

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen zwischen Frauen und Männern (EntgTranspG)
(Stand: 17.05.2019)

Stellschrauben nachziehen: Lohngerechtigkeit mit Wirkung!

17.05.2019

I. Vorbemerkung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedanken sich für die Zusendung der Evaluation des am 6. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen zwischen Frauen und Männern (EntgTranspG) und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Mit dem Evaluationsgutachten kommt die Bundesregierung der gesetzlichen Verpflichtung aus § 23 EntgTranspG nach, die Wirksamkeit des Gesetzes erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren.

Ziel des Gesetzes ist nach § 1 EntgTranspG, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen.

Transparenz zu schaffen über die Entlohnung gleicher und gleichwertiger Tätigkeiten ist nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ein wichtiges Instrument in einer Gesamtstrategie zur Beseitigung vorhandener Entgeltungleichheit. In Deutschland besteht eine verfestigte Entgeltlücke von rund 21 Prozent beim durchschnittlichen Bruttostundenlohn zwischen Männern und Frauen; selbst die bereinigte Entgeltlücke beträgt 6 Prozent. Der Gesetzgeber ist gefordert, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich des Entgeltes auch auf betrieblicher Ebene aktiv voranzutreiben. Dies ist ein Beitrag zur Überwindung der Rentenlücke (Gender Pension Gap) und soll der Altersarmut von Frauen entgegenwirken.

Um das Gesetzesziel, die Entgelttransparenz zu fördern, tatsächlich zu erreichen, ist das EntgTranspG in seiner aktuellen Fassung jedoch an den entscheidenden Stellen nicht konsequent und zielführend ausgestaltet: Es bleibt hinter den Notwendigkeiten zur Erkennung und Beseitigung der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung auf betrieblicher Ebene zurück.

Das belegen auch die Ergebnisse der Evaluation: Die drei Kernelemente des Gesetzes – Auskunftsanspruch, Prüfverfahren und Berichtspflicht – entfalten in der jetzigen Form nicht

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Frauen, Gleichstellungs-
und Familienpolitik

Anja Weusthoff
Abteilungsleiterin

anja.weusthoff@dgb.de

Telefon: 030/24060-144
Telefax: 030/24060-761

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.frauen.dgb.de



die beabsichtigte Wirkung. Lediglich in 14 Prozent der Unternehmen, die unter den Anwendungsbereich fallen, haben Beschäftigte von ihrem Auskunftsverlangen Gebrauch gemacht, von den Institutionen des öffentlichen Dienstes betraf dies nur 7 Prozent.¹ Insgesamt haben nur 2 Prozent aller befragten Beschäftigten, die ihren Auskunftsanspruch kennen, diesen auch geltend gemacht.² Eine Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen haben nach eigenen Angaben weniger als die Hälfte der dazu aufgeforderten Unternehmen durchgeführt, im öffentlichen Dienst sogar nur ein Viertel der Institutionen; dabei bleibt offen, mit welchen Instrumenten und nach welchen Kriterien geprüft wurde. Die Berichtspflicht haben nach eigenen Aussagen 44 Prozent der betroffenen Unternehmen erfüllt. Eine Stichprobe legt allerdings nahe, dass bisher lediglich 20 Prozent der dazu verpflichteten Unternehmen einen Bericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit nach § 21 EntgTranspG vorweisen konnten.³ Auch wenn die Untersuchung sich auf einen noch relativ kurzen Zeitraum bezieht, macht das Gutachten schon zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sichtbar, wo die entscheidenden Defizite des Gesetzes liegen.

Die Erkenntnisse des vorliegenden Evaluationsgutachtens bestätigen den offenkundigen Handlungsbedarf, das Gesetz an einigen relevanten Stellen scharf zu stellen und Entgeltungleichheit wirkungsvoll entgegenzutreten. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten die Herstellung von Transparenz und wirksame Verfahren zur Beseitigung festgestellter Diskriminierung für den richtigen Weg. Nachbesserungen sind insbesondere notwendig hinsichtlich der hohen Schwellenwerte, der Rolle des individuellen Auskunftsanspruchs und der Verbindlichkeit von Prüfverfahren. Ergänzt werden muss das Gesetz zudem um Sanktionen bei Verletzung der Pflichten und um die Möglichkeit der Verbandsklage.

II. Ergebnisse und Bewertung im Einzelnen

II.1. Erkenntnisse zum individuellen Auskunftsanspruch

Die Evaluation zeigt, dass vom individuellen Auskunftsanspruch bislang kaum Gebrauch gemacht wird. Da der individuelle Auskunftsanspruch in der geltenden Fassung jedoch das „Kernstück“ des EntgTranspG darstellt, sind die durch die Evaluation offenbarten vielfältigen Schwächen in diesem Punkt besonders gravierend:

14 Prozent der zur Auskunft verpflichteten Unternehmen, also nicht einmal jedes siebte, hat bisher mindestens eine solche Anfrage erhalten; dies betrifft 13 Prozent der tarifgebun-

¹ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ, S. 85.

² Vgl. ebd., S. 88.

³ Vgl. ebd. S. 101.



denen bzw. tarifyanwendenden Unternehmen und 18 Prozent der tarifyungebundenen Unternehmen. Durchschnittlich wurden 3,7 Anfragen je Unternehmen gestellt.⁴ Von den Einrichtungen des öffentlichen Dienstes erhielten 8 Prozent eine Auskunftsanfrage.⁵

Vier Prozent der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Unternehmen mit 200 und mehr Beschäftigten haben tatsächlich eine Auskunftsanfrage gestellt. Von allen befragten Beschäftigten, die dieses Recht kennen, haben es zwei Prozent aktiv genutzt; das entspricht 43 Anfragenden (21 Frauen und 22 Männer).⁶ Ähnlich geringe Nutzungswerte des Auskunftsanspruchs belegt auch eine WSI-Befragung (2019): Danach erhielten 13 Prozent der Betriebsräte in Unternehmen mit 201 bis 500 Beschäftigten bzw. 23 Prozent in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten eine Anfrage.⁷

Bearbeitet werden die Anfragen in den allermeisten Fällen durch den Arbeitgeber. Dadurch bleibt das Auskunftsverlangen nicht mehr anonym. Das kann Beschäftigte davon abhalten, von ihrem Auskunftsanspruch Gebrauch zu machen. Überdies geben zwei Drittel der Beschäftigten an, vom Arbeitgeber nicht über den Auskunftsanspruch informiert worden zu sein. In fast der Hälfte der betroffenen Betriebe (43 Prozent) wurde bislang noch kein konkretes Verfahren für den Fall einer Auskunftsanfrage festgelegt;⁸ daher wissen auch 40 Prozent der befragten anspruchsberechtigten Beschäftigten nicht, an wen sie sich mit ihrem Auskunftsanliegen wenden können.⁹

Eine untergesetzliche Maßnahme zur besseren Kommunikation könnte die Vorstellung der Rechte und des Gesetzes in Betriebs- und Abteilungsversammlungen sein, zumal die Erörterung von „Fragen der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen“ ausdrücklich unter die dort zu behandelnden Themen nach § 45 BetrVG fällt.

Individueller Auskunftsanspruch zu voraussetzungsvoll

Sowohl der rechtliche Analyseteil des Evaluationsberichtes in Kapitel vier, als auch die Befragungsergebnisse offenbaren die Defizite des Auskunftsanspruches, der daher keine Wirkung entfalten kann:

Als individueller Rechtsanspruch ist er zu wenig bekannt. Nur gut die Hälfte der Beschäftigten (51 Prozent) kennt das Gesetz, von den Interessenvertretungen immerhin zwei Drittel

⁴ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ, S. 85.

⁵ Vgl. ebd., S. 84.

⁶ Vgl. ebd., S. 88.

⁷ Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018. Report Nr. 45, Januar 2019, S.7.

⁸ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ. S. 89.

⁹ Vgl. ebd., S. 87.



(67 Prozent).¹⁰ Der kleine Kreis der Beschäftigten, für den der Auskunftsanspruch gilt und dem er bekannt ist, macht aus verschiedenen Gründen keinen Gebrauch davon: Häufig werden die Entgeltstrukturen als transparent empfunden (46 Prozent der Beschäftigten). Aber auch die geringe Aussicht auf Veränderung (38 Prozent) und die Furcht vor negativen Konsequenzen für das Arbeitsverhältnis (16 Prozent) halten Beschäftigte von der Nutzung ab.¹¹ Diese Antworten, so schlussfolgert das Evaluationsgutachten, könnten dafür sprechen, „dass ein individuell geltend zu machendes Recht zur Durchsetzung von Entgeltgleichheit nicht optimal geeignet ist“.¹² Darüber hinaus sind – wie im Gutachten empfohlen – untergesetzliche Maßnahmen zur Steigerung dessen Bekanntheit notwendig.¹³

Werden Auskünfte erteilt, sind sie schwer zu bewerten und oft wenig aussagekräftig. Bemerkenswert ist die Diskrepanz der Antworten auf die Frage, ob sich „Auffälligkeiten“¹⁴ aus der Auskunft ergeben haben. Aus Sicht von Unternehmen und Institutionen des öffentlichen Dienstes traten bei Auskünften (fast) keine „Auffälligkeiten“ zutage, dagegen nahm rund die Hälfte der betroffenen Beschäftigten solche wahr. Die Folgen der Auskunftsergebnisse beschränkten sich in den meisten Fällen auf eine Beratung durch den Betriebs- oder Personalrat, eine Anpassung der Funktions- bzw. Stellenbeschreibung oder ein Personalgespräch. Eine Anpassung des Gehaltes oder der Entgeltregelungen fand kaum statt.¹⁵

Nicht zuletzt bleibt ohne klar geregelten Erfüllungsanspruch und die Einführung eines Verbandsklagerechts¹⁶ unklar, welche Rechte sich aus den durch die Auskunft erfragten Informationen überhaupt rechtssicher ableiten lassen und welche Folgen eine nicht, unvollständig oder fehlerhaft erteilte Auskunft nach sich zieht.¹⁷

Problematisch ist vor allem der Ansatz des individuellen Auskunftsanspruchs, der benachteiligten Person selbst die Initiative für die Herstellung von Entgeltgerechtigkeit zu überantworten. Das durch das Gesetz legitimierte Auskunftsverlangen lässt diejenigen, die sich von den voraussetzungsvollen Hürden nicht abschrecken lassen, mit der Einordnung der Auskunft und der Durchsetzung über den Klageweg allein.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 77.

¹¹ Vgl. ebd., S. 92.

¹² Ebd., S. 124.

¹³ Vgl. ebd., S. 129.

¹⁴ Die Definition von „Auffälligkeiten“ wird im Evaluationsgutachten nicht näher ausgeführt.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 89.

¹⁶Die Forderung nach einem umfassenden Verbandsklagerecht wird von der Industriegewerkschaft Bergbau Chemie Energie (IG BCE) nicht geteilt. Die IG BCE hält das Verbandsklagerecht für besonders wichtig zur Durchsetzung der Prüf- und Berichtspflicht, damit überhaupt eine belastbare Basis für individuelle Auskunfts- und Leistungsansprüche geschaffen werden kann. Um mit dem Ergebnis des Auskunftsanspruches das Recht auf gleiches Entgelt auch besser durchsetzen zu können und die damit zusammenhängen Belastungen für die einzelnen Beschäftigten zu minimieren, sollte nach Auffassung der IG BCE ein Sammelklageverfahren ermöglicht werden.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 126.



Es ist nicht akzeptabel, das Problem der strukturellen Entgeltdiskriminierung zu individualisieren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die Behebung der strukturellen Entgeltdiskriminierung als kollektive Aufgabe an. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, nach dem Entgeltgleichheitsgebot zu vergüten. **Es ist die Aufgabe des Staates, durch die verpflichtende Einführung von Prüfverfahren Einfallstore für eine unterschiedliche Bezahlung zu schließen.**

Mehr Rechte für Betriebs- und Personalräte schaffen

Wer den individuellen Auskunftsanspruch wirkungsvoll gestalten will, muss zunächst klare Zuständigkeiten und klare Auskunftsverfahren festlegen. Aufgrund der Schlüsselrolle des Betriebsrates bei der Beseitigung von Nachteilen und zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz, ist es gleichzeitig geboten, die **Rechte für Betriebs- und Personalräte auszuweiten**. Insbesondere das bloße Einsichtsrecht in die vom Arbeitgeber geführten Bruttolohn- und Gehaltslisten ist in der Praxis nicht ausreichend. Vielmehr müssen diese Listen der jeweiligen Interessenvertretung vom Arbeitgeber – monatlich durch den Arbeitgeber/die Personalabteilung aktualisiert – in aufbereiteter Form und ohne Anonymisierung (etwa in Bezug auf Namen und Vornamen der jeweils betroffenen Beschäftigten)¹⁸ zur Verfügung gestellt werden. Denn nach dem EntgTranspG geht es in besonderer Weise um eine Aufgabenerfüllung des Betriebsrats nach § 80 Abs. 1 Nr. 2a BetrVG, die eine Unterlagen*vorlage* (§ 80 Abs.2 Satz 2 erster Halbsatz BetrVG) rechtfertigt. Die Sinnhaftigkeit dieser Forderung wird auch im rechtlichen Analyse- teil des Evaluationsberichtes ausgeführt.¹⁹

Um zu verhindern, dass das Auskunftsrecht der Beschäftigten nur unter erschwerten Bedingungen wahrgenommen werden kann und sich die betriebliche Umsetzung des Entg-TranspG durch den Arbeitgeber an der Einhaltung der gesetzlichen Minimalanforderungen orientiert, bietet sich der **Abschluss einer freiwilligen Betriebsvereinbarung (§ 88 BetrVG)** an. Diese wäre ein geeignetes Instrument, um die Gestaltungsrechte des Betriebsrats zu erweitern, das Auskunftsverfahren detaillierter und mit Fristen zu regeln und das EntgTranspG in dieser Hinsicht passgenau an den betrieblichen Gegebenheiten zu orientieren. In einigen Betrieben wird davon bereits Gebrauch gemacht. Allerdings gehört zum Abschluss einer freiwilligen Betriebsvereinbarung, dass sich auch der Arbeitgeber darauf einlässt. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer gesetzlichen **Ausweitung der Rechte des Betriebsrats**.²⁰

¹⁸ Vgl. Gegen eine anonymisiert bereitgestellte Einsichtnahme in Bruttolohn- und Gehaltslisten: LAG Hamm v. 19.9.2017 – 7 TaBV 43/17 – juris; nachgehend bestätigt durch BAG v. 7.5.2019, Az. 1 ABR 53/17.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 57.

²⁰ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen zwischen Frauen und Männern v. März 2017, S. 7f.



Der DGB tritt dafür ein, das bestehende **Initiativ- und Beratungsrecht des Betriebsrates bei Gleichstellungsmaßnahmen zu einem echten Mitbestimmungsrecht auszubauen**. Das umfasst Maßnahmen zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, vor allem auch beim Entgelt.

Rechtsdurchsetzung verbessern

Die Ergebnisse der Evaluation legen allem voran die Schaffung klar geregelter **Rechtsfolgen nach festgestellter Entgeltdiskriminierung** nahe. Erforderlich ist die Einführung eines Verbandsklagerechtes, um mit dem Ergebnis des Auskunftsanspruches das Recht auf gleiches Entgelt auch besser durchsetzen zu können und die damit zusammenhängenden Belastungen für die einzelnen Beschäftigten zu minimieren.

Schwellenwerte aufheben, Geltungsbereich erweitern

Eines der größten Defizite des Auskunftsanspruches sieht der DGB in der Beschränkung des Geltungsbereichs auf Betriebe mit 200 Beschäftigten und mehr. Denn insgesamt sind nur 32 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland in Betrieben mit 200 und mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern tätig.²¹ Damit fallen mit den Klein- und Mittelbetrieben gerade diejenigen Betriebe aus der gesetzlichen Regelung heraus, in denen besonders viele Frauen beschäftigt sind. In Großunternehmen besteht für den Arbeitgeber außerdem die Möglichkeit, den Auskunftsanspruch diejenigen Beschäftigten vorzuenthalten, die in Filialen oder Niederlassungen mit einer Beschäftigtenzahl unterhalb der 200er-Schwelle tätig sind („Zwei-Klassen-Gesellschaft“). Das bedeutet weiter, dass **mehr als zwei Drittel aller Beschäftigten in Deutschland vom Auskunftsanspruch ausgeschlossen** sind – und zwar insbesondere Frauen, denn sie arbeiten besonders häufig in kleinen und mittleren Betrieben (60,2 Prozent).²²

Insbesondere weibliche Führungskräfte, die in kleinen und mittleren Unternehmen arbeiten, profitieren kaum vom EntgTranspG, da sich in leitenden Positionen oftmals keine Vergleichsgruppe findet - obwohl sich die Entgeltlücke gerade mit zunehmender Hierarchieebene vergrößert.

Die Zusammenstellung der Vergleichsgruppe wird in dem Evaluationsbericht als eine der größten Fragestellungen für die Beschäftigtengruppen benannt. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften möchten diesen Punkt als zentrale Stellschraube hervorheben, an der nachjustiert werden sollte. Die Zusammenstellung der Vergleichsgruppe ist zweifelsohne eine Herausforderung für alle Beschäftigtengruppen. Es kann dort zu Verzerrungen kommen, da Beschäftigte, die einer gleichen oder gleichwertigen Tätigkeit nachgehen, in unter-

²¹ Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben. IAB Forschungsbericht 3/2018, S. 17f.

²² Vgl. ebd., S. 18.



schiedlichen Entgeltgruppen eingruppiert sein können. An dieser Stelle ist die Zusammenstellung der **Vergleichsgruppe innerhalb einer Entgeltgruppe nicht zielführend**. Aussagekräftiger wäre ein betriebliches Prüfverfahren, welches die konkrete Eingruppierung auf Übereinstimmung mit den maßgeblichen tariflichen Regelungen und, wo solche nicht vorliegen, nach Tätigkeitsanforderung analysiert.

Unter den Beschäftigtenbegriff sollten zudem auch Personen fallen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind. Deshalb muss im Gesetz **explizit klargestellt werden, dass das Gesetz auch arbeitnehmerähnliche Beschäftigte nach europäischem Antidiskriminierungsrecht umfasst**. Wie praxisrelevant die Frage der Auslegung ist, zeigte sich am Fall Birte Meier (ZDF), die unter anderem wegen dieses Punktes mit ihrer Klage gegen geschlechtsbezogene Ungleichbehandlung am 05.02.2019 vor dem LAG BB gescheitert ist.

II.2. Erkenntnisse zu den betrieblichen Prüfverfahren

Nach eigenen Angaben hat knapp die Hälfte der im Rahmen der Evaluation befragten Unternehmen seit Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes eine Überprüfung ihrer Entgeltstrukturen vorgenommen.²³ Dabei wurde auch festgestellt, dass neun von zehn dieser Unternehmen ein selbst entwickeltes Prüfverfahren nutzen und externe Prüfverfahren, die eine mittelbare und unmittelbare Diskriminierung zuverlässig offen legen, nur wenigen bekannt sind.²⁴

Eine Mitteilung der Ergebnisse an die Beschäftigten erfolgte überwiegend nicht (61 Prozent).²⁵ In knapp einem Zehntel der Fälle wurde nach Beendigung des Prüfverfahrens Handlungsbedarf identifiziert. Innerhalb der befragten Institution des öffentlichen Dienstes erfolgte eine Überprüfung der Entgeltstrukturen nur in rund einem Viertel der Institutionen und in keinem dieser Prüfungsfälle wurde ein Handlungsbedarf festgestellt.²⁶

Auf die Frage, was sie von einer Überprüfung der eigenen Entgeltstrukturen abhalte, gaben Unternehmen bzw. Behörden mit 200 bis 500 Beschäftigten zu einem großen Teil an, dafür schlichtweg keine Notwendigkeiten zu sehen (68 bzw. 51 Prozent) oder nicht genügend Ressourcen zu haben, um sich mit dem Thema zu beschäftigen (50 bzw. 26 Prozent). 38 bzw. 9 Prozent der befragten Personalabteilungen beklagten auch die fehlende Unterstützung der Geschäftsführung. Immerhin ein Viertel räumt ein, keine Überprüfung vorzunehmen, weil es an einer gesetzlichen Verpflichtung fehle.²⁷

²³ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ, S. 94.

²⁴ Vgl. ebd., S. 95f.

²⁵ Vgl. ebd., S. 94.

²⁶ Vgl. ebd., S. 95.

²⁷ Vgl. ebd., S. 97.



Die Evaluationsergebnisse zur Anwendung und Umsetzung der Prüfverfahren auf freiwilliger Basis zeigen, dass **an der verbindlichen Anwendung betrieblicher Prüfverfahren kein Weg vorbei** führt: Auch bei gleicher formaler Qualifikation und gleichwertiger Tätigkeit beträgt der messbare und nicht erklärbare Entgeltunterschied nach Angaben des Statistischen Bundesamtes immer noch rund 6 Prozent.²⁸ Das ist nicht hinnehmbar.

Definition der Tarifbindung vereinfachen

Tarifverträge sind ein zentrales Mittel, das erfolgreich zu gerechten Lohn- und Gehaltsstrukturen in Unternehmen und Behörden beiträgt. Wo diese verbindlich gelten und Betriebsräte mitbestimmen, ist der messbare Entgeltunterschied zwischen Frauen und Männern deutlich geringer als im Durchschnitt.²⁹

Statt die Aufmerksamkeit auf das eigentliche Thema – Entgelttransparenz – zu lenken, werden im EntgTranspG viele Ressourcen auf die Definition verschwendet, ob es sich um einen tarifgebundenen bzw. tarifynwendenden Arbeitgeber handelt. Offensichtliches Ziel ist dabei, möglichst viele Arbeitgeber noch unter die Begrifflichkeit „tarifynwendend“ einordnen zu können. Vor dem Hintergrund, dass der individuelle Auskunftsanspruch erst in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten gilt, muss in jedem Fall ein Betriebsrat einschätzen, ob ein Arbeitgeber unter die Definition der § 5 Abs. 4 bzw. § 5 Abs. 5 fällt. **Der DGB tritt dafür ein, Arbeitgeber dieser Größenordnung, die nicht tarifgebunden sind und bei denen kein Betriebsrat besteht, automatisch als tarifungebundene Arbeitgeber einzuordnen.** Denn die Selbsteinschätzung der Arbeitgeber hinsichtlich der Tarifbindung bzw. korrekten Tarifynwendung kann an keiner Stelle überprüft werden. Es darf nicht den Arbeitgebern überlassen werden, „spontan“ zu klären, welcher Kategorie sie zuzurechnen sind, sobald ein Auskunftsverlangen vorliegt. Da die Entgeltlücke in tarifgebundenen Unternehmen geringer ausfällt, ist deren Privilegierung gegenüber tarifungebundenen Unternehmen sachlich gerechtfertigt. Daher ist die Privilegierung von Tarifynwendern in jedem Fall zu streichen.

Standards und Anreize für zertifizierte Prüfverfahren setzen

Der DGB bestreitet nicht, dass der Einsatz eines qualitativen Prüfverfahrens durchaus Anforderungen an Unternehmen stellt. Sie sind allerdings angesichts der Problematik gerechtfertigt. Neben der fehlenden spezifischen Verbindlichkeit sind die unzureichenden Anforderungen an die Art der Prüfinstrumente eine weitere Schwachstelle des Gesetzes. Von denjenigen Betrieben, in denen ein Prüfverfahren durchgeführt wurde, haben laut Evaluation weniger als zehn Prozent ein externes Prüfverfahren angewandt, neun von zehn der befragten Betriebe nutzen ein selbstentwickeltes Prüfverfahren.³⁰

²⁸ Statistisches Bundesamt, März 2019.

²⁹ Vgl. Gender Pay Gap – die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen. Policy Brief WSI, 07/2016, S. 9.

³⁰ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ, S. 95.



Der Gesetzgeber sollte daher klare **Standards für die Auswahl der Prüfinstrumente** definieren und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte eine Auswahl zertifizierter Prüfinstrumente, wie beispielsweise den „eg-check“, auf ihrer Internetseite zur Verfügung stellen. Die darüber hinaus gehenden Empfehlungen³¹ der Evaluation zu Entgelt-Audits, wie in anderen europäischen Ländern, oder die Verleihung eines staatlichen „Equal Pay“-Zertifikats zur Stärkung des betrieblichen Prüfverfahrens, begrüßt der DGB. Es ist fraglich, inwieweit eine Vielfalt selbst erstellter Prüfverfahren valide Ergebnisse hervorbringen und sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierung identifizieren kann. Auch der als Hürde genannte administrative Aufwand und mangelnde personelle Ressourcen wären durch die klar geregelte Vorgabe von Instrumenten zur Überprüfung von Entgeltstrukturen auf ein zumutbares Maß beschränkt. Die vorgeschlagene Befreiung von der Pflicht zur Beantwortung von Auskunftsanfragen nach Durchführung des Prüfverfahrens kann ebenso ein Anreiz sein, wengleich die Zahl der Auskunftsanfragen noch sehr gering ausfällt.

Prüfverfahren zum „Herzstück“ machen und fördern

Während in Deutschland noch über fehlende Anreize für Prüfverfahren diskutiert wird, obwohl es im europäischen Vergleich zu den Ländern mit der größten Entgeltlücke gehört, haben die Länder mit den geringeren Gender Pay Gaps längst die Empfehlungen der EU-Kommission umgesetzt: Als zentrale Maßnahme, Diskriminierungen im Entgeltsystem und in Entgeltpraktiken zu beseitigen, werden verbindliche, geeignete Prüfverfahren in Ländern wie etwa Island oder Schweden zusätzlich mit sogenannten Entgelt-Audit-Verfahren gekoppelt. Sie verpflichten die Unternehmen, in regelmäßigen Abständen ihre Entgeltpraktiken und Entgeltunterschiede zu bewerten und einen Aktions- bzw. Maßnahmenplan zur Förderung der Entgeltgleichheit von Männern und Frauen aufzustellen, indem sie Gehaltsanpassungen sowie andere Maßnahmen, die notwendig sind, um gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit sicherzustellen, darstellen und fortlaufend evaluieren. Bei Nichteinhaltung drohen Bußgelder für jeden Tag, an dem die Arbeitgeber kein solches Entgelt-Audit durchführen. Diesen von der EU-Kommission vorgeschlagenen und von den Evaluationsautoren unterstützten Empfehlungen, schließt sich auch der DGB ausdrücklich an.³²

Solange lediglich große Unternehmen ab 500 Beschäftigten nur unverbindlich aufgefordert werden, Prüfverfahren anzuwenden, kann das EntgTranspG seiner Zielstellung, das Gebot der Entgeltgleichheit durchzusetzen, nicht gerecht werden.

Dass die Anwendung verbindlicher, standardisierter Prüfverfahren in Deutschland nicht vorgeschrieben wird, ist die größte Schwachstelle des Gesetzes. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften müssen **Prüfverfahren als *das zentrale Instrument zur Bekämpfung der Entgeltungleichheit*** nachjustiert werden. Denn die Überwindung der mittelbaren, oftmals auch unbewussten Diskriminierung, die aus der unterschiedlichen Bewertung und Eingruppierung frauen- bzw. männerdominierter Tätigkeiten herrührt, gelingt

³¹ Vgl. ebd., S. 130.

³² Vgl. ebd., S. 25 und S. 130.



nur durch transparente Entgeltstrukturen. Diese müssen mithilfe des Einsatzes qualitativer Prüfinstrumente auf betrieblicher Ebene festgestellt und geschlechtsbedingte Entgeltunterschiede daraufhin beseitigt werden. Im Gegensatz zur Individualisierung der Auskunft, die einzelne Beschäftigte auf eigene Initiative und für sich selbst einholen, einschätzen und Konsequenzen individuell einfordern müssen, sollten Prüfverfahren als ein kollektiver Ansatz, mithilfe dessen Ungleichheit identifiziert werden kann, das Herzstück eines Gesetzes zur Entgeltgerechtigkeit darstellen. **Deshalb bedarf es einer verbindlichen, gesetzlichen Vorgabe, die Unternehmen und Verwaltungen zur Anwendung von zertifizierten Prüfverfahren verpflichtet.** Der individuelle Auskunftsanspruch kann dazu lediglich eine sinnvolle Ergänzung sein, keinesfalls aber deren Ersatz.

Verbindlichkeit und Verbandsklage einführen

Darüber hinaus richtet sich die Aufforderung zur Durchführung eines betrieblichen Prüfverfahrens ausschließlich an private Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten. Damit werden aber gerade diejenigen Betriebe nicht in die Pflicht genommen, in denen viele weibliche Erwerbstätige arbeiten: Rund 60 Prozent der Frauen sind in kleinen Betrieben mit weniger als 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beschäftigt.³³ Die Durchführung von Prüfverfahren gemäß § 17 ff ist freiwillig und auch in der Wahl von Analysemethoden und Arbeitsbewertungsverfahren sind die Unternehmen frei. **Daher fordert der DGB eine Verpflichtung zur Durchführung von zertifizierten, betrieblichen Prüfverfahren für Unternehmen, auch wenn sie weniger als 500 Beschäftigte haben.** Die EU-Kommission empfiehlt sogenannte Entgelt-Audits zur Analyse der betrieblichen Leistungsbewertungs- und Entgeltsysteme für Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten.³⁴ Alle Regelungen zu den Prüfverfahren und zum individuellen Auskunftsanspruch sind analog auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und die Beamtinnen und Beamten in Bund, Ländern und Kommunen zu übertragen – es ist nicht akzeptabel, dass dem öffentlichen Dienst keine verpflichtenden Prüfverfahren auferlegt werden.

Der Evaluationsbericht zeigt: Ohne verbindliche Vorgaben (auch hinsichtlich ihrer Qualität) und ohne Sanktionen läuft die Aufforderung zur Anwendung von Prüfinstrumenten zu oft ins Leere – und entlässt gerade jene Unternehmen aus der Verantwortung, deren Überprüfung möglicherweise unerwünschte Ergebnisse liefern würde.³⁵ Darüber hinaus ist auch an dieser Stelle ein Verbandsklagerecht unverzichtbar, um die Durchführung von Entgeltanalysen durchsetzen zu können.

II.3. Erkenntnisse zur Berichtspflicht

³³ Vgl. Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben. IAB Forschungsbericht 3/2018, S. 17f.

³⁴ Vgl. Empfehlung der Kommission vom 7. März 2014 zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Frauen und Männer durch Transparenz, 2014/124/EU, COM(2014) 1405.

³⁵ Evaluationsgutachten | Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern | Studie im Auftrag des BMFSFJ, S. 61.



44 Prozent der befragten lageberichtspflichtigen Unternehmen haben angegeben, im Befragungszeitraum bereits einen Bericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit gemäß den §§ 21 f. EntgTranspG erstellt zu haben, 40 Prozent planen dies nach eigenen Aussagen und immerhin 16 Prozent der befragten lageberichtspflichtigen Unternehmen haben sich entschieden, nicht zu berichten.³⁶

Auf den ersten Blick kommt ein großer Teil der befragten Unternehmen augenscheinlich der Berichtspflicht nach, für deren Fehlen keine Konsequenzen drohen. Im Rahmen einer durchgeführten Stichprobe unter 70 berichtspflichtigen Unternehmen zeigte sich jedoch, dass gerade einmal 16 Unternehmen (22,8 Prozent) ihrem Lagebericht einen Bericht gemäß § 21 EntgTranspG beigefügt haben. Sogar sechs der dreißig DAX-Unternehmen haben ihre Berichtspflicht ignoriert.³⁷

Darüber hinaus stellt die Evaluation fest, dass sich die veröffentlichten Berichte in Güte und Umfang stark voneinander unterscheiden, weil das Gesetz keine klaren Angaben zur Qualität und Quantität der Berichte macht.³⁸

Berichte standardisieren, kommunizieren und ausweiten

Konkrete Anforderungen, insbesondere in Bezug auf inhaltliche Kriterien sind die notwendige Voraussetzung für eine Vergleichbarkeit der Berichte. Der DGB schließt sich der Evaluationsempfehlung an, dass eine beispielhafte Mustervorlage des Gesetzgebers mit exemplarischen Informationen über Inhalt und Länge des Berichts wünschenswert wäre.

Die Ergebnisse der Evaluation legen auch hier eine Schärfung der gesetzlichen Vorgaben nahe, insbesondere die **Ausweitung des Geltungsbereichs, Vorgaben für die zu berichtenden Informationen, die Herstellung einer breiten Öffentlichkeit** für die Berichte und klar festgelegte **Rechtsfolgen im Falle der Verletzung** der Berichtspflicht.

Nach Auffassung des DGB muss die **Eingrenzung der Berichtspflicht auf lageberichtspflichtige Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Beschäftigten aufgehoben werden.**

Für die Berichte sollten zudem Standards für vergleichbare Informationen vorgegeben werden. Die Vorgaben für den Bericht zu präzisieren und konkrete Maßnahmen zu benennen, zu denen von den Unternehmen in jedem Fall Stellung genommen werden muss, entspricht auch der klaren Empfehlung der Evaluation.³⁹ Der DGB zählt dazu u. a. konkrete Angaben zu den grundlegenden Entgeltregelungen und Arbeitsbewertungsverfahren

³⁶ Vgl. ebd., S. 99.

³⁷ Vgl. ebd., S. 101.

³⁸ Vgl. ebd., S. 103.

³⁹ Vgl. ebd., S. 128.

ren, zu dem arithmetischen Mittelwert als auch dem Median der nach Geschlecht aufgeschlüsselten Gehälter in den jeweiligen Entgeltgruppen, zu den in Vollzeitäquivalenten umgerechneten Bruttomonatslöhnen von Männern und Frauen samt Verteilung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung und den tatsächlich geleisteten Stundenvolumina. Um eine möglichst breite Öffentlichkeit zu erreichen, empfiehlt ebenso die EU-Kommission eine Publikation der Berichte auf den Unternehmens-Homepages. Daher stellt der Evaluationsbericht zu Recht die Frage, „ob der Bundesanzeiger ein geeignetes Medium ist, um die breite Öffentlichkeit zu erreichen“. ⁴⁰ Zu unterstützen ist die Überlegung der Evaluatoren, den Bericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit dem schriftlichen Bericht nach § 110 Abs. 1 BetrVG (Unterrichtung über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Unternehmens) oder einem anderen an die Beschäftigten gerichteten schriftlichen Bericht und der Betriebsöffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. ⁴¹ Darüber hinaus muss es spürbare Sanktionen für die Verletzung der Berichtspflicht geben – spätestens die **Evaluationsergebnisse machen deutlich, dass nur eine verbindliche Berichtspflicht wirkt**. Da sich Unternehmen und Behörden mit jeweils 73 Prozent einig sind, die Anforderungen des Gesetzes bereits zu erfüllen, müsste ohnehin schließlich „nur“ das eine Drittel Sanktionen fürchten, das offen zugab, wegen fehlender Konsequenzen nicht tätig geworden zu sein. ⁴²

Internationale Ländervergleiche zeigen, dass die Berichtspflicht innerhalb der EU-Staaten das am weitesten verbreitete Instrument zur Förderung von Entgeltgleichheit ist. Deutschland hinkt hier Ländern wie Island, Schweden, Belgien, Litauen, Finnland, Großbritannien und Österreich, die erfolgreiche Fortschritte hin zur Entgeltgleichheit von Männern und Frauen machen, mit lapidar-lockeren Aufforderungen weit hinterher. ⁴³ Das kann auch nicht im Sinne des Gesetzgebers sein und lässt sich mit wenigen Änderungen im Gesetzestext nachjustieren.

III. Gesamtbewertung: Vom guten Willen zur guten Wirkung

Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt und des gleichen Entgelts für gleiche und gleichwertige Arbeit ist auch 70 Jahre nach Inkrafttreten des im Grundgesetz verankerten Gleichberechtigungsgrundsatzes nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern gerade in Zeiten des wachsenden Fachkräftebedarfs auch ein Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Der erste Anlauf, Entgeltgleichheit auf betrieblicher Ebene gesetzlich voranzubringen, war daher ein richtiger Schritt. Trotz der genannten Unzulänglichkeiten haben die eingeführte Auskunftspflicht und geforderte Vorbereitung des Arbeitgebers auf das EntgTranspG

⁴⁰ Ebd., S. 66.

⁴¹ Ebd., S. 129.

⁴² Vgl. ebd., S. 81.

⁴³ Vgl. ebd., s. 67.



in vielen Fällen den positiven Effekt, dass die Frage der diskriminierungsfreien Vergütung stärker in den Mittelpunkt des Interesses rückt.

Folgen müssen nun mutige und wirkungsvolle Regelungen, um wirklich voranzukommen. Die Chance zur Weiterentwicklung des EntgTranspG darf nicht durch eine Fehlinterpretation der Evaluationsergebnisse verspielt werden: Denn 60 Prozent der befragten Beschäftigten sehen ihre Rechte durch das Gesetz gestärkt⁴⁴, aber nur zwei Prozent der Beschäftigten nutzen den Auskunftsanspruch, den das Gesetz ihnen einräumt.

Jetzt sollte der individuelle Rechtsanspruch gestärkt werden. Vor allem aber müssen die Bestimmungen weiterentwickelt werden, die die kollektiven Rechte ausbauen und die Unternehmen in die Pflicht nehmen, damit das EntgTranspG auch wirklich greift. Dazu gehört als Basis auch eine Präzisierung der Kriterien zur Feststellung von „gleicher“ und „gleichwertiger“ Arbeit. Das empfehlen auch die EU-Kommission und das Evaluationsgutachten. Auch Tarifverträge definieren gleiche und gleichwertige Arbeit. Insofern sollten die üblicherweise geltenden Tarifverträge als Bezugspunkt für gleiche und gleichwertige Arbeit herangezogen werden.

Auffällig ist, wie wenig sich der öffentliche Dienst mit seiner Vorbildfunktion als Arbeitgeber an den Vorgaben des Gesetzes orientiert. Das wird nicht erst deutlich an der mangelnden Umsetzung, sondern zeigt sich bereits an der fehlenden Kenntnis von Bestimmungen sowie der Einschätzung der Relevanz. Selbst bei Anwendung von Tarifverträgen ist in Einzelfällen wegen einer unzureichenden Berücksichtigung von Kenntnissen und Qualifikationen eine benachteiligende oder fehlerhafte Eingruppierung nicht auszuschließen, da unbestimmte Rechtsbegriffe einer fehlerhaften Auslegung zugänglich sind. Die Überprüfbarkeit darf nicht durch eine Beschränkung auf dieselbe Entgeltgruppe eingeschränkt werden. Die Anwendung von Tarifverträgen sowie der subjektive Eindruck bestehender Entgeltgleichheit sollten auch im öffentlichen Dienst nicht zu trügerischer Sicherheit und Missachtung der gesetzlichen Vorgaben verleiten. Daher ist der gesamte öffentliche Dienst in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen – sowohl hinsichtlich der Tarifbeschäftigten als auch in Bezug auf die Beamtinnen und Beamten.

Generell zeigt sich, dass sowohl die Tarifbindung, als auch die Existenz von Interessenvertretungen Entgeltgleichheit und damit auch die geschlechtsbezogene Entgeltlücke reduzieren.⁴⁵ Daran wird deutlich, dass Entgeltgleichheit neben betrieblichen Maßnahmen vor allem durch die Erhöhung von Tarifbindung und eine positive Mitbestimmungskultur gefördert wird.

In der Gesamtbetrachtung der Evaluationsergebnisse zeigt sich, dass einige besonders effektiven Stellschrauben, die mit dem nötigen politischen Willen bewegt werden, zu einem

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 104.

⁴⁵ Vgl. Entgeltgleichheit von Frauen und Männern. Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in Betrieben umgesetzt? Eine Auswertung der WSI-Betriebsrätebefragung 2018. In: Report Nr. 45, Jan 2019.



wirkungsvollen Gesetz zur Beseitigung von Entgeltdiskriminierung auf betrieblicher Ebene führen können.

Auch wenn die Untersuchung sich noch auf einen relativ kurzen Zeitraum bezieht, macht das Gutachten schon zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sichtbar, wo die entscheidenden Defizite liegen. Konsequenz aus den Erkenntnissen der Evaluation muss eine wirkmächtige Kombination aus kollektiven und individuellen betrieblichen Verfahren zur Überprüfung und Herstellung von Entgeltgleichheit im Betrieb sein.

Um tatsächlich Wirkung zu entfalten und die Entgeltlücke spürbar zu verringern, bedarf es nach Auffassung des DGB folgender Instrumente:

- umfassendes **Auskunftsrecht für alle** Beschäftigten, **unabhängig von der Größe des Betriebes**;
- **Verpflichtung zur** Durchführung von **zertifizierten**, betrieblichen **Prüfverfahren** auch für Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten;
- **Förderung von Prüfverfahren** durch wirksame Anreize;
- **Abschaffung der nicht sachgerechten Privilegierung tarifenwendender** Unternehmen;
- **Standardisierung der Berichtspflicht** für Unternehmen in **Inhalt und Form**;
- Weiterentwicklung der derzeitigen Initiativ- und Beratungsrechte zu einem **echten Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates/Personalrates**, insbesondere bei Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männer, v. a. beim Entgelt;
- Verpflichtung des Arbeitgebers, **nach Geschlecht und Arbeitnehmergruppen aufgeschlüsselte Gehaltsübersichten** mitsamt allen relevanten Entgeltbestandteilen für die Interessenvertretungen bereitzustellen;
- empfindliche **Sanktionsmöglichkeiten** bei Nichteinhalten der Vorgaben;
- weiterhin **regelmäßige, umfassende Evaluationen der Wirksamkeit des Gesetzes**;
- Einführung eines **Verbandsklagerechts**, damit die Durchsetzung ihrer Rechte nicht den einzelnen Beschäftigten aufgebürdet wird.