten Vergütung abgebildet werden kann). Sollte dies dann nicht berücksichtigt werden, drohen negative Effekte für die Arbeitsmotivation. In diesem Kontext zeigen beispielsweise Breza et al. (2018) im Rahmen eines Experiments, dass eine ungleiche Entlohnung den Output und die Anwesenheit am Arbeitsplatz von Beschäftigten reduzieren können, wenn die Produktivität von anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur schwer beobachtet werden kann; hingegen sind keine entsprechenden Effekte nachweisbar, wenn höher entlohnte Kolleginnen und Kollegen eine auch erkennbar höhere Produktivität aufweisen.

Letztlich können im Zusammenhang mit der Auskunft aber immer auch Akzeptanzprobleme auftreten. Selbst wenn ein Unternehmen bestehende Lohndifferenzen für vergleichbare Tätigkeiten sachlich begründen kann, mag der Eindruck einer Ungleichbehandlung bei den auskunftsuchenden Beschäftigten verbleiben. Zusätzliche Erläuterungen der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers können hier hilfreich sein (vgl. etwa Werner/Ones, 2000), allerdings sind Konflikte oder eine unterschwellige Unzufriedenheit auch dann nicht ausgeschlossen. Um insbesondere negative Rückschlüsse zu vermeiden, die von einem Referenzpunkt ausgehen können, würde sich im Rahmen des Auskunftsanspruchs in der Praxis gegebenenfalls ein Verweis auf eine Tarifgruppe oder ein Gehaltsband anbieten, statt – wie bislang – die Nennung eines Vergleichsentgelts. Dies würde zwar mutmaßlich der ursprünglichen Intention widersprechen, mithilfe des Auskunftsanspruchs einen Orientierungspunkt für die eigene Entlohnung aufzuzeigen, allerdings zeigen bereits die Sachgründe im Gesetz, dass in der Praxis die Suche nach einem punktgenauen Vergleichsmaßstab für die eigene Entlohnung nicht zielführend ist.

4.2 Welche Erkenntnisse liefert die erste Evaluation?

Im Juli 2019 wurde die erste Evaluation des Entgelttransparenzgesetzes vorgelegt. Der darin festgeschriebene Auskunftsanspruch, der als das zentrale Element des Gesetzes gilt, trat im Januar 2018 in Kraft. Laut § 23 Abs. 1 EntgTranspG hat die Bundesregierung nicht nur den Auftrag, die Wirksamkeit des Gesetzes laufend zu evaluieren und über die Ergebnisse im Abstand von

vier Jahren (erstmal nach zwei Jahren) zu informieren (BMFSFJ, 2019). Die Bundesregierung hat zudem nach § 23 Abs. 2 EntgTranspG auch den Auftrag, „über die Entwicklung des Gebots des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit in Betrieben mit in der Regel weniger als 200 Beschäftigten zu berichten; dies ebenfalls alle vier Jahre, erstmal zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes“ (BMFSFJ, 2019, 4). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zentrale Ergebnisse des Evaluationsgutachtens näher betrachtet und kommentiert⁹.

Die entscheidende Frage lautet, ob das Entgelttransparenzgesetz einen Beitrag leisten kann, um die (bereinigte) Entgeltlücke zu reduzieren. Die Evaluation basiert auf quantitativen und qualitativen Untersuchungen, umfasst allerdings – vermutlich aufgrund des erst kurzen Zeitraums seit Einführung des Gesetzes und der daher noch unvollständigen Datenlage – keine mikroökonomische Analyse, die einen empirischen Zusammenhang zwischen der Einführung des Gesetzes und der Entgeltlücke herstellt. Daher können auf Basis der vorliegenden Evaluation keine Aussagen getroffen werden, inwiefern es tatsächlich infolge des Gesetzes zu einer Änderung beziehungsweise Reduzierung der Entgeltlücke gekommen ist.

Bedeutung / Relevanz des Themas Entgeltgleichheit

Das Evaluationsgutachten zeigt, dass bei den Beschäftigten, die vom Auskunftsanspruch erfasst werden, eine hohe Priorität für das Thema Entgeltgleichheit vorliegt. Gut neun von zehn Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stufen das Thema Entgeltgleichheit für sich persönlich als sehr wichtig oder wichtig ein (BMFSFJ, 2019, 72). Bei der Befragung der Unternehmen wird deutlich, dass das Thema Entgeltgleichheit für 37 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 18 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes relevant ist (BMFSFJ, 2019, 69). Auf den ersten Blick scheint damit ein Wahrnehmungsgap zwischen Unternehmen und Beschäftigten vorzuliegen, der sich jedoch auflösen lässt. So bekräftigen die Beschäftigten mit ihrer Aussage allein den Sachverhalt, dass das Thema ihnen persönlich (sehr) wichtig ist und damit einen hohen Stellenwert einnimmt, ohne damit eine Aussage zur eigenen Betroffenheit von geschlechtsspezifischer Entgeltungleichheit zu machen. Mit Blick auf die Seite der Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber wird die Relevanz des Themas Entgeltgleichheit abgefragt. Die Frage impliziert allerdings nicht, inwieweit ein Unternehmen den Wert „Entgeltgleichheit“ grundsätzlich als wichtiges Prinzip oder als Leitidee im Rahmen der Unternehmenskultur betrachtet, sondern primär, ob ein Unternehmen (derzeit) in dem Thema Entgeltgleichheit ein relevantes Handlungsfeld sieht. Dies spiegelt sich auch in den abgefragten Gründen der Unternehmen wider, die keine Relevanz für das Thema angeben. Überwiegend wird dabei die Meinung vertreten, dass keine Entgeltungleichheit im Unternehmen vorliegt¹⁰

⁹ Wenn nicht anders dokumentiert, beziehen sich die folgenden Erläuterungen jeweils auf den Kreis der Beschäftigten und Unternehmen, die vom Auskunftsanspruch erfasst werden (Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten). Im Folgenden werden unter anderem die Ergebnisse für Interessenvertretungen sowie die Vorbereitungen auf die Anforderungen aus dem Gesetz nicht detailliert betrachtet. Die Ergebnisse für Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten werden in Kasten 3 thematisiert.

¹⁰ Dies geben 82 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 45 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes an.

beziehungsweise, dass das Thema nicht relevant ist, weil ein Tarifvertrag angewendet wird¹¹ (BMFSFJ, 2019, 74)¹². Die Frage, ob das Thema Entgeltgleichheit einen Eigenwert für die Unternehmen hat, kann also damit nicht beantwortet werden, da ein Unternehmen das Thema zwar als (sehr) bedeutsam betrachten kann, aber derzeit keinen Handlungsbedarf sieht¹³.

Da die Unternehmen im privaten wie auch öffentlichen Sektor überwiegend davon ausgehen, dass keine Entgeltungleichheit vorliegt, ist es wenig überraschend, dass nur knapp jedes fünfte Unternehmen angibt, bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Entgeltgleichheit eingeführt zu haben (BMFSFJ, 2019, 70). Von den abgefragten Maßnahmen wurden beispielsweise in privatwirtschaftlichen Unternehmen überwiegend Analysen der Entgeltstrukturen / des Entgeltsystems (61 Prozent) und eine Flexibilisierung der Arbeitszeitmodelle (48 Prozent) genannt. Aufgrund des Gesetzes ist hingegen nur in etwa jedes zehnte Unternehmen¹⁴ aktiv geworden (BMFSFJ, 2019, 115).

Daneben geben immerhin rund 70 Prozent der Beschäftigten an, dass sie sich mit ihren Kolleginnen und Kollegen über das Thema Lohn und Gehalt austauschen. Demnach wird „[i]n vielen Unternehmen [...] Transparenz in Sachen Entgelt unter den Beschäftigten also offenbar bereits gelebt“ (BMFSFJ, 2019, 72). Zudem geben rund vier von zehn der übrigen Beschäftigten an, die sich nicht mit ihren Kolleginnen/Kollegen austauschen, dass das Thema Lohn und Gehalt ein „sehr sensibles Thema [ist], über das man halt nicht spricht“. Rund drei von zehn Beschäftigten befürchten, dass ein Austausch zu Neid und schlechtem Betriebsklima führen könne und 21 Prozent möchten nicht, dass ihre Kolleginnen/Kollegen den eigenen Verdienst erfahren¹⁵ (BMFSFJ, 2019, 73). Demnach verdeutlichen die Antworten, dass ein Teil der Beschäftigten aus verschiedenen Gründen offensichtlich bewusst auf einen Austausch verzichtet.

Bekanntheit des EntgTranspG

Das Entgeltgleichheitsgebot und das Entgelttransparenzgesetz sind den vom Auskunftsanspruch erfassten Unternehmen überwiegend bekannt. Dies geben 86 Prozent (80 Prozent) beziehungsweise 77 Prozent (67 Prozent) der befragten privatwirtschaftlichen Unternehmen (Unternehmen des öffentlichen Dienstes) an (BMFSFJ, 2019, 76). Von den Beschäftigten kennen 78 Prozent das Entgeltgleichheitsgebot und etwa 51 Prozent das Entgelttransparenzgesetz. Während unter allen privatwirtschaftlichen Unternehmen, die das Gesetz kennen, auch fast alle Unternehmen über den individuellen Auskunftsanspruch informiert sind¹⁶, sind dies von allen Beschäftigten, die das Gesetz kennen, gut die Hälfte (BMFSFJ, 2019, 78). Insofern liegt unter den Beschäftigten noch eine geringere Bekanntheit des Gesetzes und der einzelnen Regelungen vor.

¹¹ Dies geben 62 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 86 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes an.

¹² Mehrfachnennung der Antwortalternativen war möglich.

¹³ Vgl. dazu auch die Einschätzung zu den qualitativen Fallstudien (BMFSFJ, 2019, 69).

¹⁴ Privatwirtschaftliche Unternehmen und Unternehmen des öffentlichen Dienstes.

¹⁵ Mehrfachnennung der Antwortalternativen war möglich.

¹⁶ Von den Unternehmen des öffentlichen Dienstes sind nur etwa zwei Drittel über den Auskunftsanspruch informiert.

Verfahren (Durchführung des Auskunftsanspruchs)

Das Verfahren zum individuellen Auskunftsanspruch wird nur selten durch Personal- und Betriebsräte selbst durchgeführt (7 Prozent). Rund 8 Prozent der befragten Interessenvertreterinnen/Interessenvertreter geben an, dass das Verfahren teilweise durch sie selbst und teilweise durch die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber durchgeführt werde. In etwa der Hälfte der Fälle (43 Prozent) ist das Verfahren bislang nicht festgelegt (BMFSFJ, 2019, 89)¹⁷. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, alle Beteiligten dafür zu sensibilisieren, dass eine Festlegung des Verfahrens nicht nur die entsprechenden Prozesse in den Unternehmen beschleunigt, sondern auch Klarheit für die Beschäftigten schafft. Dazu gehört ebenfalls, auf die grundsätzliche Möglichkeit der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers hinzuweisen, das Verfahren an sich ziehen zu können (§ 14 Abs. 2 sowie § 15 Abs. 2 EntgTranspG) und damit ebenfalls Zeit einzusparen.

Inanspruchnahme des individuellen Auskunftsanspruchs

Rund jedes siebte privatwirtschaftliche Unternehmen berichtet von (mindestens) einer Auskunftsanfrage – dieser Anteil beträgt 8 Prozent unter den Unternehmen des öffentlichen Dienstes. Von den befragten Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten haben 4 Prozent eine Auskunftsanfrage gestellt (BMFSFJ, 2019, 88). Darunter geben mehr als die Hälfte als Motiv an, mit der Anfrage den eigenen Wert für das Unternehmen besser einschätzen zu können. Rund ein Drittel hatte den Verdacht, unfair bezahlt zu werden und ebenfalls ein Drittel meinte, damit eine Grundlage für eine Klage gegen die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber schaffen zu wollen¹⁸. Die Anteilswerte sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da diese nur auf einer relativ kleinen Fallzahl (N = 43) basieren (BMFSFJ, 2019, S. 88). Dies gilt auch für die Geschlechterverteilung der Anfragenden (21 Frauen, 22 Männer).

Entsprechende Daten berichten auch Weller/Göbel (2019) auf Basis eines eigenständigen Forschungsprojekts, die unter anderem die Geschlechterverteilung aus mehreren Befragungswellen erhoben haben (vgl. Tabelle 1). Demnach haben in allen Wellen mehr Männer als Frauen den Auskunftsanspruch wahrgenommen, wenn auch insgesamt die Fallzahlen gering sind. Hinzu kommt, dass anteilig mehr Männer als Frauen (in Relation zu der Gesamtzahl der befragten Männer bzw. Frauen) eine Anfrage gestellt haben und insgesamt (sowie anteilig) mehr Anfragen in Tarifbetrieben und in Betrieben mit Betriebsrat zu verzeichnen waren. Weller/Göbel (2019, 24) gehen davon aus, dass „einige Beschäftigte das Auskunftsrecht rasch nach der Umsetzung des EntgTranspG ›ausprobiert‹ haben; hingegen deutet wenig auf eine direkte Betroffenheit der Anfrager hin“. Als Motiv könnte daher – wie in der Evaluation – eher ein Interesse am eigenen Wert für das Unternehmen vermutet werden.

Die Verteilung zwischen den Geschlechtern ist zudem besonders relevant für die Frage, inwieweit das Gesetz zu einer Reduzierung der Entgeltlücke beitragen kann. Wenn etwa mehr Männer als Frauen den Auskunftsanspruch wahrnehmen, widerspricht dies der Hoffnung, dass insbesondere Frauen einen Nutzen aus dem Auskunftsanspruch ziehen. Zudem bleibt auch unklar,

¹⁷ Mutmaßlich beziehen sich die Angaben auf Unternehmen, die über einen Betriebs- bzw. Personalrat verfügen.

¹⁸ Mehrfachnennung der Antwortalternativen war möglich.

inwiefern gerade Frauen aufgrund eines Verdachts auf eine ungleiche Entlohnung eine Auskunftsanfrage gestellt haben.

Tabelle 4-1: Auskunftersuche 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
Auskunftersuche (alle Betriebe > 200 Beschäftigten)	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: Weller/Göbel, 2019, 25

Schließlich geben 58 Prozent der Beschäftigten an, dass sie sich künftig vorstellen könnten, eine Auskunftsanfrage zu stellen. Dies könne „[...] auch hier besonders häufig mit dem Einschätzen des eigenen Werts im unternehmensinternen Vergleich sowie auch mit dem Erhalten von Argumenten für Gehaltsverhandlungen begründet“ werden (BMFSFJ, 2019, 91). Interessant ist, dass in der anschließenden Frage, warum die Beschäftigten keinen Gebrauch von ihrem Auskunftsanspruch machen würden, knapp die Hälfte angibt, dass die Entgeltstrukturen bei ihrem Arbeitgeber „auch so“ transparent und fair seien. Insgesamt 38 Prozent geben an, dass sich für sie persönlich nichts ändern würde, 19 Prozent haben nach eigenen Angaben kein Interesse, nur etwa jede/jeder sechste Befragte fürchtet negative Konsequenzen im Verhältnis zu ihrem/seinem Arbeitgeberin/Arbeitgeber und gerade 2 Prozent sehen es kritisch, dass sie den Antrag bei ihrer Arbeitgeberin/ihrem Arbeitgeber statt bei ihrem Betriebs- oder Personalrat stellen müssen (BMFSFJ, 2019, 92)¹⁹. Insofern dürfte die Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs primär nicht durch befürchtete negative Konsequenzen infolge des (direkten) Austauschs zwischen Unternehmen und Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer zu erklären sein. Im Übrigen deutet sich eine ähnliche Motivationslage wie für die aktuelle Inanspruchnahme der Auskünfte an.

¹⁹ Mehrfachnennung der Antwortalternativen war möglich. Teilweise liegen den Antworten geringe Fallzahlen zugrunde.

Berichtspflicht

Der weitaus größte Anteil der lageberichtspflichtigen Unternehmen berichtet über die Themen Gleichstellung und Entgeltgleichheit oder hat dies geplant (84 Prozent). Für knapp drei Viertel der befragten Unternehmen war das Gesetz der Anlass für die Berichterstattung (BMFSFJ, 2019, 99). Demnach zeigen die Ergebnisse vor dem Hintergrund des erst kurzen Zeitraums seit Einführung des Gesetzes, dass die Unternehmen der Berichtspflicht bereits weitgehend nachkommen oder dies zumindest planen. Bei den übrigen Unternehmen, die keine Berichterstattung vornehmen oder dies geplant haben, sind die Gründe ungeklärt, allerdings wäre denkbar, dass sie möglicherweise davon ausgehen, von der Pflicht zur Erstellung des Lageberichts befreit zu sein (vgl. etwa § 264 und § 264b HGB).

Überprüfung der Entgeltstrukturen

Neben dem Auskunftsanspruch besteht auch die Aufforderung für private Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten, freiwillig ihre Entgeltstrukturen mithilfe betrieblicher Prüfverfahren auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots zu überprüfen. In der Befragung wird deutlich, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes 45 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten eine Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen vorgenommen haben und 7 Prozent dies planen (BMFSFJ, 2019, 94). Allerdings gibt die Mehrheit (71 Prozent) an, dass das Gesetz nicht die Motivation für die (geplante) Überprüfung gewesen sei; zudem sind die gängigen Instrumente zur geschlechtsspezifischen Überprüfung der Entgeltstrukturen noch relativ wenig bekannt.

Dies spricht dafür, dass diese Unternehmen ihre Entgeltstrukturen freiwillig (mit anderen Methoden) überprüfen. Unklar ist allerdings, inwieweit dabei die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern direkt oder indirekt berücksichtigt wird. So könnte sich die Prüfung zwar einerseits direkt auf die Entgeltgleichheit von Frauen und Männern beziehen. Zum anderen könnte aber auch die Konsistenz des gesamten Entgeltsystems im Mittelpunkt stehen und das Thema Entgeltgleichheit ein eigenständiger Bestandteil dieser Prüfung sein. Drittens könnten Unternehmen allerdings auch die Konsistenz des Entgeltsystems prüfen und in diesem Kontext davon ausgehen, dass die Entgeltgleichheit sichergestellt ist, wenn sie – im Einklang mit dem AGG – sämtliche Tätigkeiten geschlechtsunabhängig bewerten beziehungsweise entlohnen. Letztlich wurde in 11 Prozent der Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten, die bereits eine Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen vorgenommen haben, ein Handlungsbedarf zur Herstellung von Entgeltgleichheit festgestellt. Im Detail bleibt allerdings auch unklar, worin dieser Handlungsbedarf besteht beziehungsweise inwieweit sich dieser Handlungsbedarf speziell auf geschlechtsspezifische Aspekte oder auf andere Aspekte des Entgeltsystems bezieht. Zudem ist dieser Anteilswert aufgrund einer relativ kleinen Fallzahl mit Vorsicht zu interpretieren (BMFSFJ, 2019, 95).

Als die häufigsten Hinderungsgründe für eine Überprüfung wird im Allgemeinen angegeben, dass keine Notwendigkeit gesehen wird²⁰ und es an personellen und finanziellen Ressourcen

²⁰ Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten. Dies geben 68 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 51 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes an.

fehle²¹ (BMFSFJ, 2019, 97). Letzteres zeigt, dass offenbar durchaus ein beträchtlicher Aufwand für eine Überprüfung der Entgeltstrukturen gesehen wird, der auch in einzelnen Fallstudien bestätigt wird. Der erste Aspekt könnte auch damit zusammenhängen, dass zusätzliche Prüfungen oder externe Prüfverfahren möglicherweise als unnötig betrachtet werden, wenn bereits interne Kontroll- und Prüfmöglichkeiten genutzt werden, beispielsweise im Rahmen von Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen für den außertariflichen Vergütungsbereich und Mitbestimmungsmöglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretungen (BMFSFJ, 2019, 98).

Zielerreichung und Wirkungen des Gesetzes

Die Beschäftigten, die die Instrumente und das Gesetz kennen, wurden in zusätzlichen Aussagen um ihre Einschätzung gebeten. Darin kommt einerseits zum Ausdruck, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes das Thema Entgeltgleichheit (eher) nicht präsenter ist (57 Prozent) und der Austausch über Lohn und Gehalt (eher) nicht offener erfolgt (58 Prozent) (BMFSFJ, 2019, 104)²². Wenn man vor diesem Hintergrund bedenkt, dass rund 70 Prozent der Beschäftigten angeben, dass sie sich bereits zu Fragen von Lohn und Gehalt mit ihren Kolleginnen/Kollegen austauschen, dürfte das Gesetz insgesamt nur wenig geändert haben, da bereits eine weitgehende Transparenz vorzuliegen scheint. Insofern ist allerdings auch nur ein begrenztes Potenzial für eine weitere Steigerung der Transparenz zu erwarten, da ein Teil der Beschäftigten, die sich nicht austauschen, aus verschiedenen Gründen offenbar bewusst darauf verzichtet (BMFSFJ, 2019, 73).

Ferner gibt eine Mehrheit der Beschäftigten an, dass beispielsweise der Auskunftsanspruch ihre Rechte (eher) gestärkt (67 Prozent) und das Gesetz (eher) zu einer gerechteren Entgeltstruktur (59 Prozent) beigetragen habe (BMFSFJ, 2019, 104). Diese Aussagen können zwar einen Eindruck der Beschäftigten vermitteln, allerdings sind hinsichtlich der ursprünglichen Zielsetzung des Gesetzes keine Aussagen möglich, inwieweit tatsächlich eine Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke erreicht werden kann.

²¹ Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten. Dies geben 50 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 26 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes an.

²² Für die zugrunde liegenden Aussagen standen die Antwortalternativen „Stimme voll und ganz zu“, „Stimme eher zu“, „Stimme eher nicht zu“, „Stimme gar nicht zu“ und „Kann ich nicht so genau sagen“ zur Verfügung.

Kasten 3: Ergebnisse für Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten

Die Evaluation zeigt, dass die Ergebnisse der Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten zum Teil im Niveau abweichen. Interessant ist zum einen, dass beispielsweise die Relevanz des Themas Entgeltgleichheit von 31 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen und 20 Prozent der Unternehmen des öffentlichen Dienstes gesehen wird (BMFSFJ, 2019, 111). Unter den Beschäftigten gibt mit 92 Prozent ein ähnlich hoher Anteil an, dass das Thema für sie persönlich sehr wichtig oder wichtig ist (BMFSFJ, 2019, 113). Wie bereits erläutert, lässt die abgefragte Relevanz des Themas in den Unternehmen nicht zwangsläufig auf eine geringe Bedeutung schließen, wenn damit primär der (aktuelle) Handlungsbedarf erfasst wird. Die fehlende Relevanz wird in privatwirtschaftlichen Unternehmen auch hier überwiegend damit begründet, dass keine Entgeltungleichheit vorliegt (68 Prozent), während nur ein geringer Anteil auf die Anwendung eines Tarifvertrags verweist (20 Prozent). Bei den Unternehmen des öffentlichen Dienstes wird als Hauptgrund – wie auch bei den Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten – die Existenz eines Tarifvertrags angegeben (BMFSFJ, 2019, 112). Insofern ist es wenig überraschend, dass nur jeweils etwa jedes zehnte Unternehmen bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Entgeltgleichheit unternommen hat (BMFSFJ, 2019, 115).

Zudem gibt mit 57 Prozent ein etwas geringerer Anteil von Beschäftigten an, dass sie sich mit ihren Kolleginnen/Kollegen über das Thema Lohn und Gehalt austauschen. Damit liegt aber ebenfalls ein relativ hohes Maß an Transparenz vor. Die übrigen Befragten geben hinsichtlich der Gründe, warum ein Austausch nicht stattfindet, strukturell ähnliche Werte an wie die Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten (BMFSFJ, 2019, 113).

Im Übrigen sind das Entgeltgleichheitsgebot wie auch das Entgelttransparenzgesetz etwas weniger bekannt. Insbesondere letzteres kennen nur rund 30 Prozent der privatwirtschaftlichen Unternehmen – verglichen mit 52 Prozent unter den Unternehmen des öffentlichen Dienstes. Allerdings wenden auch 9 Prozent (10 Prozent) der Unternehmen des privaten Sektors (öffentlichen Dienstes) den Auskunftsanspruch freiwillig an. Laut einiger der ebenfalls durchgeführten Fallstudien wäre denkbar, dass größere Unternehmen den Auskunftsanspruch beziehungsweise die Regelungen des Gesetzes im Gesamtkonzern umsetzen, das heißt auch rechtlich eigenständige Tochterunternehmen werden damit erfasst (BMFSFJ, 2019, 119).

Hinsichtlich der Zielerreichung geben die Beschäftigten, die die Instrumente und das Gesetz kennen, mit geringen Abweichungen ähnliche Werte an. Insofern wird offenbar von hohen spillover-Effekten ausgegangen, das heißt die Beschäftigten schätzen die Effekte des Gesetzes für sich selbst ähnlich ein, auch wenn sie beziehungsweise ihre Unternehmen nicht direkt durch das Gesetz erfasst werden.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit dem AGG liegt eine gesetzliche Grundlage vor, die unter anderem eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts bei der Entlohnung verbietet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welcher Mehrwert mit der Einführung des Entgelttransparenzgesetzes verbunden ist. Die Auffassung, dass die bereinigte Entgeltlücke oder ein Teil der bereinigten Entgeltlücke als Indiz für eine zumeist mittelbare Entgeltdiskriminierung interpretiert werden könne, ignoriert insbesondere andere, unbeobachtbare Ursachen. Eine ursachenorientierte Betrachtung der Entgeltlücke und eine Berücksichtigung der Anreizstrukturen von Unternehmen machen deutlich, dass praktisch kein Spielraum für strukturelle Entgeltbenachteiligung besteht.

Mit Blick auf die Förderung der Entgelttransparenz in Unternehmen ist bislang noch nicht hinreichend erforscht, ob und inwieweit eine Erhöhung der Entgelttransparenz kausal eine Reduzierung der Entgeltlücke von Frauen und Männern bewirken kann. Mögliche negative Konsequenzen für Unternehmen, die infolge einer erhöhten Entgelttransparenz im betrieblichen Kontext entstehen können, wurden beziehungsweise werden kaum thematisiert, wie zum Beispiel für die Arbeitszufriedenheit, die individuell empfundene Lohngerechtigkeit, das Betriebsklima, die Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen, die Leistungsanreize und damit letztlich auch für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens.

Die Evaluation kann nicht die Frage beantworten, ob überhaupt oder inwieweit die Einführung des Entgelttransparenzgesetzes zu einer quantitativen Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke beigetragen hat. Hier dürfte allerdings auch die noch unzureichende Datenbasis von Bedeutung sein. Da das Entgelttransparenzgesetz insbesondere mit einem Verweis auf die bereinigte Entgeltlücke begründet wurde, wäre zukünftig eine quantitative Untersuchung für die entsprechende Zielgruppe von Beschäftigten aufschlussreich.

Der individuelle Auskunftsanspruch, der sich insbesondere auf das Medianentgelt einer Vergleichsgruppe von Beschäftigten des jeweils anderen Geschlechts in einer gleichen oder gleichwertigen Tätigkeit erstreckt, erweist sich im Prinzip als wertlos. Entsprechende Auskunftsanfragen könnten allerdings zu Konflikten und Akzeptanzproblemen führen. Zur Vermeidung von entsprechenden Effekten könnte sich im Rahmen des Auskunftsanspruchs ein Verweis auf eine Tarifgruppe oder ein Gehaltsband anbieten, statt – wie bislang – die Nennung eines Vergleichsentgelts. Ergänzend bietet sich eine größere Transparenz der Verdienstperspektiven vor Eintritt in den Arbeitsmarkt an, beispielsweise im Rahmen der Berufsberatung während der allgemeinbildenden Schulzeit oder des Studiums, aber auch allgemein durch ein verbessertes digitales Angebot, zum Beispiel im Rahmen von Online-Datenbanken.

Ein großer Anteil von Beschäftigten (in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten) tauscht sich bereits mit Kolleginnen/Kollegen über das Thema Lohn und Gehalt aus (70 Prozent). In Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten liegt dieser Anteil ebenfalls über 50 Prozent. Insofern scheint bereits eine relativ weitgehende Transparenz über Löhne und Gehälter vorzuliegen. Im Übrigen ist das Entgelttransparenzgesetz bei Unternehmen weitgehend bekannt, unter den Beschäftigten fällt die Bekanntheit geringer aus. Dies gilt auch für einzelne Instrumente des Gesetzes.

Der individuelle Auskunftsanspruch wurde bislang von 4 Prozent der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten wahrgenommen. Unter dem Vorbehalt kleiner Fallzahlen zeigt sich, dass etwa gleich viele Männer wie Frauen eine Anfrage stellten. In einer anderen Untersuchung (ebenfalls auf Basis relativ kleiner Fallzahlen) wird deutlich, dass sogar mehr Männer als Frauen eine Anfrage stellten (Weller/Göbel, 2019). Die Ergebnisse der Evaluation deuten darauf hin, dass der Auskunftsanspruch überwiegend zur Bestimmung des eigenen Werts für das Unternehmen genutzt wird und der Verdacht einer unfairen Bezahlung eine vergleichsweise geringe Bedeutung hat²³. Eine zukünftige Anfrage käme für die Mehrheit der Beschäftigten zwar in Betracht, allerdings deutet sich dafür offenbar eine ähnliche Motivationslage an. Als Hauptgrund, warum der individuelle Auskunftsanspruch in Zukunft nicht wahrgenommen werde, wird angegeben, dass die Entgeltstrukturen „auch so“ transparent und fair seien. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob der Auskunftsanspruch überhaupt seinem ursprünglichen Zweck gerecht wird und inwieweit erwartet werden darf, dass die (bereinigte) Entgeltlücke reduziert wird, die im Mittelpunkt der Begründung für das Gesetz stand.

Die Berichtspflicht für lageberichtspflichtige Unternehmen zu den Themen Gleichstellung und Entgeltgleichheit wird in gut acht von zehn Unternehmen umgesetzt oder ist in Planung. Bei den übrigen Unternehmen, die keine Berichterstattung vornehmen oder dies geplant haben, sind die Gründe ungeklärt, allerdings wäre denkbar, dass sie möglicherweise davon ausgehen, von der Pflicht zur Erstellung des Lageberichts befreit zu sein.

Rund die Hälfte der privatwirtschaftlichen Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten haben bereits eine Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen durchgeführt oder geplant. Die gesetzliche Aufforderung an private Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten zur Durchführung von betrieblichen Prüfverfahren ist dabei überwiegend nicht die Motivation gewesen. Zudem sind die gängigen Instrumente zur geschlechtsspezifischen Überprüfung der Entgeltstrukturen noch relativ wenig bekannt. Demnach dürften diese Unternehmen ihre Entgeltstrukturen freiwillig (mit anderen Methoden) überprüfen. Unklar ist, inwieweit dabei die Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern direkt oder indirekt berücksichtigt wird.

Gegenwärtig erweist sich das Entgelttransparenzgesetz und insbesondere der individuelle Auskunftsanspruch in Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten als ein bürokratischer Akt ohne erkennbaren Mehrwert. Aufgrund des erst kurzen Zeitraums seit Einführung des Gesetzes ist noch ungeklärt, ob überhaupt oder inwieweit eine quantitative Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke in der Zielgruppe kausal durch das Gesetz eingetreten ist. Insgesamt sollten daher im Wesentlichen keine weiteren Anpassungen des Entgelttransparenzgesetzes vorgenommen werden. Zudem empfiehlt sich in Zukunft gegebenenfalls eine grundsätzliche Revision, ob das Gesetz und vor allem der individuelle Auskunftsanspruch zielführend sind. Bei der Beurteilung der Wirksamkeit des Gesetzes wäre wünschenswert, wenn neben einer Analyse, inwieweit eine Reduzierung der (bereinigten) Entgeltlücke kausal nachweisbar ist, auch berücksichtigt würde, inwieweit (negative) Folgewirkungen in den Unternehmen eingetreten sind.

²³ Der entsprechenden Auswertung liegen ebenfalls geringe Fallzahlen zugrunde. Allerdings argumentieren Weller/Göbel (2019) auf Basis ihrer Ergebnisse ähnlich.

Literatur

AGG – Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist

AGV-BW – Arbeitgeberverbände Baden-Württemberg, 2016, Szenario Entgelttransparenzgesetz, in: <https://www.agv-bw.de/arbeit-und-soziales/arbeitsrecht/lohngerechtigkeitsgesetz/szenario-entgelttransparenzgesetz> [15.10.2019]

Babcock, Linda / Gelfand, Michele / Small, Deborah / Stayn, Heidi, 2006, Gender Differences in the Propensity to Initiate Negotiations, in: De Cremer, David / Zeelenberg, Marcel / Murnighan, J. Keith (Hrsg.), Social Psychology and Economics, London, S. 239–259

Baker, Michael / Halberstam, Yosh / Kroft, Kory / Mas, Alexandre / Messacar, Derek, 2019, Pay Transparency and the Gender Gap, Analytical Studies Branch Research Paper Series, Nr. 430, Statistics Canada, Ottawa

Becker, Gary S., 1971, The Economics of Discrimination, 2nd edition, Chicago

Bennedsen, Morten / Simintzi, Elena / Tsoutsoura, Margarita / Wolfenzon, Daniel, 2018, Do Firms Respond to Gender Pay Gap Transparency?, in: http://tsoutsoura.com/Gender_Gap.pdf [24.10.2019]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 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, Berlin

Boll, Christina, 2010, Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen, Wirtschaftsdienst, Bd. 90, Nr. 10, S. 700–702

Boll, Christina / Lagemann, Gender pay gap in EU countries based on SES, 2018, Luxemburg, in: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf [15.10.2019]

Boll, Christina / Leppin; Julian S., 2015, Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation, Wirtschaftsdienst, Bd. 95, Nr. 4, S. 249–254

Breza, Emily / Kaur, Supreet / Shamdasani, Yogita, 2018, The Morale Effects of Pay Inequality, The Quarterly Journal of Economics, Bd. 133, Nr. 2, S. 611–663

Card, David / Mas, Alexandre / Moretti, Enrico / Saez, Emmanuel, 2012, Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction, American Economic Review, 102. Jg., Nr. 6, S. 2981–3003

Clark, Andrew E. / Oswald, Andrew J., 1996, Satisfaction and Comparison Income, *Journal of Public Economics*, 61. Jg., Nr. 3, S. 359–381

Deutscher Bundestag, 2017, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen, Drucksache 18/11133, Berlin.

Drahs, Sascha / Schneider, Ulrich / Schrauth, Philipp, 2015, Geplante und tatsächliche Erwerbsunterbrechungen von Müttern, Korrigierte Fassung, DIW-Roundup, Nr. 64, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

EntgTranspG – Entgelttransparenzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2152)

EU – Europäische Kommission, 2014a, Empfehlung der Kommission vom 7.3.2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, Brüssel

EU, 2014b, Impact assessment on costs and benefits of measures to enhance pay transparency, Accompanying the document: Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, Brüssel

EU, 2017, Bericht über die Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, Brüssel

EU, 2019, 2019 Report on equality between women and men in the EU, Publications Office of the European Union, Luxemburg

Eurofound, 2018, Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States, Publications Office of the European Union, Luxemburg

Eurostat, 2019, Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle, ohne Anpassungen, nach NACE Rev. 2, in: Eurostat-Datenbank [11.10.2019]

Finke, Claudia / Dumpert, Florian / Beck, Martin, 2017, Verdienstunterschiede von Frauen und Männern - Eine Ursachenanalyse auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2014, *Wirtschaft und Statistik*, Bd. 2, S. 43–62

Fortin, Nicole M., 2008, The Gender Wage Gap among Young Adults in the United States – The Importance of Money versus People, *Journal of Human Resources*, Bd. 43, Nr. 4, S. 884–918

Fuchs, Michaela / Rossen, Anja / Weyh, Antje / Wydra-Somaggio, Gabriele, 2019, Unterschiede in der Lohnlücke erklären sich vor allem durch die Betriebslandschaft vor Ort, IAB-Kurzbericht 10/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Geis-Thöne, Wido, 2018, Kinderbetreuung: Es fehlen immer noch fast 300.000 U3-Plätze, *IW-Kurzbericht*, Nr. 11, Köln

- Hammermann, Andrea / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2015, Beschäftigte zwischen Karriereambitionen und Familienorientierung – Eine empirische Analyse auf Basis der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012, IW-Trends, 42. Jg., Nr. 1, S. 37–55
- HGB – Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 4 des Gesetzes vom 8. Juli 2019 (BGBl. I S. 1002) geändert worden ist
- Kiessling, Lukas / Pinger, Pia / Seegers, Philipp / Bergerhoff, Jan, 2019, Gender Differences in Wage Expectations: Sorting, Children, and Negotiation Styles, IZA Discussion Paper, Nr. 12522, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
- Möllerström, Johanna / Wrohlich, Katharina, 2017, Frauen messen sich weniger an anderen als Männer, aber kein Unterschied im Wettbewerb gegen sich selbst, DIW Wochenbericht, Nr. 22, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- Niederle, Muriel / Vesterlund, Lise, 2007, Do Women shy away from Competition – Do Men compete too much, The Quarterly Journal of Economics, 72. Jg., Nr. 490, S. 1067–1101
- Ockenfels, Axel / Sliwka, Dirk / Werner, Peter, 2010, Bonus Payments and Reference Point Violations, IZA Discussion Paper, Nr. 4795, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
- Polachek, Solomon W., 2014, Equal pay legislation and the gender wage gap – despite major efforts at equal pay legislation, gender pay inequality still exists in the developed economies : how can this be put right?, IZA World of Labor, Nr. 16, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
- Rinne, Ulf / Schneider, Hilmar, 2019, Lohngleichheit, Gleichberechtigung und das Entgelttransparenzgesetz: Ökonomische Ursachen statt Symptome bekämpfen, IZA Standpunkte, Nr. 93, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
- Ruppert, Andrea / Voigt, Martina, 2009, Gehalt und Aufstieg: Mythen – Fakten – Modelle erfolgreichen Verhandeln, Aachen
- Ryanair, 2019, Gender Pay Report 2018, in: <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2019/04/RYANAIR-GENDER-PAY-GAP-2018.pdf> [15.10.2019]
- Säve-Söderbergh, Jenny, 2005, Are Women Asking for Low Wages – Gender Differences in Wage Bargaining Strategies and Ensuing Bargaining Success, Working Paper, Nr. 7, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, Stockholm
- Sauer, Carsten / May, Meike J., 2017, Determinants of just earnings: The importance of comparisons with similar others and social relations with supervisors and coworkers in organizations, Research in Social Stratification and Mobility, 47. Jg., Nr. 2, S. 45–54
- Schmidt, Jörg, 2016a, Welche Ursachen hat der Gender Pay Gap?, IW-Kurzbericht, Nr. 30, Köln

- Schmidt, Jörg, 2016b, Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern im internationalen Vergleich – Empirische Befunde auf Basis des EU-SILC, IW-Report, Nr. 16, Köln
- Schmidt, Jörg, 2017, Unerwünschte Effekte von Lohntransparenz?! Mögliche Auswirkungen von Entgeltvergleichen auf die individuell empfundene Lohngerechtigkeit, IW-Report, Nr. 21, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
- Schwarze, Johannes, 2007, Gerechte Löhne? Eine empirische Analyse subjektiver Erwerbseinkommen, in: Schwarze et al. (Hrsg.): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung im Wandel – Festschrift für Christof Helberger zum 65. Geburtstag, Hamburg, S. 80–107
- Sousa-Poza, Alfonso / Sousa-Poza, Andres A., 2000, Taking another look at the Gender – Job Satisfaction Paradox, Kyklos, Bd. 53, Nr. 2, S. 135–152
- Statistisches Bundesamt, 2016, Verdienststrukturerhebung, Fachserie 16, Heft 1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2019a, Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern 2018 unverändert bei 21 %, Pressemitteilung Nr. 098 v. 14. März 2019, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2019b, Durchschnittliches Alter der Mutter bei der Geburt: Deutschland, Jahre, Lebendgeburtenfolge, GENESIS-Datenbank [6.9.2019]
- Statistisches Bundesamt, 2019c, Unbereinigter Gender Pay Gap (GPG) nach Bundesländern von 2014 bis 2018, in: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-02-bundeslaender-ab-2014.html> [15.10.2019]
- Statistisches Bundesamt, 2019d, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung, Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt, 2018, Fachserie 1 Reihe 4.1, Wiesbaden
- Veldman, Albertine, 2017, Pay transparency in the EU, A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway, Brüssel
- Weller, Ingo / Göbel, Lena, 2019, Ein Jahr Entgelttransparenzgesetz: Das Gegenteil von gut ist gut gemeint, ifo-Schnelldienst, Bd. 72, Nr. 4, S. 21–26
- Werner, Steve / Ones, Deniz S., 2000, Determinants of Perceived Pay Inequities: The Effects of Comparison Other Characteristics and Pay-System Communication, Journal of Applied Social Psychology 30, Nr. 6, S. 1281–1309
- Wüst, Kirsten / Burkart, Brigitte, 2012, Schlecht gepokert? Warum schneiden Frauen bei Gehaltsverhandlungen schlechter ab als Männer?, GENDER, Heft 3, S. 106–121

Abstract

The introduction of the Transparency in Wage Structures Act (EntgTranspG) in 2017 in Germany aimed to enforce the principle of equal pay for women and men. The main focus was on the statistically unexplained part of the gender pay gap and the resulting view that the practical application of the equal pay principle had not been realised. The first evaluation of the law was presented in July 2019.

In this context, the present contribution critically examines the initial finding of indirect pay discrimination. Firstly, the pay gap (unadjusted and adjusted) cannot be interpreted as quantitative evidence of a pay discrimination. In addition, an analysis of the causes of the pay gap and considering the incentive structures of enterprises leave practically no room for structural pay discrimination. Secondly, the causal effects of wage transparency on the pay gap of women and men have not yet been sufficiently researched. It is therefore largely open to what extent the pay gap can be reduced by transparency regulations. Potentially negative consequences for companies that may arise as a result of the increased transparency of salaries within the companies have hardly been or are hardly discussed.

Finally, the evaluation report makes clear that a relatively high proportion of employees already exchange information on wage and salary issues and that there is currently little interest a request for information. Despite the limited data available, such a request is claimed by women and men equally and is predominantly aimed at obtaining information about one's own value for the company. In the future, a significantly higher proportion of employees can imagine making use of the right to information, but there appears to be a similar motivation. It is therefore questionable whether and to what extent the right to information can at all provide an impulse to reduce the (adjusted) pay gap. Moreover, the evaluation report shows that the vast majority of companies subject to management reporting requirements have already implemented or are planning to implement the existing reporting obligation on the issues of gender equality and equal pay.

Overall, the EntgTranspG and in particular the individual right to information in companies with more than 200 employees is currently proving to be a bureaucratic act with no discernible added value. Due to the short period of time since the introduction of the law, it is still unclear whether or to what extent a quantitative reduction of the (adjusted) gender pay gap in the target group has been caused by the law. Therefore, in essence, no further adjustments should be made to the EntgTranspG. In addition, a fundamental revision of whether the law and the individual entitlement to disclosure may be appropriate would be desirable in the future— especially to check whether the instruments can contribute to the objectives of the law. When assessing the effectiveness of the Act, it would also be useful not only to investigate the extent to which a causal reduction in the (adjusted) pay gap can be proved, but also to consider the (negative) consequences for the companies that may have occurred.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Auskunftersuche der Beschäftigten19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Bruttostundenlöhne und geschlechtsspezifische Entgeltlücke nach Altersgruppen7
Abbildung 2-2: Dauer der Erwerbsunterbrechungen von Müttern8