



16. Mai 2019

S t e l l u n g n a h m e

der dbb bundesfrauenvertretung

zum

Evaluationsgutachten

**Evaluation des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz
zwischen Frauen und Männern**

Die Evaluierung des Entgelttransparenzgesetzes ist aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung grundsätzlich sinnvoll. Durch Evaluation wird Transparenz geschaffen und es wird deutlich, wo Bedarf für Fortentwicklungen und Verbesserungen besteht. Die dbb bundesfrauenvertretung hat sich in den Prozess der Evaluation intensiv eingebracht. Die Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung, Helene Wildfeuer, hat sich mit einem Expertinneninterview beteiligt. Der dbb hat seine Mitgliedsverbände und die Interessenvertretungen zur Beteiligung an der Fragebogenaktion aufgerufen.

Die Veränderung von Zuständen beginnt mit einer unvoreingenommenen und umfassenden Wahrnehmung der Realität. Dazu gehört es, in die Statistik alle strukturellen Merkmale mit einzubinden und aus den so gewonnenen Erkenntnissen gendergerecht betrachtet umfassende Lösungsansätze zu entwickeln. Das Entgelttransparenzgesetz in seiner Anwendung und Bekanntheit einer Evaluation zu unterziehen kann dazu beitragen, das Ziel der Schaffung von Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen zielgenauer zu verfolgen und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. Dabei sind jedoch die bestehenden Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst einzubeziehen.

Nach wie vor sind es Frauen, deren berufliches Fortkommen durch die Übernahme von Sorgearbeiten (Kindererziehung, Pflege) gehemmt wird und die dadurch in der Lebensverlaufsperspektive Entgeltnachteile erleiden. Dies betrifft die Privatwirtschaft ebenso wie den öffentlichen Dienst. Der Gender Pay Gap in Deutschland ist mit immer noch 21 Prozent auch im europäischen Vergleich hoch. Im öffentlichen Dienst liegt der geschlechterbedingte Verdienstunterschied dagegen bei „nur“ 8 Prozent zulasten der weiblichen Beschäftigten und ist damit wesentlich niedriger als in der Wirtschaft, aber eben trotzdem deutlich messbar vorhanden - trotz der flächendeckenden Geltung von Tarifverträgen bzw. Besoldungstabellen. Daran zeigt sich, dass noch weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die geschlechterbedingte Verdienstlücke zu schließen.

Auch im öffentlichen Dienst gilt: je höher der Frauenanteil in einem Bereich, desto höher die geschlechterbedingte Lohnlücke. So sind besonders hohe

geschlechterbedingte Lohnunterschiede zum Beispiel im Erziehungsdienst nachweisbar, wo der Frauenanteil 97 Prozent beträgt. Nach wie vor werden technisch orientierte Berufsfelder im Vergleich besser bezahlt als der Dienst am Menschen, der typischerweise einen hohen Frauenanteil hat. Dass in „typischen Frauenberufen“ weniger verdient wird, ist aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung nicht hinnehmbar. Berufe mit hohem Frauenanteil wie z. B. der Sozial- und Erziehungsdienst und pflegende Berufe („typische Frauenberufe“) müssen aufgewertet und besser wertgeschätzt werden. Der Dienst am Menschen muss gegenüber vornehmlich männlich besetzten technischen Berufsbildern einen höheren Stellenwert erhalten, denn insbesondere im Hinblick auf den demografischen Wandel wird der Dienst am Menschen immer wichtiger werden. Die gegenwärtig zugrunde gelegten Kriterien für die Eingruppierungsmerkmale in Tarifverträgen sind bereits selbst diskriminierungsanfällig und stärken das männlich geprägte Erwerbsmodell, das die Lebensverlaufsperspektive von Frauen nur unzureichend abbildet.

Für die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes sieht die dbb bundesfrauenvertretung Verbesserungspotenziale besonders durch die Einbeziehung von frauenspezifischen Ausfallzeiten wegen der Übernahme von Familienaufgaben in die Stufenlaufzeiten. Es muss eine Möglichkeit der Mitnahme von Erfahrungsstufen und angesammelten Stufenlaufzeiten geschaffen werden.

Das Ziel, den im öffentlichen Dienst bestehenden Gender Pay Gap zu überwinden, ist aber nicht durch die Instrumente des Entgelttransparenzgesetzes zu erreichen, denn dieses ist in seiner Anwendung für den öffentlichen Dienst nur bedingt geeignet. Zwar gilt das Entgeltgleichheitsgebot nach § 7 EntgelttranspG für alle Arbeitgeber. Von den konkreten Instrumenten ist aber nur der individuelle Auskunftsanspruch in Einheiten über 200 Beschäftigten für den öffentlichen Dienst relevant. Demgegenüber betreffen das betriebliche Prüfverfahren (§ 17 EntgelttranspG) und die Berichtspflichten des Arbeitgebers (§ 21 EntgelttranspG) ausschließlich Unternehmen der Privatwirtschaft.

Dem Evaluationsgutachten liegen statistische Erhebungen aus dem Bereich **Unternehmen/Institutionen, Beschäftigte** und **Interessenvertretungen** zugrunde.

Öffentliche Arbeitgeber werden durch den Begriff „öffentlicher Dienst“ bzw. „Institution des öffentlichen Dienstes“ abgebildet.

Die **Interessenvertretungen** umfassen Betriebs- und Personalräte. 575 Interessenvertretungen haben sich an der Umfrage beteiligt. Zu welchen Anteilen sich die befragten Interessenvertretungen in Betriebs- bzw. Personalräte aufteilen, geht aus der Erhebung nicht hervor. 46 Prozent der Interessenvertretungen, die sich an der Fragebogenaktion beteiligt haben, stammen aus Einheiten mit mindestens 500 Beschäftigten. Dieses Kriterium erfüllen vor allem große Unternehmen der Privatwirtschaft. Deshalb sind die Befragungsergebnisse aus dem Bereich Interessenvertretungen nur bedingt für Institutionen des öffentlichen Dienstes, und dabei insbesondere solche unter 200 Beschäftigte, aussagekräftig. Auf Seite 21 fällt auf, dass der Begriff „jede dritte Person“ mit dem dafür unzutreffenden Klammerzusatz „65 Prozent“ verknüpft wird und „der Rest in einer Institution der öffentlichen Verwaltung“ arbeitet. Es sollte an allen Stellen klar definiert werden, von welcher Bezugsgröße (100 Prozent) ausgegangen wird. In der gesamten Evaluation ist nicht immer klar, ob es sich bei den ausgewiesenen Prozentzahlen um Prozentsätze oder Prozentpunkte handelt und was die Vergleichsgröße (100Prozent) ist. Es braucht überall klar definierte Größen, um eine effektive Vergleichbarkeit der erhobenen Zahlen herbeizuführen.

Bei der Befragung der **Beschäftigten** mit Fragebögen (2085 Rückläufe) springt ins Auge, dass diese – anders als die Interessenvertretungen – mehrheitlich aus kleineren Einheiten mit bis zu nur 200 Beschäftigten stammen (S. 21, 2. Absatz). Die Kategorie öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialwesen, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen ist dabei mit 26 Prozent vertreten (s. 21), zu 48 Prozent sind die Beschäftigten in Unternehmen oder Institutionen mit Tarifbindung beschäftigt. Dazu gehören auch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, denn dort gelten flächendeckend Tarifverträge.

Im Bereich **Unternehmen/Institutionen** werden sowohl Unternehmen der Privatwirtschaft als auch Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes („Institutionen“) erfasst. Die statistischen Aussagen werden auf Einheiten über bzw. unter 200

Beschäftigte als Schwellenwert bezogen. 63 Prozent der rund 1000 Institutionen des öffentlichen Dienstes, die sich an der Fragebogenaktion beteiligt haben, sind in verschiedene Dienststellen aufgeteilt, die überwiegend weniger als 200 Beschäftigte haben (S. 20).

Der unterschiedliche Zuschnitt der Grundlagengruppen Interessenvertretungen, Beschäftigte, Unternehmen/Institutionen macht die statistische Aussagen und damit auch die Bewertung der Evaluation insgesamt schwierig, wenn die erhobenen Zahlen der unterschiedlichen Gruppen einander gegenübergestellt werden.

Auffällig ist, dass das **Thema Entgeltgleichheit** von Interessenvertretungen durchweg relevanter eingeschätzt wird als von der Arbeitgeberseite. 47 Prozent der *Interessenvertretungen* aus Einheiten über 200 Beschäftigte halten das Thema Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern für wichtig, 73 Prozent der Interessenvertretungen von Einheiten unter 200 Beschäftigten (Abb. 42). Interessenvertretungen aus kleineren Einheiten schätzen damit das Thema Entgeltgleichheit tendenziell als wichtiger ein als Interessenvertretungen aus Einheiten mit über 200 Beschäftigten. 92 Prozent der *Beschäftigten* in Einheiten mit unter 200 Beschäftigten halten Entgeltgleichheit für sich persönlich wichtig (Abb. 44) und 93 Prozent der Beschäftigten bei Einheiten mit über 200 Beschäftigten (Abb. 11). Dagegen ist auf *Arbeitgeberseite* nur für 37 Prozent der Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten die Entgeltgleichheit ein relevantes Thema. *Institutionen des öffentlichen Dienstes* mit mehr als 200 Beschäftigten halten das Thema Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen zu 75 Prozent für nicht relevant (Abbildung 8), bei weniger als 200 Beschäftigten zu 73 Prozent (Abb. 42). Die fehlende Relevanz des Themas Entgeltgleichheit wird auf Arbeitgeberseite bei Einheiten mit über 200 Beschäftigten unter anderem mit der Geltung von Tarifverträgen (62 Prozent der Unternehmen und 86 Prozent der Institutionen des öffentlichen Dienstes) und der Nichtexistenz von Entgeltungleichheit (82 Prozent der Unternehmen, 45 Prozent Institutionen des öffentlichen Dienstes) begründet (Abb. 13). Bei Einheiten unter 200 Beschäftigte hält die Arbeitgeberseite Entgeltgleichheit (68 Prozent der Unternehmen, 42 Prozent der Institutionen des öffentlichen Dienstes) für in ihrem Bereich nicht relevant (Abb. 43). Die Anwendung eines Tarifvertrages begründet bei 20 Prozent der Unternehmen und

78 Prozent der Institutionen des öffentlichen Dienstes mit unter 200 Beschäftigten die Nichtrelevanz des Themas Entgeltgleichheit (Abb. 43). Für rund drei Viertel der Institutionen des öffentlichen Dienstes fehlt es also an einer gefühlten Relevanz des Themas Entgeltgleichheit, was weit überwiegend mit der Tarifvertragsgeltung begründet wird.

Bei einem Thema, das tendenziell als nicht relevant eingestuft und entsprechend nicht wahrgenommen wird, besteht subjektiv keine Notwendigkeit und damit keine Motivation, sich damit vertieft zu beschäftigen oder dem Problem aktiv zu begegnen. Das Thema Entgeltungleichheit muss stärker wahrgenommen werden. Lohnunterschiede sind kein reines Frauenproblem, sondern Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen muss als gesamtgesellschaftliches Problem in den Fokus genommen werden.

Die Mehrzahl der *Beschäftigten* (78 Prozent) kennt das Entgeltgleichheitsgebot und hält dieses für relevant mit zukünftig ansteigender Tendenz (Abb. 15). Beschäftigte fühlen sich – auch in kleineren Unternehmen und in Einrichtungen des öffentlichen Dienstes - durch das Inkrafttreten des Entgelttransparenzgesetzes in ihren Rechten gestärkt.

Nur 18 Prozent der Unternehmen und 17 Prozent in öffentlichen Institutionen mit über 200 Beschäftigten haben schon einmal Maßnahmen zur Verbesserung der Entgeltgleichheit eingeführt. Im öffentlichen Dienst sind kommen dabei besonders die Flexibilisierung von Arbeitszeitmodellen (33 Prozent) und die Anpassung von Funktions- und Stellenbeschreibungen (57 Prozent) zum Tragen. Demgegenüber ist in Unternehmen mit 61 Prozent die Analyse des Entgeltsystems/ der Entgeltstrukturen als konkrete Maßnahme besonders wichtig.

Daran, eine Überprüfung von Entgeltstrukturen vorzunehmen, sieht sich die Arbeitgeberseite durch verschiedene Gründe gehindert. Am häufigsten wird keine Notwendigkeit der Überprüfung gesehen (Unternehmen 68 Prozent, Institutionen des öffentlichen Dienstes 51 Prozent). Das Fehlen personeller und finanzieller Ressourcen ist in 50 Prozent der Unternehmen und 26 Prozent der Institutionen des öffentlichen

Dienstes ebenfalls ein wichtiges Hemmnis für die Überprüfung der Entgeltstrukturen. Die Entgeltstrukturen in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes sind transparent.

Beim **Bekanntheitsgrad** fällt auf, dass das **Entgelttransparenzgesetz** mit seinem Instrumentarium auch 2 Jahre nach seinem Inkrafttreten insgesamt noch sehr wenig bekannt ist, am bekanntesten aber in Unternehmen der Privatwirtschaft mit über 500 Beschäftigten. Dies überrascht nicht, denn diese Unternehmen sind Hauptadressaten der Verpflichtungen, die das Entgelttransparenzgesetz vorsieht. Im öffentlichen Dienst ist das Entgelttransparenzgesetz insgesamt unbekannter als in der Privatwirtschaft und wird dort auch für tendenziell weniger relevant gehalten. 35 Prozent der Unternehmen, aber nur 22 Prozent der Institutionen des öffentlichen Dienstes unter 200 Beschäftigten halten das Entgelttransparenzgesetz für transparenzstiftend in ihrem Bereich. Öffentliche Arbeitgeber fühlen sich wenig von dem Gesetz betroffen.

Als wichtigstes Instrument des Entgelttransparenzgesetzes ist der individuelle Auskunftsanspruch am bekanntesten, der in jedem 7. Unternehmen, aber nur in 8 % der Einrichtungen des öffentlichen Dienstes mit mehr als 200 Beschäftigten schon einmal vorgekommen ist. Der individuelle Auskunftsanspruch ist zudem das einzige Instrument, das auch für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Einheiten mit mehr als 200 Beschäftigten gilt.

Das Instrumentarium des Entgelttransparenzgesetzes ist für den öffentlichen Dienst nur begrenzt anwendbar und auch nur bedingt geeignet. Hauptzielrichtung des Gesetzes ist die private Wirtschaft und dort besonders große Unternehmen mit vielen Beschäftigten. Die Institutionen des öffentlichen Dienstes mit ihren Dienststellen sind demgegenüber häufig in kleinere Einheiten unter mit 200 Beschäftigten aufgeteilt, sodass von den Instrumenten des Entgelttransparenzgesetzes selbst der individuelle Auskunftsanspruch nur eine geringe Rolle spielt.

Ausblick – weitere Entwicklung – notwendige Maßnahmen

Aus der Evaluation geht hervor, dass es nach wie vor schon an einem Problembewusstsein für das Thema Entgeltungleichheit fehlt. Es muss deshalb

zunächst ein flächendeckendes Bewusstsein für die Relevanz des Themas Entgeltgleichheit etabliert werden.

Gerade Gewerkschaften als Sozialpartner tragen als Tarifvertragsparteien eine besondere Verantwortung dafür, dass geschlechterbedingten Entgeltunterschieden aktiv begegnet wird, denn Tarifverhandlungen sind ein wichtiger Hebel, um mehr Entgeltgleichheit zu implementieren.

Die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigtenvertretungen im Prozess sind zu stärken. Um die Rechte und die Verantwortung von Betriebsräten und Personalvertretungen im Hinblick auf die Erreichung von Lohngerechtigkeit zu stärken, ist eine Erhöhung der Anzahl der Freistellungen, mehr Schulungsmöglichkeiten für alle Betriebs- und Personalratsmitglieder zum Thema Lohngerechtigkeit im Betrieb bzw. in der Dienststelle und nicht zuletzt eine verbesserte Durchsetzungsmöglichkeit von Unterrichtsansprüchen notwendig. Die Hemmschwelle für den Auskunftsanspruch muss weiter herabgesetzt werden – das Auskunftsverlangen sollte grundsätzlich über die Beschäftigtenvertretung eingebracht werden können.

Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit ist im Hinblick auf die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel ein wichtiger Baustein für die geschlechtsunabhängige Durchsetzung gleicher Chancen – in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Dabei ist ein besonderer Nachholbedarf gerade auf Arbeitgeberseite zu verzeichnen. Eine stärkere Information der privaten Unternehmen und auch der Institutionen des öffentlichen Dienstes ist notwendig. Wichtig ist, dass alle Verantwortlichen mit einer ausreichenden Häufigkeit und Dringlichkeit von den Informationen erreicht werden.

Ein höherer Bekanntheitsgrad des Entgelttransparenzgesetzes würde aus Sicht der dbb bundesfrauenvertretung für den öffentlichen Dienst nicht zu einer höheren Transparenz führen. Dem Gender Pay Gap im öffentlichen Dienst ist mit dem Entgelttransparenzgesetz und seinen Instrumenten allein nicht effektiv zu begegnen.

Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen kann nur erreicht werden, wenn alle politisch Verantwortlichen – Arbeitgeber, Sozialpartner und Interessenvertretungen – gemeinsam das Ziel als solches erkennen und auf allen ihnen zur Verfügung stehenden Ebenen verfolgen.