

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)

Martin Beck, Wiesbaden

1. Vorbemerkungen

Gegenstand der Anhörung sind die Vorlagen a) „Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer (Entgeltgleichheitsgesetz)“, 17/9781, sowie b) Antrag „Frauen verdienen mehr - Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern“, 17/8897, die sich z.T. auf Daten zum Verdienstunterschied von Frauen und Männern¹ stützen. Diese Stellungnahme geht ausschließlich auf die statistischen Aspekte, also Höhe, Entwicklung und (mögliche) Ursachen des Verdienstunterschiedes ein. Die mit den Vorlagen angestrebten Ziele und die vorgeschlagenen Maßnahmen zu analysieren und zu bewerten, ist nicht Aufgabe eines Statistikers.

2. Datengrundlage und Berechnungsverfahren

Die amtlichen Daten zu Verdienstunterschieden basieren in erster Linie auf den Ergebnissen der **Verdienststrukturerhebung** (VSE). Bei dieser in vierjährigen Abständen, zuletzt für 2010, durchgeführten und europaweit harmonisierten Erhebung handelt es sich um eine repräsentative Stichprobe mit Auskunftspflicht bei 34 000 Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten. Zusätzlich werden Daten aus der so genannten Personalstandsstatistik für den

öffentlichen Bereich herangezogen. Insgesamt stehen für 2010 Angaben für 1,9 Mio. Beschäftigte zur Verfügung. Für die Jahre zwischen den Verdienststrukturerhebungen findet eine Fortschreibung der Ergebnisse mit Daten aus der Vierteljährlichen Verdiensterhebung (VVE) statt.

Bei der Berechnung des **unbereinigten Gender Pay Gap** (GPG) orientiert sich das Statistische Bundesamt (Destatis) aufgrund der Bedeutung von internationalen Vergleichen an europaweit einheitlichen Vorgaben von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften. Der unbereinigte Gender Pay Gap ist definiert als „Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes der Männer und der Frauen dividiert durch den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst der Männer“. Dabei werden so genannte „Sonderzahlungen“, die unregelmäßig anfallen, ausgeschlossen.

Da die Erhebungsmethodik, die Datengrundlage und die Berechnungsformel EU-weit vereinheitlicht sind, können die Angaben zum unbereinigten Gender Pay Gap sowohl international als auch im Zeitablauf verglichen werden.

Der unbereinigte Gender Pay Gap gibt den durchschnittlichen Verdienstunterschied von Frauen und Männern wieder, ohne Unterschiede in der Erwerbssituation zu berücksichtigen. Im Gegensatz dazu erlaubt der **bereinigte Gender Pay Gap** Aussagen zur Höhe des Unterschieds im Bruttostundenverdienst

¹ Die Begriffe „Verdienstunterschied von Frauen und Männern“, „Gender Pay Gap“, „Lohnlücke“ und „Entgeltungleichheit“ werden synonym verwendet.

von Frauen und Männern mit vergleichbaren lohnbestimmenden Eigenschaften. Bei der Berechnung des bereinigten Gender Pay Gap wird also jener Teil des Verdienstunterschieds herausgerechnet, der auf strukturelle Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen zurückzuführen ist. Zur Bestimmung des bereinigten Gender Pay Gap können unterschiedliche statistische Verfahren herangezogen werden. Das Statistische Bundesamt verwendet den in der Wissenschaft weit verbreiteten Zerlegungsansatz von Blinder und Oaxaca, der geeignet ist, den unbereinigten Gender Pay Gap in einen erklärten und einen nicht erklärten Teil zu zerlegen. Mit dem erklärten Gender Pay Gap ist der Teil des Verdienstunterschiedes gemeint, der auf geschlechtsspezifische Unterschiede bei lohndeterminierenden Merkmalen (z.B. Bildungsabschluss, Berufserfahrung) zurückzuführen ist. Der unerklärte Teil des Gender Pay Gap lässt sich umgekehrt nicht auf solche Unterschiede zurückführen.

Der unerklärte oder bereinigte Gender Pay Gap wird in wissenschaftlichen Untersuchungen häufig als Maß für Diskriminierung herangezogen. Bei der Interpretation sollte jedoch beachtet werden, dass die Verteilung von Männern und Frauen nach bestimmten Ausstattungsmerkmalen (zum Beispiel Qualifikation, Beruf) möglicherweise selbst bereits das Ergebnis gesellschaftlich benachteiligender Strukturen sein könnte, und somit das Ausmaß der Benachteiligung gegebenenfalls unterschätzt würde. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung wird

ersichtlich, dass der Nutzen des bereinigten Gender Pay Gap weniger in der Erfassung sämtlicher, das heißt auch vorgelagerter Diskriminierungsmechanismen zu sehen ist, als vielmehr in der Ermittlung von Lohndiskriminierung, also der Prüfung von „gleichem Lohn für gleiche oder vergleichbare Arbeit“. Allerdings ergibt sich in diesem Zusammenhang das Problem, dass der bereinigte Gender Pay Gap auch nicht beobachtete Unterschiede zwischen den Geschlechtergruppen beinhaltet. Nur für den Fall, dass die Berücksichtigung aller lohndeterminierender Eigenschaften sichergestellt wird, kann er mit „Diskriminierung“ gleichgesetzt werden, andernfalls würde man diese überschätzen. Da die Voraussetzung in der Praxis kaum umzusetzen ist, sollten die Ergebnisse zum bereinigten Gender Pay Gap nicht als „fester Wert“ interpretiert werden, sondern eher als eine Art „Obergrenze“ der Lohndiskriminierung.

3. Entwicklung und aktueller Stand des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland

Angaben zum unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland stehen für den Zeitraum 1995 bis 2011 zur Verfügung. Abgesehen von methodisch bedingten kleineren „Ausreißern“ lag er in diesem Zeitraum durchgängig bei 21-23 %. Das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung von 15 % in 2010 konnte nicht erreicht werden.

Abb. 1: Entwicklung des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland

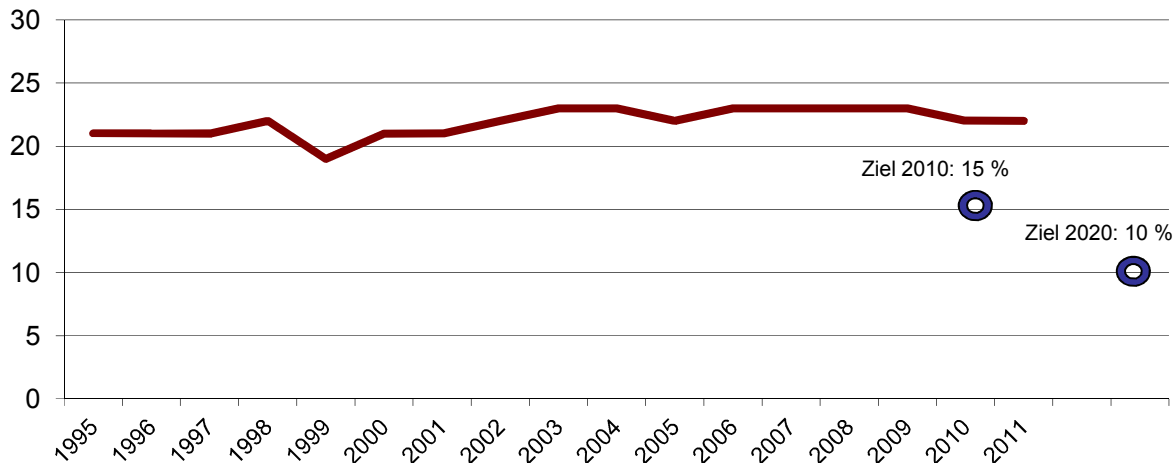
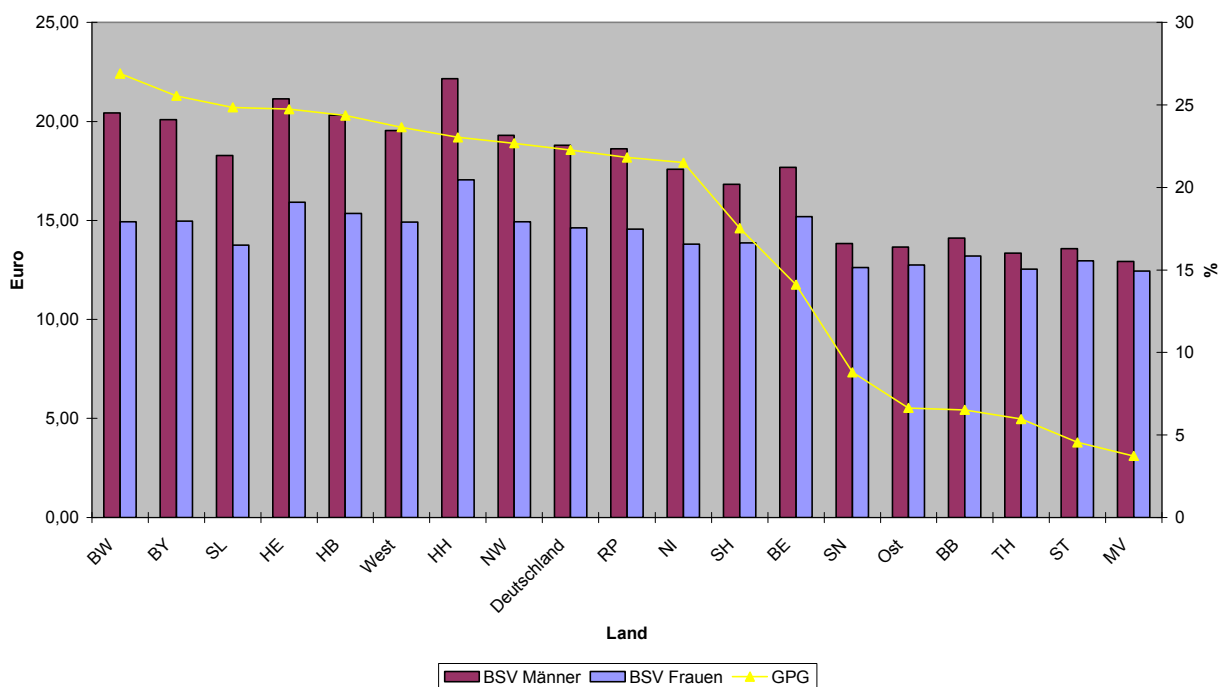


Abb. 2: Bruttostundenverdienste und Verdienstunterschiede nach Bundesländern 2010



In den Bundesländern liegt der Verdienstunterschied von Frauen und Männern zwischen 4 % in Mecklenburg-Vorpommern und 27 % in Baden-Württemberg. Generell ist er im Osten deutlich niedriger als im Westen. Auffällig ist, dass die durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Frauen zwischen den Bundesländern deutlich weniger variieren als die der Männer.

4. Deutschland im internationalen Vergleich

Tabelle 1: Entwicklung des unbereinigten Gender Pay Gap in Deutschland und der EU 2006-2010

Jahr	EU-Durchschnitt in %	Deutschland in %	Rang Deutschlands
2006	17,7	22,7	21 von 27
2007	17,6	22,8	22 von 26
2008	17,3	22,8	24 von 27
2009	16,6	22,6	23 von 26
2010	16,2	22,3	23 von 26

Während EU-weit von 2006 bis 2010 ein leichter Rückgang des durchschnittlichen Verdienstunterschieds von Frauen und Männern feststellbar war, hat sich der Wert in Deutschland kaum verändert. Im EU-Ranking liegt Deutschland nach wie vor auf einem der hinteren Rangplätze. Lediglich Österreich, die Tschechische Republik und Estland wiesen 2010 ein höheren unbereinigten Gender Pay Gap auf. Insgesamt gibt es in den Mitgliedsstaaten der EU erhebliche Unterschiede.

Tabelle 2: Unbereinigter Gender Pay Gap in den Mitgliedsstaaten der EU 2010

EU-Mitgliedsstaat	Unbereinigter Gender Pay Gap
Slowenien	0,9
Polen	4,5
Italien	5,3
Malta	7,2
Luxemburg	8,7
Rumänien	8,8
Belgien	10,2
Portugal	12,8
Bulgarien	13,0
Irland	13,9
Litauen	14,6
Schweden	15,4
Lettland	15,5
Frankreich	15,6
Dänemark	16,0
Europäische Union	16,2
Spanien	16,2
Euroraum	16,4
Zypern	16,8
Ungarn	17,6
Niederlande	17,8

Vereinigtes Königreich	19,5
Slowakei	19,6
Finnland	20,3
Deutschland	22,3
Österreich	24,0
Tschechische Republik	25,5
Estland	27,7
Griechenland	Keine Angabe verfügbar

5. Unbereinigter Gender Pay Gap in ausgewählten Beschäftigtengruppen 2010

Erste Hinweise auf mögliche Ursachen für die Verdienstunterschiede von Frauen und Männern lassen sich bereits gewinnen, indem man verschiedene Beschäftigtengruppen unterscheidet. Tabelle 3 enthält hierzu ausgewählte Angaben.

Tabelle 3: Unbereinigter Gender Pay Gap 2010 nach Beschäftigtengruppen

Beschäftigtengruppe	Unbereinigter Gender Pay Gap in %
Insgesamt (ohne öffentliche Verwaltung)	22
Insgesamt (mit öffentlicher Verwaltung)	21
Jünger als 25 Jahre	2
25 bis 29 Jahre	9
30 bis 34 Jahre	13
35 bis 39 Jahre	20
40 bis 44 Jahre	26
45 bis 49 Jahre	28
50 bis 54 Jahre	27
55 bis 59 Jahre	28
60 bis 64 Jahre	27
Ohne Berufsausbildung	13
Mit Berufsausbildung	19
Mit Hochschulabschluss	26
Arbeitnehmer in leitender Stellung	24
Herausgehobene Arbeitnehmer	15
Fachangestellte	11
Angelernte Arbeitnehmer	14
Ungelernte Arbeitnehmer	5
Ausgewählte Wirtschaftszweige:	
C - Verarbeitendes Gewerbe	27
D - Energieversorgung	21

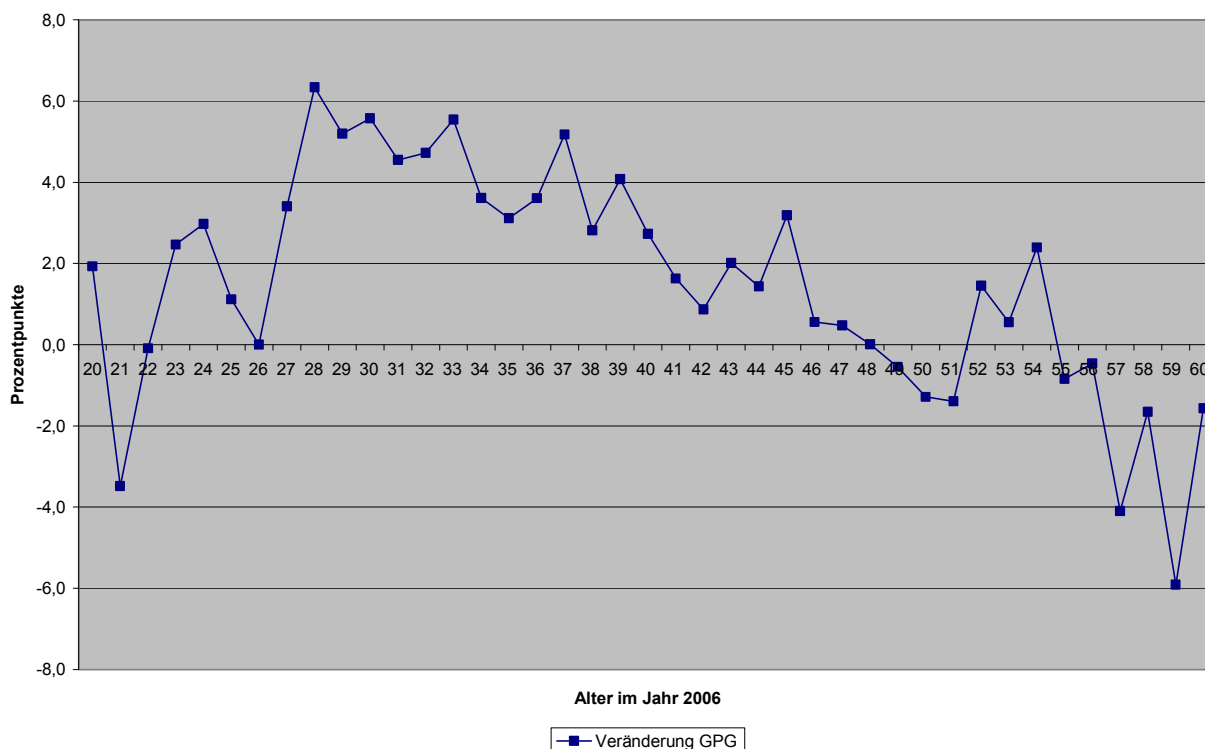
E - Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung etc.	5
F - Baugewerbe	13
G - Handel etc.	25
I - Gastgewerbe	13
J - Information und Kommunikation	28
K - Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	30
L - Grundstücks- und Wohnungswesen	20
O - Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	8
P - Erziehung und Unterricht	10
Q - Gesundheits- und Sozialwesen	25
5 Wirtschaftszweige mit höchstem Männeranteil	10
5 Wirtschaftszweige mit höchstem Frauenanteil	25
Unternehmen mit Tarifbindung	21
Unternehmen ohne Tarifbindung	24

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der unbereinigte Gender Pay Gap steigt mit dem Alter, dem Bildungsstand und der hierarchischen Position im Unternehmen.
- Je nach Wirtschaftszweig (und damit auch Beruf) variieren die Verdienstunterschiede deutlich. In den fünf Wirtschaftsabteilungen mit den höchsten Männer- bzw. Frauenanteilen liegt der unbereinigte Gender Pay Gap bei 10 bzw. 25 %.
- In Unternehmen mit Tarifbindung ist der Verdienstunterschied etwas geringer als in solchen ohne Tarifbindung.

Besonders interessant ist die Tatsache, dass der unbereinigte Gender Pay Gap mit dem Alter zunimmt. Hier besteht die Vermutung, dass dies auch auf Erwerbsunterbrechung aufgrund von Geburten zurückzuführen ist. Leider ist weder die Erwerbsunterbrechung noch der Familienstand/die Kinderzahl vom Gesetzgeber als Erhebungsmerkmal der Verdienststrukturerhebung vorgesehen worden. Es wäre auch fraglich, ob Angaben zu (früheren) Erwerbsunterbrechungen beim aktuellen Arbeitgeber verlässlich erhoben werden könnten. Den Auswirkungen von Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Geburten, Mutterschutz, Erziehungszeiten usw. kann man sich daher mit Daten Verdienststrukturerhebung nur indirekt nähern. Eine Möglichkeit besteht darin, die Veränderung des unbereinigten Gender Pay Gaps von 2006 auf 2010 für einzelne Alterjahrgänge zu analysieren (Abb. 3).

Abb. 3: Veränderung des unbereinigten Verdienstunterschiedes nach Altersjahren der Frauen von 2006 bis 2010 in Prozentpunkten



Hierbei zeigt sich, dass der Verdienstunterschied für die 27- bis 39jährigen von 2006 bis 2010 überdurchschnittlich zugenommen hat. Auch hat sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in diesen Altersjahrgängen um 1/4 bis 1/3 erhöht. Beides steht im Einklang mit der These, dass Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Geburten erheblich zu einem Anstieg der Verdienstunterschiede beitragen. Das durchschnittliche Alter von Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes beträgt 30 Jahre.

6. Bereinigter Gender Pay Gap

Ziel einer Analyse des bereinigten Gender Pay Gaps ist es zunächst, zu schätzen, wie viel von der unbereinigten Lohnlücke übrigbleibt, wenn man die unterschiedliche „Ausstattung“ (Tätigkeit, Qualifikation etc.) von Männern und Frauen mit für die Verdiensthöhe relevanten Merkmalen herausrechnet. Darüber hinaus sollen nach Möglichkeit Ursachen für Verdienstunterschiede identifiziert werden.

Mit Daten der Verdienststrukturerhebung 2006 hat das Statistische Bundesamt eine umfangreiche Studie² hierzu durchgeführt, die im Wesentlichen folgende Ergebnisse brachte:

- Der bereinigte Gender Pay Gap betrug 8 %. Dieser Wert kann, wie in Abschnitt 2 erläutert, als Obergrenze für „Lohndiskriminierung“ interpretiert werden.

² Eine entsprechende Studie mit den Daten der Verdienststrukturerhebung 2010 dauert noch an. Die bisher vorliegenden Informationen deuten jedoch darauf hin, dass sich das Ausmaß des bereinigten Gender Pay Gaps seit 2006 nicht wesentlich verändert hat.

- Die Differenz zwischen unbereinigtem und bereinigtem Gender Pay Gap wird in erster Linie durch folgende Faktoren erklärt:

- Hierarchische Stellung im Unternehmen (so genannte Leistungsgruppe): 5,3 Prozentpunkte.
- Beruf und Branche, in der der Beruf ausgeübt wird: 4,2 Prozentpunkte.
- Geringfügige Beschäftigung: 2,1 Prozentpunkte.
- Teilzeitbeschäftigung und Ausbildungsabschluss: jeweils 0,6 Prozentpunkte.

7. Exkurs: Niedriglöhne

Die Niedriglohnschwelle, definiert als 2/3 des mittleren Verdienstes (= Median) lag 2010 in Deutschland bei einem Bruttostundenverdienst von 10,36 Euro. 20,6 % aller Voll und Teilzeitbeschäftigten verdienten weniger, waren also Niedriglöhner. Während der entsprechende Anteil bei den Männern 15,8 % betrug, lag er bei den Frauen bei 26,5 %.

8. Kurzfassung

- Der unbereinigte Gender Pay Gap betrug in Deutschland 2011 22 % und hat sich seit 1995 nicht wesentlich verringert.
- In den Bundesländern liegt der Verdienstunterschied von Frauen und Männern zwischen 4 % in Mecklenburg-Vorpommern und 27 % in Baden-Württemberg. Generell ist er im Osten deutlich niedriger als im Westen.

- Im EU-Ranking liegt Deutschland wie in den Jahren zuvor auf einem der hinteren Rangplätze. Lediglich Österreich, die Tschechische Republik und Estland wiesen 2010 ein höheren unbereinigten Gender Pay Gap auf.
- Der unbereinigte Gender Pay Gap steigt mit dem Alter, dem Bildungsstand und der hierarchischen Position im Unternehmen. In Branchen und Berufen mit hohem Frauenanteil ist er höher als in männerdominierten Bereichen.
- In Unternehmen mit Tarifbindung ist der Verdienstunterschied etwas geringer als in solchen ohne Tarifbindung.
- Erwerbsunterbrechungen werden in der Verdienststrukturerhebung nicht erfasst. Es gibt aber starke indirekte Hinweise darauf, dass sie nicht unwesentlich zum Verdienstunterschied beitragen. So nahm der Verdienstunterschied bei den 27- bis 39jährigen zwischen 2006 und 2010 überdurchschnittlich stark zu.
- Der bereinigte Gender Pay Gap, d.h. der Verdienstunterschied der übrig bleibt, wenn geschlechtsspezifische Unterschiede in lohndeterminierenden Merkmalen herausgerechnet werden, lag 2006 (die Ergebnisse einer Studie für 2010 liegen noch nicht vor) bei 8 %.
- Die Differenz zwischen unbereinigtem und bereinigtem Gender Pay Gap wird in erster Linie durch folgende Faktoren erklärt: Hierarchische Stellung im Unternehmen (5,3 Prozentpunkte), Beruf und Branche (4,2 Prozentpunkte), Geringfügige Beschäftigung (2,1 Prozentpunkte) sowie Teilzeitbeschäftigung und Ausbildungsabschluss (jeweils 0,6 Prozentpunkte).
- Voll- oder teilzeitbeschäftigte Frauen arbeiten deutlich häufiger für einen Niedriglohn (26,5 %) als Männer (15,8 %).