

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2013 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Josip Juratovic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz) (BT-Drucksache 17/9781)

b) Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Beate Müller-Gemmeke, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern  
(BT-Drucksache 17/8897)

**Dr. Christina Boll, Hamburg**

### Ausgangslage

- Die unbereinigte geschlechtsspezifische Lohnlücke beträgt in Deutschland derzeit über alle Bildungsgruppen hinweg 22% (Statistisches Bundesamt 2012 auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010). Die Lücke ist damit eine der höchsten im internationalen Vergleich. Im OECD-Ländervergleich lag Deutschland 2010 an dritter Stelle, nach Korea und Japan (OECD 2012).
- In Deutschland ist die geschlechtsspezifische Lohnlücke insbesondere im untersten Einkommensdezil besonders ausgeprägt. Auch für die höchsten 10 % der Einkommen ist die Lücke größer als für das Medianeinkommen, aber in keinem Land sind die untersten 10 % der Einkommen so stark von geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden geprägt wie in Deutschland (OECD 2012).
- Unterschiedlichen Berechnungen zufolge ist ein mehr oder weniger großer Teil der Lohnlücke auf unterschiedliche Merkmale von beschäftigten Frauen und Männern zurückzuführen (Ausstattungseffekt). Es verbleibt ein unerklärter Rest, der fälschlicherweise oft als Diskriminierungseffekt bezeichnet wird. Diskriminierung kann sich im erschwerten Zugang zu bestimmten lohnrelevanten Merkmalen ausdrücken (etwa zu hochdotierten Führungspositionen) und

somit auch im Ausstattungseffekt enthalten sein. Zugleich kann der unerklärte Rest nicht nur Frauen benachteiligende arbeitgeberseitige Zuschreibungen, sondern auch Selektionseffekte durch unbeobachtete fehlende Fähigkeiten oder/und ein geschlechtsspezifisches Lohnverhandlungsverhalten spiegeln (Boll/Leppin 2013).

- Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthält bereits ein ausdrückliches Verbot der Benachteiligung in Bezug auf „die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich Arbeitsentgelt“ (§2 Abs. 1 Nr. 2 AGG). Dieses Entgeltgleichheitsgebot geht den o. g. Abgeordneten bzw. Fraktionen nicht weit genug. Sie fordern die Deutsche Bundesregierung auf, ein Gesetz zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes zu entwickeln bzw. den vorgelegten Gesetzentwurf zu beschließen.

### Stellungnahme

Abwesenheit von Diskriminierung im Sinne von geschlechtsspezifischer Benachteiligung ist im Ziel unstrittig. Die Definition von Diskriminierung als „ungleicher Lohn für gleich(wertige) Arbeit“ ist jedoch ungeeignet, geschlechtsspezifische Benachteiligung aufzuspüren. Strukturelle Reformen, die die Chancengleichheit der Geschlechter im Zugang zu lohnrelevanten Merkmalen sicherstellen sowie gleiche Anreize zur Ausschöpfung individueller

Einkommenskapazitäten schaffen, werden als ziel-führender mit Blick auf Entgeltgleichheit angesehen als die versuchte Regulierung von Marktergebnissen.

### Begründung

#### 1. *Entgeltgleichheit kann im Ergebnis nicht verordnet werden.*

- Der Referenzmaßstab „gleiche bzw. gleichwertige Tätigkeit“ ist ungeeignet, die Produktivität der Arbeitskraft als maßgebender Faktor für ihr erzieltetes Lohneinkommen abzubilden. Die betrieblichen Gegebenheiten, die arbeitsplatzspezifischen Anforderungen sowie die persönlichen Dispositionen sind zu heterogen, um „gleichwertige“ Tätigkeiten definieren zu können und damit einer gesetzgeberischen Regulierung zugänglich zu sein.

#### 2. *Eine Orientierung an arbeitsplatzseitigen Erfordernissen würde zudem falsche Bildungsanreize setzen.*

- Wissen, Fertigkeiten und Erfahrung von Arbeitskräften, die in der Summe ihre Produktivität bestimmen, sind nicht zwingend arbeitsplatzgebunden, sondern werden vielfach auch in tätigkeitsübergreifende betriebliche Prozesse eingebracht bzw. definieren die Art und Weise, wie Tätigkeiten ausgeübt werden. Dies ist ein dynamischer Prozess. Produktivität ist daher nicht ex ante beobachtbar, sondern ergibt sich erst im Zusammenwirken von individuellen Dispositionen und Neigungen mit den arbeitsplatzseitigen Gegebenheiten. Der Staat ist hier grundsätzlich im Informationsnachteil, Tarifvertragsparteien sind es auch. An Tätigkeitsbeschreibungen orientierte Lohneinkommen können daher nur Anhaltspunkte für Lohnbandbreiten sein.
- Die über eine Tätigkeitsbeschreibung hinausgehenden Qualifikationen blieben nach einer solchen Schematik unbezahlt. Dies wäre allokationspolitisch falsch bzw. eine solche Entlohnungsschematik wäre in der betrieblichen Praxis wirkungslos, da diese Qualifikationen, wie die empirische Evidenz zeigt, durchaus in Wertschöpfung umgewandelt werden und eine Nichtausschöpfung von Potenzialen gesamtwirtschaftlich sowie für die betroffenen Individuen nachteilig wäre.
- Die empirische Evidenz zeigt beispielsweise, dass auch „überschüssige“ – im Sinne von über das formale Bildungsanforderungsniveau der Tätigkeit hinausgehende – Qualifikationen Lohnerträge erzielen. Das heißt, diese Qualifikationen werden am Arbeitsmarkt in Wertschöpfung umgewandelt. Wie eigene Untersuchungen zeigen, wird beispielsweise ein Jahr Bildung, das den Standard in der beruflichen Vergleichsgruppe überschreitet, bei deutschen Akademikern mit einem Lohnplus von 4.2 %,

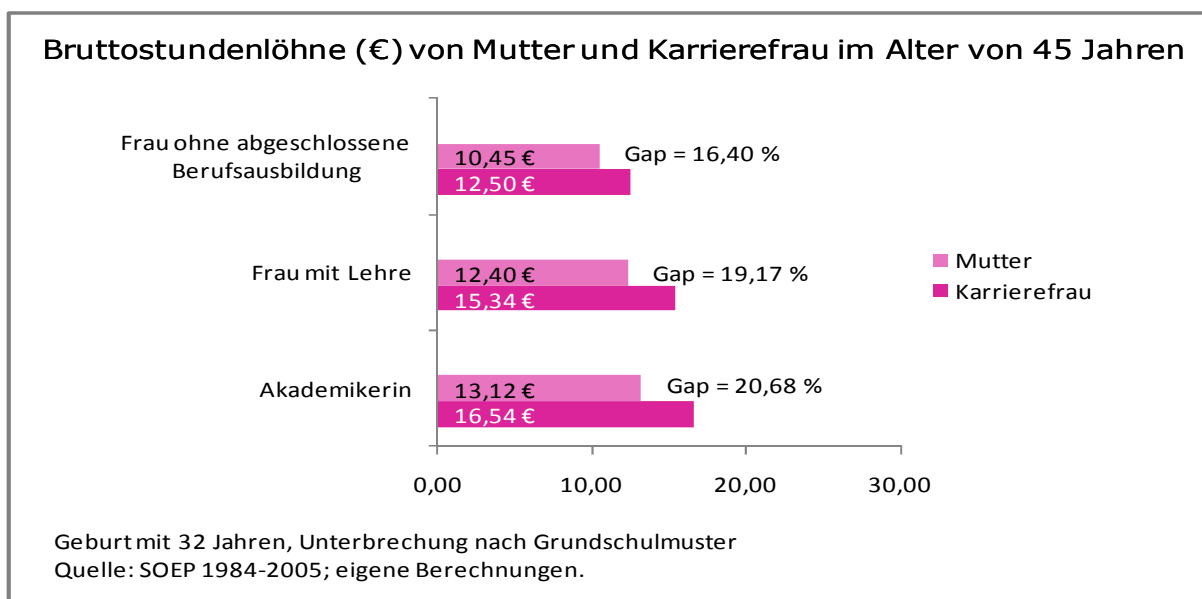
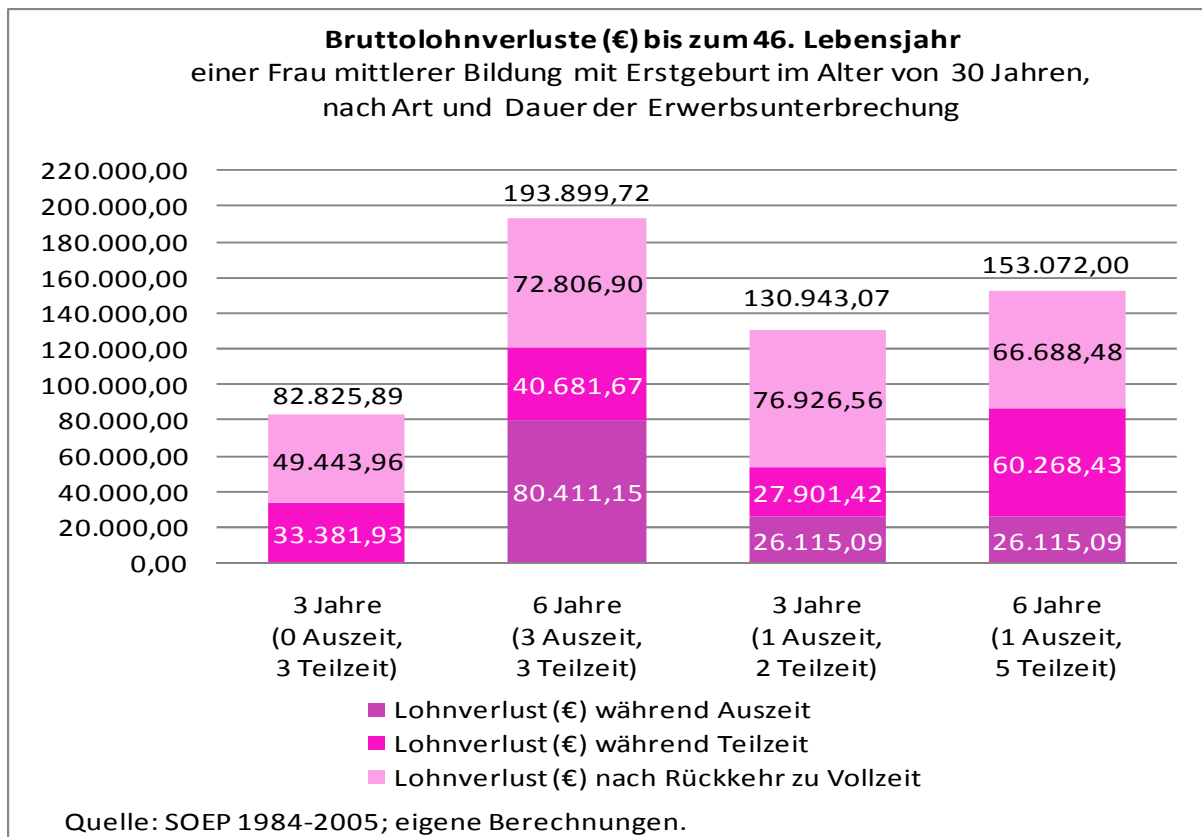
bei Akademikerinnen sogar mit 4.7 % vergütet. Damit erzielen formal überqualifizierte Akademiker/innen aus überschüssigen Bildungsjahren zwar geringere Lohnerträge als ihre Examenskolleg/innen, die bildungsadäquat beschäftigt sind (6.8 % bzw. 8.1 % pro erforderliches Bildungsjahr), jedoch zugleich höhere Erträge als Personen ohne diese zusätzlichen Qualifikationen in der betreffenden Berufsgruppe (Boll/Leppin 2013). Dies zeigt, dass der Arbeitsmarkt flexibel genug ist, angebotenes Humankapital zumindest partiell absorbieren, d. h. in einkommensstiftende Wertschöpfung umwandeln zu können.

#### 3. *Statt Ergebnisse von Marktprozessen zu regulieren, sollte der Gesetzgeber im Wege des Abbaus institutioneller Hemmnisse gleiche Zugangschancen von Frauen und Männern zu lohnrelevanten Merkmalen fördern.*

- Das Erwerbsverhalten von Frauen in Deutschland ist stark durch den Familienzusammenhang geprägt. Das Erwerbsvolumen von Müttern mit minderjährigen Kindern liegt um 40 % unter dem Wert anderer Frauen, weil Mütter seltener erwerbstätig sind und, wenn erwerbstätig, eine geringere Wochenarbeitszeit arbeiten (BMFSFJ 2012). Zwar kehren seit Einführung des Elterngeldes 2007 Mütter etwas früher und mit einer etwas erhöhten durchschnittlichen Wochenarbeitszeit zurück in den Job, aber Teilzeit prägt weiterhin die weibliche und insbesondere die mütterliche Erwerbstätigkeit. Teilzeit mit unter 20 Wochenstunden hat unter Frauen zwischen 1996 und 2009 sogar um vier Prozentpunkte zugenommen (Allmendinger et al. 2012).
- Die unbereinigte Lohnlücke zwischen deutschen kinderlosen Frauen und Männern liegt deutlich *unter* dem OECD-Durchschnitt, die Lücke zwischen Frauen und Männern mit mindestens einem Kind jedoch *darüber* (OECD 2012) und wird nur noch von wenigen Ländern (Japan, Korea und Kanada) übertroffen. Dies zeigt, dass der *Schattenpreis von Kindern* in Deutschland im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt ist.
- *Erwerbsunterbrechungen* im Zusammenhang mit Geburten sowie die sich anschließenden Teilzeitbeschäftigungen sind in Teilen Deutschlands ohne Alternative, wenn das Angebot *institutioneller Kinderbetreuung* nicht ausreichend, private professionelle Betreuung nicht erschwinglich und familiäre bzw. soziale Netzwerke nicht verfügbar sind. Der Tatbestand des im internationalen Vergleich hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschiedes am unteren Rand des Einkommensspektrums legt nahe, dass unerschwingliche bzw. nicht ausreichend vorhandene Kinderbetreuungsmöglichkeiten gerade für Frauen im Niedrigeinkommensbereich ein erhebliches Problem darstellen.

- o Mit Erwerbsunterbrechungen gehen *immense Bruttolohnverluste* einher. Diese variieren zwischen verschiedenen Bildungstypen sowie abhängig von Zeitpunkt und Muster der Unterbrechung (Boll 2011a; 2011b). Die *folgende Abbildung* zeigt die Lohnverluste für eine Frau mit abgeschlossener Lehre, die im Alter von 30 Jahren ein Kind bekommt und danach einen der dargestellten hypothetischen Erwerbsverläufe, bestehend aus einer Auszeit- und/oder Teilzeitphase (Teil-

zeit mit 20 Wochenstunden) verfolgt. Am Ende dieser drei- bzw. sechsjährigen Spanne kehrt sie in Vollzeit wieder ins Erwerbsleben zurück. Die Verluste sind als die Differenz in den Bruttolohneinkommen angegeben, die zwei Frauen gleicher Bildung in der Altersspanne 30-45 Jahre erzielen, wenn die eine von beiden ununterbrochen Vollzeit arbeitet (Referenzfrau) und die andere den betreffenden hypothetischen Erwerbsverlauf wählt (Unterbrechungsfrau).



In *oberer Abbildung* umfasst die Säule ganz links einen Verlauf gänzlich ohne Auszeit. Für die übrigen drei Säulen gibt der unterste Block jeder Säule die während der Auszeitphase, der mittlere Block die während der Teilzeitphase und der obere Block die in der Post-Wiedereinstiegsphase verlorenen Einkommen an. Letztere als Folgekosten bezeichneten Lohneinbußen resultieren aus dem Umstand, dass die Referenzfrau ein kontinuierliches Lohnwachstum erzielt, u. a. weil sie sich beruflich weiterbildet. Die „Unterbrechungsfrau“ erleidet bei Wiedereinstieg nicht nur einen Lohnabschlag gegenüber ihrem eigenen Ausstiegslohn, aufgrund einer teilweisen Entwertung ihres einstmalig erworbenen Humankapitals (Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten); darüber hinaus hat sie in der beruflichen Auszeit auch (zumeist) keine Weiterbildungsinvestitionen getätigt. *In der Summe* führt dies dazu, dass die Unterbrechungsfrau die Referenzfrau im Lohn bis zum Alter von 45 Jahren nicht einholen kann (und die Verläufe legen auch keinen entsprechenden Aufholprozess in der verbleibenden Erwerbsphase nahe).

- Umgerechnet auf die Differenz in den Stundenlöhnen zeigt *folgende Abbildung*, dass ein „**Career Wage Gap**“ von bis zu **21% bereits unter Frauen** zustande kommt, wenn allein im Merkmal Erwerbsbiografie verschiedene Frauen miteinander verglichen werden.<sup>1</sup> Der **Faktor Biografie** erklärt demnach einen Gutteil der Lohnlücke. Die Unterbrechung nach Grundschulmuster entspricht einer dreijährigen Auszeit, nachgefolgt von einer dreijährigen Teilzeitspanne, sodass die Mutter zum Zeitpunkt der Einschulung des Kindes in Vollzeit in das Erwerbsleben zurückkehrt.

#### Anmerkungen zu den Grafiken:

- Die simulierten Lohneinbußen stellen den unteren Rand der tatsächlichen Verluste dar, wenn man bedenkt, dass die Rückkehr zu Vollzeit im Alter des Kindes von sechs Jahren zumindest für westdeutsche Frauen eine ambitionierte Annahme darstellt. Die simulierten Einbußen sind auch deshalb konservativ geschätzt, weil von der Annahme ausgegangen wird, dass Frauen auf denselben Job zurückkehren.<sup>2</sup>
- Die Berechnung des „Career Wage Gap“ auf Basis simulierter Lohnverläufe ist detailgenauer als es die Berechnung von Biografie-Effekten im Gender Wage Gap ermöglicht. Zum einen werden die Lohnverläufe pro Bildungstyp gerechnet, während die Lohnlücke zumeist über alle Bildungsgruppen hinweg berechnet und der Durchschnittswert zerlegt wird. Zum zweiten ist der

<sup>1</sup> Das vergleichsweise geringe Lohnniveau resultiert aus dem der Untersuchung zugrundeliegenden Beobachtungszeitraum 1984-2005 und deckt sich weitgehend mit zeitgleichen Ergebnissen aus der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes.

<sup>2</sup> Diese Annahme wird in einem laufenden Forschungsprojekt aufgegeben und die daraus resultierenden Einkommenseffekte werden evaluiert.

Career Wage Gap auch bei bildungsgruppenspezifischer Zerlegung des Gender Wage Gap genauer. So bestätigten eigene Analysen mit SOEP-Daten den vom Statistischen Bundesamt berechneten Gender Pay Gap zwischen Akademiker/innen in Deutschland in Höhe von 27 %. Die Zerlegung kann jedoch immer nur für einzelne erwerbsbiografische Merkmale, beispielsweise die Auszeiterfahrung, erfolgen. Typische Erwerbsverläufe von Frauen sind jedoch durch Kombinationen von Aus- und Teilzeitphasen gekennzeichnet, was zu kumulierten Einbußen führt. In den Lohnsimulationen entsprechend konstruierter Erwerbsverläufe kann diese Kumulation berücksichtigt werden.

#### 4. **Zur Schaffung gleicher Zugangschancen gehört auch der Abbau bestehender institutioneller Anreize, die die Nachrangigkeit weiblicher Einkommen im Partnerschaftskontext begünstigen.**

- Hierzu zählen u. a. das Ehegattensplitting, die Abgabenbegünstigung/-befreiung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und das Betreuungsgeld.<sup>3</sup> Solange der Staat Anreize dafür setzt, dass es auf Paarebene rational ist, das Haushaltsnettoeinkommen anstelle des individuellen Bruttoerwerbseinkommens am Markt zu maximieren, sind brachliegende Humanressourcen die Folge.

#### 5. **Die Lohneinkommen von Männern und Frauen werden sich durch die dergestalt erfolgende Stärkung der Erwerbsanreize auf individueller Ebene, begleitet durch eine die umfangreiche Erwerbstätigkeit beider Partner ermöglichende Infrastruktur, durch das Spiel der Marktkräfte weiter aneinander annähern.**

- Denn diese strukturellen Reformen verändern *die Verhandlungsposition von Frauen auf dem Arbeitsmarkt* elementar und sind daher weit besser als ergebnissteuernde Regulierungsversuche in der Lage, einseitig Männern gewährte Ernährerprämien im Lohn abzubauen.
- Angleichungsprozesse sind insbesondere bezüglich der horizontalen und vertikalen Segregation zu erwarten: Bei gestiegenen Returns on Investment ist davon auszugehen, dass Mädchen eher in Karriere investieren und höher dotierte Berufe wählen. Die verbesserte Betreuungsinfrastruktur erhöht die Opportunitätskosten der Nichterwerbstätigkeit, wovon die Erwerbsintegration von Frauen insgesamt und die Einbindung von Müttern in anspruchsvolle Tätigkeiten und Führungspositionen insbesondere profitieren dürften.

#### 6. **Familienpolitik kann helfen, klassische Geschlechterrollen aufzubrechen und unbezahlt**

<sup>3</sup> Vgl. Boll/Reich 2012.

**wie auch bezahlte Arbeit gleichgewichtiger auf beide Geschlechter zu verlagern. Der gesetzgeberische „Hebel“ ist aber auch hier eingeschränkt und kann die Zivilcourage informierter Einzelpersonen vor Ort nicht ersetzen.**

- In der Tat gibt es im internationalen Zusammenhang empirische Evidenz dafür, dass beispielsweise die Zeitverwendung von Vätern auf ihre Kinder mit Väterkomponenten im Elterngeld positiv assoziiert ist. Die stärkere Einbindung von Vätern im Haushalt kann nicht nur positive Frauenerwerbseffekte, sondern auch positive Fertilitätseffekte nach sich ziehen (Boll et al. 2012). Allerdings ist die Richtung des Kausalzusammenhanges unbestimmt. Vermutlich ist die Übertragbarkeit von Best Practices aus anderen Ländern dadurch eingeschränkt, dass die gesetzlichen Regelwerke selbst von gesellschaftlichen Werten und Normen (mit)beeinflusst werden.
- Die für notwendig erachteten Maßnahmen müssen daher letztlich der Zivilcourage von Einzelpersonen überantwortet werden, die – ausgestattet mit dem Informationsvorteil über die Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse in ihrem individuellen Wirkungskreis – gegen geschlechtsspezifische Benachteiligung eintreten.

#### Quellen

Allmendinger et al. (2012): Mehr Jobs oder nur mehr schlechte Jobs? Die Entwicklung atypischer Beschäftigung in Europa, WZBrief Arbeit 13.

Boll, C., J. S. Leppin (2013): Equal matches are only half the story. Why German female graduates earn 27

% less than males, HWWI Research Paper No. 138, Hamburg.

Boll, C., Reich, N. (2012): Das Betreuungsgeld – eine kritische ökonomische Analyse, Wirtschaftsdienst 92 (2), 121-128.

Boll, C., Leppin, J. S., Reich, N. (2012): Einfluss der Elternzeit von Vätern auf die familiäre Arbeitsteilung im internationalen Vergleich, HWWI Policy Paper 59, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

Boll, C. (2011a): Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen. Der Schattenpreis von Kindern und dessen mögliche Auswirkungen auf weibliche Spezialisierungsentscheidungen im Haushaltszusammenhang, Eine quantitative Analyse auf Basis von SOEP-Daten, Monografische Dissertationsschrift, Reihe "Sozial-ökonomische Schriften" (Hrsg.: Prof. Dr. B. Rürup und Prof. Dr. W. Sesselmeier), Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main et al.

Boll, C. (2011b): Mind the gap – German motherhood risks in figures and game theory issues, International Economics and Economic Policy 2011 (4), Bd. 8, 363-382.

BMFSFJ (2012): Ausgeübte Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2010.

OECD (2012): Closing the Gender Gap: Act now. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>

Statistisches Bundesamt (2010): Berufe von Frauen und Männern: Weiter in getrennten Welten?, 22.10.2012. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/AktuelleS/BerufeMaennerFrauen.html>.