

INTERVIEW

November 2021

“Null Effekt” von Österreichs Gesetzgebung zur Geschlechter-Lohnlücke

Interview mit Andreas Gulyas

Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zählen nach wie vor zu den hartnäckigen Besonderheiten von Arbeitsmärkten. Weltweit verdienen Frauen rund 20 Prozent weniger als ihre männlichen Kollegen, in der Europäischen Union sind es im Durchschnitt 15 Prozent. Dieser Umstand hat zu einer anhaltenden Debatte unter Wissenschaftlern und Politikern sowie in der breiteren Öffentlichkeit über die Gründe und geeignete Instrumente geführt, wie die Lohnlücke geschlossen werden kann.

Als Antwort hat die österreichische Regierung im Jahr 2011 ein Gesetz zur Gehaltstransparenz eingeführt, um der geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlung zu begegnen. Das Gesetz wurde schrittweise umgesetzt, betraf zunächst Großunternehmen und wurde dann auf kleinere Betriebe ausgeweitet.

Im Jahr 2014 waren dann sämtliche Firmen mit mehr als 150 Mitarbeitern verpflichtet, Gehaltsberichte zu veröffentlichen und diese alle zwei Jahre zu aktualisieren. Zwar müssen die Berichte jedem Mitarbeiter im Unternehmen zugänglich sein, doch gelten sie als Unternehmens-Interna und stehen damit einer breiteren Öffentlichkeit nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund hatte die Gesetzgebung “keinen erkennbaren Effekt” auf die geschlechtsspezifische Lohnungleichheit des Landes, so die Ergebnisse einer jüngst veröffentlichten Studie der Ökonomen Andreas Gulyas und Sebastian Seitz von der Universität Mannheim sowie Sourav Sinha von der Universität Yale.

Die Autoren untersuchten Einkommensberichte der österreichischen Sozialversicherung für die Jahre 1997 bis 2018, die insgesamt rund 1,2 Millionen Beschäftigte in mehr als 14.000 Unternehmen umfassten.

Das folgende Interview mit Andreas Gulyas beleuchtet die Schwächen und Stärken des Gesetzes zur Gehaltstransparenz sowie mögliche Schlussfolgerungen für die politische Debatte.

Wie wichtig ist Transparenz für den Kampf gegen Lohnungleichheiten?

Ich denke, Politiker hatten und haben große Erwartungen hinsichtlich einer größeren Gehaltstransparenz. Dem lag die Annahme zugrunde, dass die Gehaltsdifferenzen unbenutzt bleiben, da Beschäftigte keinen Einblick in die Einkommensdiskriminierung zwischen den Geschlechtern verfügen. In diesem Fall sollte mehr Transparenz dazu führen, dass Frauen sich gegen Ungleichheiten bei der Bezahlung zur Wehr setzen können.

INTERVIEW

Welche Stärken sehen Sie in dem Gesetz, verglichen mit anderen Konzepten?

Die Stärke des österreichischen Ansatzes im Vergleich zu anderen politischen Eingriffen liegt in den geringen Kosten. Für die Regierung führt die Regelung faktisch zu keinerlei Kosten. Und auch für die Unternehmen hält sich der Aufwand in Grenzen, um den Gehaltsüberblick alle zwei Jahre zu erstellen oder zu überarbeiten. Insofern wäre es grundsätzlich ein effektives Instrument, um Lohnungleichheit anzugehen.

Aber letztlich ist das Gesetz nicht effektiv?

Unsere Untersuchung legt nahe, dass man nicht zu hohe Erwartungen haben sollte. In Österreich hat das Gesetz die Lohnlücke und die Lohnsetzung nicht verändert – man könnte auch sagen, es hatte null Effekt.

Wie sind die Erfahrungen in anderen Ländern?

International deuten die wenigen Untersuchungen ebenfalls darauf, dass der Effekt eher begrenzt ist. Die Gesetzgebung zur Gehaltstransparenz in Dänemark und Großbritannien etwa hat die Lohndifferenzen um etwa ein bis zwei Prozentpunkte verringert, aber eher weil die Arbeitsentgelte für Männer gesunken sind, als dass die Gehälter von Frauen gestiegen wären.

Das heißt, Unternehmen nutzen die Gesetzgebung zu ihrem eigenen Vorteil aus und durchkreuzen die eigentliche Intention?

Hier sind zwei Aspekte zu beachten: Zum einen kann die erhöhte Transparenz dazu führen, dass Unternehmen nun eher zögern Gehälter individuell zu erhöhen, weil dann möglicherweise weitere Beschäftigte ihre Bezahlung neu verhandeln wollen. Zweitens können Gerechtigkeitsüberlegungen dazu führen, dass die Unternehmen besonders hohe Einkommen kürzen.

Aber es ist tatsächlich so, dass beide Aspekte zugunsten der Arbeitgeber wirken, weil sie die Lohn- und Gehaltskosten verringern.

Warum werden die Vergütungen nicht nachverhandelt, sobald es zu mehr Transparenz kommt?

Das ist eine gute Frage, die schwierig zu beantworten ist. Zunächst werden viele Beschäftigte nicht davon ausgehen, dass sie über große Verhandlungsmacht verfügen. Kassiererinnen und Kassierer in Supermärkten beispielsweise verhandeln ihre Löhne nicht individuell, sondern werden in der Regel schlicht nach der Lohnpolitik ihres Arbeitgebers bezahlt.

Was spielt sonst noch eine Rolle?

Beschäftigte verhalten sich auch deshalb häufig risikoscheu, da sie etwa den Verlust ihres Arbeitsplatzes fürchten. Zudem haben Untersuchungen gezeigt, dass Frauen in Gehaltsverhandlungen vorsichtiger sind als Männer und dass sich bereits bei der von ihnen geforderten Bezahlung eine geschlechterspezifische Ungleichheit einstellt. Die österreichische Transparenzoffensive zwingt Unternehmen nicht dazu, eine Diskriminierung im Lohn- und Gehaltsgefüge zu beseitigen, sondern überlässt es den betroffenen Mitarbeiterinnen höhere Einkommen auszuhandeln. Unterschiede im Verhalten von Frauen und Männern in Lohnverhandlungen werden somit nicht gelöst.

INTERVIEW

Wo liegen die Schwachstellen in der österreichischen Gesetzgebung?

Wie bereits angesprochen verpflichtet das Gesetz Firmen nur dazu, die entsprechenden Berichte zu erstellen, nicht aber, auch auf Lohndifferenzen zu reagieren. Vielmehr ist es dann Sache der Betroffenen zu handeln.

Daher wäre es eine Möglichkeit, die Unternehmen zu verpflichten, Ungleichheiten in der Bezahlung von Frauen und Männern ihrerseits abzustellen. Das würde den 'Biss' der Reform verstärken.

Aber die größte Schwachstelle liegt aus meiner Sicht darin, dass die Ergebnisse der Berichte nur den aktuellen Mitarbeitern zugänglich gemacht werden müssen und damit Außenstehenden nicht bekannt sind. Hier liegt auch der zentrale Unterschied zur Gesetzgebung in Großbritannien.

Inwieweit begrenzt diese Schwachstelle die Durchschlagskraft des Gesetzes?

Die Wirksamkeit wird in dreierlei Hinsicht begrenzt: Erstens werden Löhne und Gehälter typischerweise zu Beginn des Arbeitsverhältnisses verhandelt, spätere Korrekturen sind meist schwierig. Aber Jobinteressenten sind die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten nicht bekannt, da sie als Außenstehende zum Zeitpunkt der Verhandlungen nicht über die entsprechenden Informationen verfügen.

Zweitens arbeiten Männer im Schnitt eher für besser bezahlende Unternehmen als Frauen. Das macht einen signifikanten Teil der Unterschiede aus. Frauen könnten bei vollständiger Transparenz ihren Fokus bereits im Bewerbungsstadium auf jene Firmen richten, die eine bessere und gerechte Bezahlung anbieten.

Und drittens würde eine nicht nur unternehmensinterne Veröffentlichung der Daten Unterschiede stärker herausstellen. In Großbritannien etwa hat die größere Transparenz im Vergleich zu Österreich bewirkt, dass die Unternehmen, die die größte geschlechtsspezifische Diskriminierung betreiben, von den Medien klar sichtbar gemacht wurden.

Zwar fehlt in Österreich die Verpflichtung, die Ergebnisse öffentlich zugänglich zu machen,

aber viele öffentliche Unternehmen stellen ihre Ergebnisse online. Könnte das zu einem Kurswechsel auch der privaten führen?

Aus meiner Sicht nein. Die Beschäftigtenzahlen in öffentlichen Unternehmen sind einfach zu gering, um einen übergreifenden Einfluss auf den Arbeitsmarkt zu entfalten.

Kann eine Anpassung der Steuergesetzgebung Abhilfe schaffen?

In Deutschland sollte die Politik darüber nachdenken, die gemeinsame steuerliche Veranlagung der Ehepartner, also das Ehegattensplitting, zu überdenken. Damit wird die Belastung des Zweit-Einkommens – meist das der Frau – künstlich erhöht, was Anreize erzeugt, dass Frauen entweder in Teilzeit gehen oder den Arbeitsmarkt ganz verlassen. Das erklärt auch den hohen Anteil an weiblichen Teilzeitbeschäftigten und trägt negativ zu den Einkommensunterschieden zwischen Frauen und Männern bei.

Was könnte – neben größerer Transparenz – noch dazu führen, dass die Geschlechter-Lohnlücke eingedämmt wird?

Es gibt zunehmend Hinweise darauf, dass der größte Teil der Gehaltsungleichheit Mütter

INTERVIEW

betrifft. Zumindest in deutschsprachigen Ländern zeigt sich, dass sich die Väter eher auf ihre Karriere konzentrieren, während sich die Mütter entsprechend der traditionellen Normen vor allem der Kindererziehung widmen. Das führt dazu, dass die Einkommen von Müttern nach der Geburt dramatisch einbrechen, während sich die der Väter kaum verändern.

Was kann die Politik tun?

Die Politik sollte zwei Aspekte in den Blick nehmen: Erstens würden Investitionen in die Ausweitung und Qualität der Kinderbetreuung zu einer besseren Vereinbarkeit zwischen Karriere und Kindererziehung führen.

Zweitens sollte die Bedeutung der Ersatzrate während der Elternzeit auf die Rollenverteilung bei Kindererziehung berücksichtigt werden. Derzeit wird nur ein eher geringer Teil des Nettoeinkommens während der Elternzeit ersetzt. Wegen der jetzigen, geringen Ersatzrate gibt es einen starken Anreiz, dass der Elternteil mit dem geringeren Einkommen, üblicherweise die Mutter, zuhause bleibt. Mit einer höheren Vergütung während der Elternzeit würde ein Anreiz für Männer entstehen, sich stärker an der Kindererziehung zu beteiligen. Dies könnte dann auch auf längere Sicht dazu führen, dass sich Männer stärker in die Kindererziehung einbringen.

Andreas Gulyas ist Mitglied des [Sonderforschungsbereichs Transregio 224 EPoS](#) (Projekt [A03](#)).

Der 2018 eingerichtete Sonderforschungsbereich Transregio 224 EPoS, eine Kooperation der Universität Bonn und der Universität Mannheim, ist eine langfristig angelegte Forschungseinrichtung, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert wird. EPoS befasst sich mit drei zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen: Wie kann Chancengleichheit gefördert werden? Wie können Märkte angesichts der Internationalisierung und Digitalisierung der Wirtschaftstätigkeit reguliert werden? Und wie kann die Stabilität des Finanzsystems gesichert werden?

Das Interview ist eine Publikation des Sonderforschungsbereichs Transregio 224 EPoS.

Für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte:

Andreas Gulyas
Abteilung Volkswirtschaftslehre
Universität Mannheim
Tel: +49 621-181-1804
Email: andreas.gulyas@uni-mannheim.de

CRC TR 224 Büro, Ture Petersenn

Telefon | +49 228 7362184

E-mail | crctr224@uni-bonn.de

www.crctr224.de