

Stellungnahme von Dr. Christina Boll, HWWI

In Kürze

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/1005) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/1192) zielen darauf ab, einzelne Instrumente im Werkzeugkasten des Entgelttransparenzgesetzes zum Teil deutlich zu schärfen. So wird u.a. für den individuellen Auskunftsanspruch ein Verbandsklagerecht gefordert.

Aus der rechtlich beanspruchbaren Auskunft basierend auf der im Gesetz formulierten „gleichen oder gleichwertigen Arbeit“ in Kombination mit dem im Gesetz genannten Lohnbewertungskriterium lässt sich keine belastbare Aussage zu einer vorliegenden Entgeltdiskriminierung des Geschlechts ableiten. Aus der Auskunft kann lediglich ein *Verdachtsmoment* generiert werden, mit einem entsprechenden *Prüfauftrag* an die Betriebe. Das in der jetzigen Fassung des Gesetzes formulierte individuelle Auskunftsrecht verleiht dem Informationsbegehren der Arbeitnehmenden ein der Qualität der beanspruchten Auskunft angemessenes Durchsetzungsvermögen. *Einen Prüfauftrag mit der Unwucht des Verbandsklagerechts auszustatten erscheint unangemessen.*

Insgesamt sollte dem Gesetz in der jetzigen Fassung erst einmal Zeit gegeben werden, Wirkung zu entfalten. Das Gesetz legt den Fokus darauf, gegen Lohnungerechtigkeit auf der *Ergebnisseite* vorgehen zu wollen, also an den erzielten Löhnen anzusetzen. Dadurch kann ein betrieblicher Diskurs stimuliert werden, und darin liegt die Chance des Gesetzes, weshalb ich das Gesetz nach wie vor insgesamt unterstütze.¹ Allerdings stehen dieser Chance auf mehr Transparenz Risiken der Fehlindizierung von Diskriminierung gegenüber, sodass eine weitere Stärkung des derzeit vorgesehenen Instrumentenkastens nicht zielführend wäre.

Stattdessen sollte der Gesetzgeber noch stärker bei den *Ursachen* von Entgeltungleichheit der Geschlechter ansetzen. Bekanntermaßen zählen die häufigere Ausübung von Teilzeit, die seltenere Ausübung von Führungspositionen und die häufigere Wahl von vergleichsweise ungünstig bezahlten Berufen durch Frauen zu den treibenden Faktoren der gemessenen Lohnlücke. Auch im statistisch „erklärten“ Teil der Lohnlücke kann sich Diskriminierung verbergen, wenn nämlich die Zugangschancen zu den lohnattraktiven Jobs zwischen den Geschlechtern ungleich verteilt sind. So richtig das Anliegen des Entgelttransparenzgesetzes ist, den Blick stärker auf die betrieblichen Stellhebel für mehr Chancengerechtigkeit zu lenken, so richtig und wichtig ist es zugleich, dass der Staat seinen Gestaltungsmöglichkeiten nutzt. Hierzu gehören erstens die weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den fortgesetzten Ausbau hochwertiger, flächendeckender und ganztägiger Betreuung von Kindern im Vorschul- und Grundschulalter, zweitens eine stärkere Sensibilisierung junger Menschen für Geschlechterstereotype und deren Wirkungen – nicht erst bei der Berufs- und Studienwahl, sondern bereits in (vor-)schulischen Bildungsinstitutionen – und drittens, in der Funktion der öffentlichen Hand als Arbeitgeber, die Anwendung diskriminierungsfreier Entgeltsysteme.

Begründung

Die rechtlich beanspruchbare individuelle Auskunft gemäß § 10 EntgTranspG liefert für sich genommen noch keine belastbare Aussage zu vorliegender Entgeltdiskriminierung.

Entgeltdiskriminierung nach dem Geschlecht besteht nach Auffassung von Ökonominnen und Ökonomen dort, wo ein Geschlecht für dieselbe Leistung (Produktivität) weniger Lohn erhält als das andere Geschlecht. Allokative geschlechtsbezogene Diskriminierung besteht dort, wo ein Geschlecht im Zu-

¹ Vgl. meine schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor diesem Ausschuss am 6. März 2017.

gang zu lohnattraktiven Jobs gegenüber dem anderen Geschlecht benachteiligt wird. Das Entgelttransparenzgesetz setzt mit dem individuellen Auskunftsanspruch nach § 10 EntgTranspG an der Ergebnisseite, am Lohn selbst, an. Das Konzept „gleicher oder gleichwertiger Arbeit“ adressiert jedoch nicht die Leistung, sondern die nach diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungsrichtlinien ermittelte Gleichheit oder Gleichwertigkeit von Stellenanforderungen. Dies ist etwas ganz Anderes.

Produktivität ist individuell, nicht kategorial

Zwei Arbeitnehmende können auf Stellen mit identischer Stellenbeschreibung unterschiedlich produktiv sein. Den Unterschied macht alles, was in der spezifischen Ausübung der Stelle durch die Person liegt, d.h. zwar das Arbeitsergebnis positiv beeinflusst, aber nicht im Katalog der Stellenanforderungen erfasst wird. Hierzu können bspw. Gremienerfahrung, Auslandserfahrung oder besondere Marktkenntnisse gehören. Während Stellenanforderungen personenneutral und damit kategorial sind, ist Produktivität personenspezifisch, also individuell.

Entgelt ist eine ökonomische, keine arbeitswissenschaftliche Größe

Entgelt ist eine ökonomische Größe, keine arbeitswissenschaftliche. Im Lohn werden der Einsatz der Arbeitskraft und ihr Beitrag zur erzielten Wertschöpfung des Unternehmens honoriert. Keine Gewerkschaft käme auf die Idee, sich in Tarifrunden mit Null Lohnwachstum zufriedenzugeben, nur weil alle von ihr vertretenen Arbeitnehmenden noch auf denselben Arbeitsplätzen wie im Jahr zuvor arbeiten. Ebenso abwegig wäre, Jobs mit identischen Stellenanforderungen branchenübergreifend gleich entlohnen zu wollen; mit gutem Grund sind Tarifverträge branchengebunden. Lohnsetzungen sind der Sache nach unternehmerische Entscheidungen. Dabei muss neben der Produktmarktsituation auch die Knappheit des/der Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle spielen dürfen. Zu Recht weist das Gesetz selbst in § 3 Abs. 3 Satz 2 EntgTranspG darauf hin, dass „insbesondere arbeitsmarkt-, leistungs- und arbeitsergebnisbezogene Kriterien“ ein „unterschiedliches Gehalt rechtfertigen [können], sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wurde“ (, wenngleich das Gesetz eine Definition, was „verhältnismäßig“ ist, schuldig bleibt).

Aus den genannten Gründen kann aus dem Befund „ungleiche Gehälter trotz gleicher Stellenanforderungen zweier Arbeitnehmenden desselben Betriebs“ nicht unmittelbar eine vorliegende Entgeltdiskriminierung abgeleitet werden. Dies ist erst recht nicht möglich, weil der Entgeltbegriff in § 5 Abs. 1 EntgTranspG umfänglich, inklusive aller monetären und nichtmonetären variablen Entgeltbestandteile, gefasst wird, anstatt sich auf das Grundentgelt zu beziehen, wie es nach dem Kriterium der Stellenanforderungen naheliegender gewesen wäre. Durch die Wahl des umfänglichen Entgeltbegriffs ist die Vergleichbarkeit der Gehälter bereits aus den genannten Gründen mehrfach eingeschränkt. Zusätzlich verzerrend wirkt die Tatsache, dass nicht alle Mitglieder der Vergleichsgruppe des anderen Geschlechts zwingend dieselben variablen Entgeltbestandteile erhalten müssen. Bestenfalls kann daher mit diesem Befund ein *Verdachtsmoment* erzeugt werden, das einer näheren betrieblichen Prüfung bedarf. Das in der jetzigen Fassung des Gesetzes formulierte individuelle Auskunftsrecht verleiht dem Informationsbegehren der Arbeitnehmenden ein der Qualität der beanspruchten Auskunft angemessenes Durchsetzungsvermögen. Ein Verdachtsmoment mit einem Verbandsklagerecht auszustatten, erscheint mir unangemessen.

Die Aussagekraft der aus dem Auskunftsanspruch gewinnbaren Aussage hinsichtlich des Vorliegens einer Entgeltdiskriminierung wird durch das gewählte Entgeltmaß weiter eingeschränkt.

Gemäß § 11 Abs. 1 EntgTranspG dürfen Arbeitnehmende Auskunft zu den Verfahren der Entgeltfindung für das eigene und das Vergleichsentgelt sowie zur Höhe des Vergleichsentgelts, bestehend aus

dem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt und bis zu zwei einzelnen Entgeltbestandteilen, verlangen. In § 11 Abs. 3 EntgTranspG wird das Vergleichsentgelt als Median des kalenderjahresdurchschnittlichen monatlichen vollzeitäquivalenten Bruttoentgelts der Vergleichstätigkeit spezifiziert. Der Arbeitgebende hat das Vergleichsentgelt dabei (gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 EntgTranspG) nur anzugeben, wenn die Vergleichstätigkeit von mindestens sechs Personen des anderen Geschlechts ausgeübt wird.

Aus dem Kriterium der Stellenanforderungen heraus wäre *keinerlei* Abweichung zwischen Löhnen zweier Stellen mit identischen Arbeitsanforderungen gerechtfertigt. Dass im Gesetz hinsichtlich des Vergleichsentgelts dennoch auf ein Verteilungsmaß zurückgegriffen wird, ist vermutlich der Einsicht geschuldet, dass Gehälter dennoch aus guten Gründen voneinander abweichen können (siehe oben). Diese Einsicht müsste sich jedoch konsequenterweise auf *beide* Geschlechter erstrecken. Frauen können nicht nur aus guten Gründen anders als Männer, sondern auch anders als andere Frauen bezahlt werden. Letzteres wird durch die Wahl des Vergleichsmaßstabs negiert: Es wird ein Einzellohn einem mittleren Lohn gegenübergestellt statt von *beiden* Geschlechtern die mittleren Löhne zu verwenden. Das hat Folgen: Eine Auskunft erbitende Frau, die in der Lohnverteilung des eigenen Geschlechts eine niedrige Position einnimmt, wird mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Auskunft mit dem Indiz auf eine Diskriminierung von Frauen erhalten (Frauenlohn unterhalb des Medianmännerlohns) als eine Frau, die im Lohnmittel der Frauen verdient. Umgekehrt wird eine Frau, die eine hohe Position in der eigenen Lohnverteilung einnimmt, mit höherer Wahrscheinlichkeit als die Frau mit mittlerem Lohn ein Indiz auf eine Diskriminierung der Männer (Frauenlohn oberhalb des Medianmännerlohnes) erhalten. Zwar kann sich bei genauerem Hinsehen – also in der betrieblichen Prüfung der konkreten Entlohnungsumstände – das Indiz der Diskriminierung, das ggf. aus dem individuellen Auskunftsanspruch erwächst, auch bei einem anderen Vergleichsverfahren bzw. Verteilungsmaß als Trugschluss erweisen, weil andere in der bzw. den Person(en) liegende Gründe oder etwa unterschiedliche Marktverhältnisse den Gehaltsunterschied rechtfertigen. Das Risiko einer Fehlindizierung ist jedoch noch höher, wenn ein Einzelwert einem mittleren Wert gegenübergestellt wird. Zudem fragt man sich, warum nicht das arithmetische Mittel anstelle des Medians verwendet wird. Das arithmetische Mittel ist gegenüber Ausreißern im Lohn empfindlicher, und genau diese Ausreißer im mittleren Lohn der Vergleichsgruppe abzubilden ist doch eigentlich die Intention des Auskunftsanspruchs (vgl. den Verweis auf die Verhältnismäßigkeit in § 3 Abs. 3 Satz 2 EntgTranspG). Kurzum: Der vom Gesetzgeber dem individuellen Auskunftsanspruch zu Grunde gelegte Vergleichsmaßstab im Lohn ist ein zweiter Grund dafür, warum von einer Verstärkung des individuellen Auskunftsanspruchs durch ein Verbandsklagerecht abgesehen werden sollte.

Die Verdienste von Frauen könnten effektiver erhöht werden, wenn der Staat die Rahmenbedingungen für eine umfängliche Erwerbsintegration von Frauen frei von Geschlechterklischees weiter voranbringt und die öffentliche Hand mit benachteiligungsfreien Entgeltsystemen als gutes Vorbild vorangeht.

Der Beitrag häufigerer Teilzeit von Frauen im Vergleich mit Männern zum Gender Pay Gap ist in Deutschland zwischen 2010 und 2014 von 5,0 auf 7,2 Prozentpunkte gestiegen. Dies zeigen Analysen des HWWI auf Basis der Verdienststrukturerhebung im Auftrag der Europäischen Kommission.² Im Jahr 2017 war etwa jede zehnte weibliche Teilzeitbeschäftigte (9,8 %) im Alter von 15 bis 64 Jahren in Deutschland unfreiwillig teilzeitbeschäftigt, das heißt, sie wünschte sich eine Aufstockung ihrer Wochenarbeitszeit.³ Mit dem Gesetz zur Brückenteilzeit ist ein wichtiger Schritt für eine temporäre Teilzeit getan worden, unter Wahrung ausreichender Planungssicherheit für die Unternehmen.

² Boll, C.; Lagemann, A. (2018): Gender pay gap in EU countries based on SES (2014), Report prepared for and financed by the European Commission – Directorate-General for Justice, European Union (ed.), Download unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/report-gender-pay-gap-eu-countries_october2018_en_0.pdf (abgerufen am 26.02.2019)

³ Eurostat Database (2019): Involuntary part-time employment as percentage of the total parttime employment, by sex and age (%), [Ifsa_eppgai]. Online-Ressource, Download unter http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=Ifsa_eppgai, letzte Aktualisierung am 08.02.2019, abgerufen am 26.02.2019.

Eine Herausforderung bleibt die ausreichende Bereitstellung von Kinderbetreuung. In 2017 betrug die Überschussnachfrage (die ungedeckten Betreuungsbedarfe der Eltern) für unter Dreijährige in Deutschland 13,1 Prozentpunkte in West- und 7,4 Prozentpunkte in Ostdeutschland (BMFSFJ 2018, S. 12), für die 3- bis 5-Jährigen betrug die Lücke 3,3 bzw. 2,7 Prozentpunkte (BMFSFJ 2018, S. 24).⁴ Beim Betreuungsausbau darf trotz großer Anstrengungen in den vergangenen Jahren nicht nachgelassen werden; zusätzlich ist das Ziel einer bundeseinheitlichen Betreuungsqualität stärker in den Blick zu nehmen.

Geschlechterklischees sind nicht erst im Teenageralter problematisch, wenn sie eine neigungs- und talentorientierte Berufs- und Studienwahl verstellen; so willkommen hierzu bereits etablierte Initiativen zum Abbau von Geschlechterstereotypen sind, sie müssen weit früher ansetzen, im System der vorschulischen und schulischen Bildung. Es geht dabei nicht nur um „Männerberufe“ und „Frauenberufe“, sondern auch um die Arbeitsteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern. Die Verhandlungsposition von Frauen am Arbeitsmarkt – auch beim Entgelt – steigt in dem Ausmaß, wie sie sich in punkto Flexibilität und räumlicher Mobilität den männlichen Kollegen annähern. In einer Marktwirtschaft setzt sich nicht unter Wert zu verkaufen voraus, Alternativen zu haben. Wenn Arbeitgebende bei einem schlechten Gehaltsangebot um eine gut qualifizierte Mitarbeiterin genauso fürchten müssen wie um den gleich gut qualifizierten Kollegen, wird der ökonomische Anreiz bestehen, sie genauso gut zu bezahlen wie ihn. Um Frauen echte Wahl- und Entwicklungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen, bedarf es aber einer stärker partnerschaftlichen Aufteilung von unbezahlter Familienarbeit. Staatliche Bildungs- und Betreuungsinstitutionen könnten durch eine frühzeitige Sensibilisierung für den Wert von Fürsorgearbeit und durch einen Kampf gegen geschlechterstereotype Rollenverteilungen mehr als bisher bewirken.

Die in § 4 Abs. 5 EntgTranspG enthaltene Angemessenheitsvermutung tarifvertraglicher Eingruppierungen erscheint vor dem Hintergrund der arbeitswirtschaftlichen Forschung zumindest fragwürdig. Es ist verständlich, dass Betriebe und Tarifpartner vor den oftmals empfohlenen analytischen Arbeitsbewertungsverfahren – dem Aufwand und den Entgeltfolgen – der mit ihnen verbunden ist, zurückschrecken. Wenn das Anliegen von Transparenz der Gehaltsstrukturen ernst gemeint ist, führt hieran jedoch kein Weg vorbei. Wie die Erfahrungen im In- und Ausland zeigen, führen diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungsverfahren oft dazu, dass mehrheitlich von Frauen ausgeübte Tätigkeiten z.T. aufgewertet werden müssen. Hier sollte die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangehen. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt ist hier das Beurteilungswesen, in dem eigenschafts- und verhaltensbezogene Kriterien wie das Ausüben der Stelle in Teilzeit noch immer aufgaben- und ergebnisbezogene Kriterien dominieren.⁵ Der Hebel bezüglich der Lohnlücke wäre beträchtlich: Die Tatsache, dass Männer weit häufiger als Frauen in der höchsten Leistungsgruppe der leitenden Arbeitnehmenden vertreten sind, liefert derzeit den größten Einzelbeitrag zum Gender Pay Gap im öffentlichen Dienst.⁶

Fazit: Alles, was die Optionen und Anreize von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erhöht, wird die Gehaltsschere zwischen Frauen und Männern verkleinern – nicht wegen eines Gesetzes, sondern weil die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage dafür sorgen werden. Daher gilt es, mit Zähigkeit auf den genannten Baustellen weiterzuarbeiten. Das Entgelttransparenzgesetz ist ein wichtiger, aber eben nur *ein* Teil des Puzzles, das es zusammensetzen gilt. Weitere Energie ist jetzt besser bei der Ursachenbekämpfung als beim Kurieren an Symptomen investiert.

⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2018): Kindertagesbetreuung Kompakt: Ausbaustand und Bedarf 2017; Ausgabe 03, Juni 2018, Berlin.

⁵ Battis, U. (2017): Geschlechterbedingte Diskriminierung im öffentlichen Dienst: Ein Blick auf das Dienstrecht, in: dbb – Deutscher Beamtenbund und Tarifunion - Bundesfrauenvertretung (Hrsg.): Frauen 4.0: Diskriminierungsfreies Fortkommen im öffentlichen Dienst – Jetzt umdenken!, Juli 2017, Berlin.

⁶ Boll, C.; Lagemann, A. (2018): Verdienstlücke zwischen Männern und Frauen im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft – Höhe, Entwicklung 2010-2014 und Haupteinflussfaktoren, HWWI Policy Paper Hamburg, verfügbar unter: http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Publikationen_PDFs_2018/HWWI_Policy_Paper_107.pdf (abgerufen am 27.02.2019).