

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)

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern: Eine Bewertung des Befunde	2
1.1 Aussagekraft der unbereinigten Entgeltlücke	2
1.2 Aussagekraft der bereinigten Entgeltlücke	4
1.3 Zusammenfassende Bewertung	4
2 Bewertung des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Gesetzentwurfs der SPD	5
3 Politische Handlungsoptionen	6
4 Literatur	7

Zusammenfassung

Die Entlohnungsunterschiede zwischen Frauen und Männern prägen schon seit einiger Zeit die öffentliche Diskussion. Mit ihrem Antrag bzw. Gesetzentwurf dokumentieren BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD zwar ihre Absicht, sich für mehr Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern einsetzen zu wollen, allerdings sind ihre Forderungen nicht zielführend. Denn Antrag und Gesetzentwurf verkennen, dass die eigentlichen Ursachen für die Entgeltunterschiede vorwiegend in Merkmalen der

Berufsbiographie begründet liegen, die weder in die Einflussosphäre der Unternehmen noch in jene der Tarifvertragsparteien fallen. Daher sind insbesondere verpflichtende Entgeltberichte für Unternehmen, verbunden mit einer zweifelhaften Methodik und scharfen Sanktionierungsmöglichkeiten, ein Verbandsklagerecht, Mindestlöhne usw. unsachgemäße und ineffiziente Eingriffe in die Vertragsfreiheit der Unternehmen bzw. Beschäftigten und in die grundgesetzlich geschützte Autonomie der Tarifvertragsparteien. Sie bergen stattdessen die Gefahr unerwünschter Anreizeffekte auf Seiten der Beschäftigten, belasten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch mehr Bürokratie und wären mit gesamtwirtschaftlich negativen Beschäftigungswirkungen verbunden.

Eine detaillierte Betrachtung der empirischen Forschung zeigt, dass eine Beurteilung der Entlohnungsunterschiede von Frauen und Männern nicht allein anhand der unbereinigten Entgeltlücke, dem Gender Pay Gap (GPG), durchgeführt werden kann. Zudem ist der Begriff „Diskriminierung“ im Zusammenhang mit der unbereinigten und auch mit der bereinigten Entgeltlücke irreführend und unsachgemäß. Denn der größte Anteil des GPG kann – wenn repräsentative Auswertungen zugrunde gelegt werden – auf nachvollziehbare und objektiv beobachtbare Merkmale zurückgeführt werden. Dazu zählen insbesondere Erwerbsunterbrechungen, Teilzeittätigkeiten und die Berufswahl. Entscheidungen im

Verlauf der Erwerbsbiographie u.a. über die Verteilung familiärer bzw. sonstiger Verpflichtungen und in der Berufswahl fallen aber in die Verantwortung des Einzelnen, die zu respektieren sind. Persönliche Entscheidungen im Verlauf der Erwerbsbiographie oder bei der Berufswahl können und dürfen daher der Politik nicht als Anlass dienen, in die Vertragsfreiheit und die Tarifautonomie einzugreifen, wie es der Antrag der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gesetzentwurf der SPD vorsehen.

Das freiwillige Zustandekommen eines Beschäftigungsverhältnisses und dessen Aufrechterhaltung dokumentieren, dass aus Sicht des Unternehmens und der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers gerade dieses Arbeitsverhältnis den wirtschaftlichen Anforderungen und den individuellen Präferenzen der Beteiligten am besten entspricht. In diesem Zusammenhang ist aber das ganze Bündel der für die Beteiligten entscheidungsrelevanten Entgelt- und sonstigen Arbeitsbedingungen bei einem Beschäftigungsverhältnis zu beachten und nicht nur die monetären Komponenten, wie dies bei den vorliegenden Initiativen der Fall ist.

Die Politik kann gleichwohl die Ursachen für die Entgeltlücke als Ansatzpunkte für politische Maßnahmen nutzen, um den Handlungsspielraum und die Wahlfreiheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichermaßen zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund bieten sich für die Politik vor allem folgende Anknüpfungspunkte an:

Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, sowie die Erweiterung von Ganztagsbetreuungsangeboten (auch im Schulbereich): Von einer gesteigerten Wahlfreiheit können insbesondere Frauen mit Kindern profitieren, die nach einer familienbedingten Auszeit schnell und mit einer möglichst hohen Arbeitsstundenzahl in den Beruf zurückkehren möchten.

Sensibilisierung für partnerschaftliche Aufgabenteilung. Durch entsprechende Informationsangebote könnte eine gleichmäßigere Inanspruchnahme von familienbedingten Auszeiten erreicht werden. Es steht dem Gesetzgeber auch frei, dies durch Veränderungen im Steuer-, Familien- und Sozialversicherungsrecht zu unterstützen.

Initiativen zur Berufsorientierung und -wahl. Bestehende Programme sollten weitergeführt und ggf. durch weitere Initiativen unterstützt werden, die eine frühzeitige Berufsorientierung von Frauen ermöglichen und für perspektivisch erfolversprechende Berufe mit hohen Verdienstchancen werben, wie etwa technische Ausbildungsberufe sowie (akademische) Qualifikationen im MINT-Bereich.

Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern: Eine Bewertung des Befunde

Aussagekraft der unbereinigten Entgeltlücke

In dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Gesetzentwurf der SPD wird immer wieder von Entgeltdiskriminierung oder diskriminierender Entlohnung gesprochen, wenn auf die durchschnittlich unterschiedlich hohe Bezahlung von Frauen und Männern verwiesen wird. Unter anderem würden

das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und weitere Gesetze bzw. Richtlinien verletzt, die die Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich der Entlohnung sicherstellen würden.

Als Verdachtsmoment für Entgeltdiskriminierung wird die sogenannte unbereinigte Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern (Gender Pay Gap, GPG) von 22 Prozent herangezogen, die das Statistische Bundesamt zuletzt für das Jahr 2011 errechnet hat (Statistisches Bundesamt, 2012a). Entscheidend ist die Frage, wieviel diese Zahl über die ungleiche Entlohnung von Frauen und Männern aussagt. Bei genauerer Betrachtung sagt sie allerdings nichts darüber aus, ob Frauen und Männer auf dem gleichen Arbeitsplatz, bei gleicher Qualifikation und Verantwortung, im gleichen Betrieb, mit gleicher Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeitsdauer usw. ungleich bezahlt werden. Sie gibt allein den durchschnittlichen Entgeltunterschied an, wenn alle erwerbstätigen Frauen und Männer miteinander verglichen werden.

Bereits ein Blick auf international verfügbare Daten signalisiert, dass zum Beispiel die Erwerbstätigenquote und der Bildungsstand wichtige Kriterien für die Bewertung der durchschnittlichen Entgeltlücke sind. Italien und Polen weisen beispielsweise einen unbereinigten GPG von 5,3 Prozent (Italien) und 4,5 Prozent (Polen) im Jahr 2010 auf (Eurostat, 2013). Nach oberflächlicher Einschätzung müsste man davon ausgehen, dass dort die Entgeltgleichheit praktisch schon verwirklicht sei. Dabei wird jedoch erstens vernachlässigt, dass in Italien bzw. Polen nur etwa 46 Prozent (Italien) bzw. 53 Prozent (Polen) der Frauen im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2010 überhaupt erwerbstätig waren, hierzulande waren dies hingegen rund 66 Prozent (Eurostat, 2013). Zweitens ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der erwerbstätigen Frauen mit einem einfachen Bildungsabschluss in Italien (28 Prozent) und Polen (18 Prozent) im Jahr 2010 deutlich kleiner war als in Deutschland (knapp 41 Prozent; Eurostat, 2013). Insofern sind in Italien und Polen höherqualifizierte und demnach besser entlohnte Frauen am Arbeitsmarkt überrepräsentiert. Dies bedeutet, dass die beobachteten Verdienste für Frauen dort im Durchschnitt höher sind und der unbereinigte GPG entsprechend relativ klein ausfällt.

Dieses Beispiel zeigt bereits, dass ein weitaus präziserer Vergleich erforderlich ist, um die Entgeltunterschiede sachgerecht beurteilen zu können. Will man den Ursachen des GPG nachgehen, lässt sich eine sogenannte bereinigte Entgeltlücke berechnen und damit ein Vergleich der Verdienste von Frauen und Männern herstellen, die sich in vielen berufs- und personenbezogenen Kriterien gleichen. Hierzu hat das IW Köln erst kürzlich auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) gezeigt, dass bei Berücksichtigung zahlreicher Faktoren – der Qualifikation, der Berufserfahrung, der Betriebszugehörigkeitsdauer, dem Anteil an Teilzeitarbeit, der Dauer der Erwerbsunterbrechungen, der Region (West-/Ostdeutschland) etc. – der bereinigte Entgeltabstand nur noch bei 1,9 Prozent liegt, wenn Frauen mit

Kindern und einer Auszeit von bis zu anderthalb Jahren mit Männern verglichen werden, die sich hinsichtlich der analysierten Merkmale nicht von ihnen unterscheiden (IW Köln, 2013). Dabei ist der Wert von 1,9 Prozent statistisch nicht mehr signifikant von Null verschieden.

Andere Studien kommen zum Teil auf Basis anderer Datengrundlagen, unterschiedlicher Untersuchungsmerkmale und Berichtszeiträume zu teilweise leicht abweichenden Ergebnissen für die Höhe des bereinigten Entgeltunterschieds. Sie belegen jedoch ebenfalls, dass ein großer Teil des GPG durch objektiv nachvollziehbare Kriterien erklärbar ist (z. B. Finke, 2011; Busch/Holst, 2008). In einer international vergleichenden Untersuchung hat die OECD kürzlich den GPG für eine Vielzahl von Staaten genauer untersucht (OECD, 2012). Sie kommt auf Basis einer so genannten Dekompositionsanalyse zu dem Ergebnis, dass in Deutschland nur ein Fünftel des GPG nicht durch beobachtbare Faktoren erklärbar ist, die im zugrundeliegenden Datensatz berücksichtigt werden konnten. Dieser Anteil liegt zum Beispiel in Italien bei 61 Prozent und in Polen bei 94 Prozent. Mit anderen Worten zählt Deutschland zu den Ländern, in denen gerade keine Anhaltspunkte für eine unsachgemäße Ungleichbehandlung von Frauen in Entgeltfragen vorliegen.

Zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, welche Faktoren für den GPG in Deutschland von besonderer Bedeutung sind. Laut OECD-Untersuchung ist dies insbesondere die Zahl der Arbeitsstunden, die in Deutschland gut die Hälfte des Entgeltunterschieds erklärt. Grundsätzlich hängt das Arbeitsvolumen von zwei Faktoren ab: 1) Der Häufigkeit und Dauer von Erwerbsunterbrechungen sowie 2) dem Wunsch nach Teilzeittätigkeit.

1. Ein zentraler Befund lautet, dass sich insbesondere die Dauer einer Erwerbsunterbrechung negativ auf die Entgelthöhe auswirkt. So fallen die Verdiensteinbußen umso größer aus, je länger die Erwerbspausen andauern (vgl. etwa Beblo/Wolf, 2003; Ziefle, 2004; Boll, 2009; Anger/Schmidt, 2010; Adda et al., 2011; IW Köln, 2013). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass gut die Hälfte der Mütter (54,2 Prozent) zum Zeitpunkt 25 Monate nach der Geburt ihres jüngsten Kindes nicht erwerbstätig sind (Wrohlich et al., 2012).

Ferner erfolgt die berufliche Rückkehr von Frauen im Anschluss an eine familienbedingte Erwerbspause überwiegend in Teilzeit. Beispielsweise waren gut 32 Prozent der Mütter zum Zeitpunkt 25 Monate nach der Geburt ihres jüngsten Kindes in einer Teilzeittätigkeit oder einem Minijob erwerbstätig, während gerade 13,5 Prozent in Vollzeit beschäftigt waren (Wrohlich et al., 2012). Mit Teilzeittätigkeiten sind jedoch im Vergleich zu Vollzeittätigkeiten perspektivisch geringere Verdienstmöglichkeiten verbunden, da vergleichsweise weniger berufliche Fähigkeiten und Erfahrungen erworben werden können. Damit sinken auch die Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten, da Führungskräfte nur selten in Teilzeit tätig sind. So betrug laut einer repräsentativen Umfrage im Rahmen des IW-Personalpanels im Jahr 2012 der durchschnittliche Anteil der Führungskräfte in Teilzeit nur 8,2 Prozent (IW Köln, 2013). In acht von

zehn Unternehmen waren die Führungskräfte ausschließlich in Vollzeit tätig. Allerdings signalisieren die Daten des Statistischen Bundesamts, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen im Trend zunimmt. So waren Mitte der 1990er Jahre nur 21,8 Prozent (1996) der Führungspositionen mit Frauen besetzt, im Jahr 2011 waren dies bereits 30 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2012b und 2012c).

Daneben geht von der Berufswahl ein bedeutender Einfluss aus. Der Frauenanteil gerade in technischen und mathematisch-naturwissenschaftlich orientierten Berufen ist in der vergangenen Dekade nahezu unverändert geblieben. Dies gilt gleichermaßen für berufliche und akademische Bildungswege. Der Anteil von Frauen, die eine Ausbildung in einem technischen Ausbildungsberuf neu begonnen hatten, ging von knapp 12 Prozent im Jahr 1999 ebenso geringfügig auf 11,6 Prozent im Jahr 2010 zurück wie der Anteil der Studienanfängerinnen in den MINT-Wissenschaften (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) von 30,5 Prozent im Jahr 2000 auf 28,9 Prozent im Jahr 2011 (IW Köln 2013 auf Basis von Zahlen des BiBB und des Statistisches Bundesamts). Da die genannten Berufe bzw. Qualifikationen häufig bessere Verdienst- und auch Karriereperspektiven eröffnen als Berufe im Dienstleistungssektor, die deutlich häufiger von Frauen gewählt werden, ist in der Berufswahl eine zweite wesentliche Ursache für die Entlohnungsunterschiede zu sehen.

Das Bildungsniveau als solches (bezogen auf die Art des Abschlusses) wird hingegen auf Dauer kaum noch zur Erklärung der Entlohnungsunterschiede beitragen, da gerade junge Frauen aktuell häufig besser ausgebildet sind als Männer und ihre Erwerbsneigung höher ausfällt als die der Frauengenerationen in früheren Jahren. Derzeit fällt mit Blick auf die Erwerbstätigen (im Jahr 2011) der Anteil von akademischen Abschlüssen bei Männern im Durchschnitt allerdings noch etwas höher (rund 25 Prozent versus knapp 22 Prozent) und der Anteil der Geringqualifizierten etwas niedriger aus (rund 11 Prozent versus 12 Prozent) als bei Frauen (Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP¹). Insofern ist damit zu rechnen, dass sich dieser Effekt in Zukunft weiter abschwächen wird bzw. sich sogar umdrehen kann, wenn der heute absehbare Trend anhält.

Ferner arbeiten Frauen häufiger als Männer in kleineren und mittelgroßen Betrieben. Die dortigen Verdienstmöglichkeiten sind im Durchschnitt ungünstiger als in Großunternehmen. Frauen profitieren auch weniger stark als Männer von bestehenden impliziten oder expliziten Senioritätsregelungen, da sie oft eine geringere Betriebszugehörigkeitsdauer aufweisen.

Zudem weisen empirische Studien auf regionale Unterschiede hin, wonach die Entgeltlücke in sogenannten Kernstädten geringer ausfällt als im ländlichen Raum. Dies kann allerdings primär durch sogenannte Ausstattungsunterschiede erklärt werden (Anger/Schmidt 2010). In ländlichen Regionen sind beispielsweise die Unterschiede in der (tertiären)

¹ Vgl. Wagner et al., 2007.

Bildung, der Betriebszugehörigkeitsdauer oder der Berufserfahrung zwischen Frauen und Männern größer als in Kernstädten.

Aussagekraft der bereinigten Entgeltlücke

In wissenschaftlichen Studien zur Entgeltlücke, verbleibt in der Regel ein sogenannter „unerklärter Rest“, der je nach Untersuchung unterschiedlich groß ausfallen kann. Allerdings darf auch diese bereinigte Entgeltlücke bzw. dieser „unerklärter Rest“ nicht – wie etwa im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder im Gesetzentwurf der SPD angedeutet – mit Diskriminierung gleichgesetzt werden. Denn Ausmaß und Signifikanz des „unerklärten Rests“ hängen davon ab, welches empirische Schätzmodell, welcher Datensatz und welcher Personenkreis für die Untersuchung ausgewählt werden und wie der Entgeltbegriff definiert worden ist.

So ist beispielsweise entscheidend, welche Entgeltkomponenten in eine Analyse einbezogen wurden bzw. werden konnten:

- Wenn (Sach-)Leistungen wie zum Beispiel Betreuungsgutscheine oder eine betriebliche Kinderbetreuung berücksichtigt würden, dürfte sich dies auch in einer kleineren bereinigten Entgeltlücke niederschlagen, wenn mehrheitlich Frauen diese Leistungen in Anspruch nehmen (Solberg/Laughlin, 1995). Dies würde gleichermaßen für flexible Arbeitszeiten gelten, wenn diese für den Betrieb lediglich den organisatorischen Aufwand erhöhen, zusätzlich gewährt werden und ebenfalls vorwiegend dem Kreis von Personen mit Betreuungspflichten zugute kommen.
- Umgekehrt dürfte die Entgeltlücke umso größer ausfallen, je größer der Teil der Vergütung ist, den das Unternehmen als Prämie für die zeitliche Verfügbarkeit außerhalb der üblichen Geschäftszeiten und für potenzielle Überstunden entrichtet, die nicht gesondert vergütet werden. Sofern Frauen aufgrund familiärer Verpflichtungen für außerplanmäßige Einsätze oder Überstunden weniger häufig zur Verfügung stehen als Männer, wird ihr Gehalt im Durchschnitt niedriger sein als das der Männer, weil sie seltener diese Prämie erhalten. Die bereinigte Entgeltlücke steigt in empirischen Analysen, wenn etwa die implizite Vergütung von Überstunden zwar in die Entlohnung einfließt, aber nicht im Berechnungsverfahren (als Kontrollvariable) berücksichtigt wird.

Zudem muss bei der Interpretation der bereinigten Entgeltlücke eine Reihe von Faktoren beachtet werden, die zur Erklärung der Entgeltunterschiede herangezogen werden können, jedoch im Rahmen empirischer Analysen zur Entgeltlücke schwer bzw. überhaupt nicht abgebildet werden können. Unterschiedliche Präferenzen von Frauen und Männern für bestimmte berufsrelevante Kriterien und unterschiedliche Verhaltensweisen können dazu führen, dass sich Frauen und Männer in individuellen Entgeltverhandlungen systematisch unterschiedlich

verhalten oder seltener auf eigenen Wunsch Verhandlungssituationen herbeiführen:

- Empirische Studien signalisieren, dass die Arbeitszufriedenheit von Männern stärker als die von Frauen durch extrinsische Anreizfaktoren beeinflusst wird, wie zum Beispiel das Einkommensniveau und Beförderungschancen. Letztere bevorzugen im Durchschnitt stärker eine interessante Tätigkeit, gute Weiterbildungsmöglichkeiten und ein harmonisches Arbeitsumfeld mit guten Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen (Clark, 1997; Sousa-Poza/Sousa-Poza, 2000; Stahl/Mühling, 2010). In letzter Konsequenz kann dies dazu führen, dass Frauen weniger bereit sind als Männer, das Arbeitsverhältnis zu wechseln, um ausschließlich ein höheres Entgelt zu erzielen. Ökonomisch ausgedrückt bedeutet dies, dass der Drohpunkt von Frauen bezogen auf die Höhe des Entgelts niedriger ist.
- Zudem zeigen Befunde weiterer Studien, dass Frauen mit niedrigeren Forderungen in Gehaltsverhandlungen einsteigen als männliche Vergleichspersonen, sie allgemein vorsichtiger in Gehaltsverhandlungen agieren und einen eher kooperativen Verhandlungsstil bevorzugen (vgl. Säve-Söderbergh, 2007; Babcock/Laschever, 2003).
- Außerdem reagieren Frauen und Männer im Durchschnitt offenbar unterschiedlich auf verschiedene Entlohnungssysteme. Relative Entlohnungssysteme, die die eigene Entlohnung von der Leistung einer oder mehrerer Vergleichspersonen abhängig machen, erhöhen die Leistungsanreize bei Männern stärker als bei Frauen (vgl. Dohmen/Falk, 2011; Healy/Pate, 2011; Flory et al., 2010; Gneezy/Niederle/Rustichini, 2003). Offen ist dabei, ob Frauen eine höhere Risikoaversion aufweisen als Männer. Vereinzelt deuten empirische Studien in diese Richtung (Croson/Gneezy, 2009).

Für die Entgeltfindung in einem Unternehmen ist es unerheblich, welche Faktoren (insbesondere Rollenbilder) unterschiedliche Präferenzen oder Verhaltensweisen hervorrufen.

Zusammenfassende Bewertung

Die detaillierte Betrachtung der empirischen Fakten signalisiert zwar, dass Frauen im Durchschnitt weniger verdienen als Männer, allerdings

- kann der Befund nicht (allein) anhand des GPG beurteilt werden,
- sind die Ursachen für den GPG vielschichtig,
- kann ein großer Anteil des unbereinigten GPG auf nachvollziehbare und objektiv beobachtbare Merkmale zurückgeführt werden,
- dürfte der bereinigte GPG – unterstützt durch die Ergebnisse aus anderen wissen-

schaftlichen Studien – im Wesentlichen auf Präferenzunterschiede und geschlechtsspezifische Verhaltensmuster zurückgeführt werden und

- ist der Begriff der „Entgeltdiskriminierung“ weder für die bereinigte noch für die unbereinigte Entgeltlücke sachgemäß.

Bewertung des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Gesetzentwurfs der SPD

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, ob im Rahmen der Entlohnung von Frauen und Männern ein Tatbestand des Marktversagens vorliegt, der einen staatlichen Eingriff rechtfertigen könnte. Marktversagen würde beispielsweise vorliegen, wenn der Prozess der Preisbildung auf Arbeitsmärkten nicht funktionieren würde oder systematisch verzerrt wird. Da jedoch ein großer Anteil der Entgeltunterschiede von Frauen und Männern auf beobachtbare und nachvollziehbare Ursachen zurückzuführen ist und auch für den verbleibenden Anteil des Entgeltunterschieds nicht unterstellt werden kann, dass es sich dabei um Entgeltdiskriminierung handelt, fehlt dem vorliegenden Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem Gesetzentwurf der SPD daher das zentrale Argument, um einen derart massiven Eingriff in die Vertragsfreiheit von Unternehmen und Beschäftigten, aber auch in die Autonomie der Tarifvertragsparteien zu legitimieren. Damit sind sowohl der Antrag als auch der Gesetzentwurf nicht ausreichend begründet und daher grundsätzlich abzulehnen.

Zudem ist mit Blick auf die sowohl im Antrag als auch im Gesetzentwurf genannte verbindliche Überprüfung der Entgeltgleichheit anzumerken, dass die Unternehmen durch die entsprechenden Maßnahmen mit einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand konfrontiert werden, ohne dass dadurch der zuverlässige Nachweis einer Entgeltdiskriminierung möglich wäre oder den Unternehmen ein kompensierender Nutzen angeboten würde. Eine verbindliche Entgeltanalyse kann im Gegenteil auch Fehlansätze auslösen, die sich auf die Stellenbesetzung und Entgeltgestaltung auswirken können, um bestimmte, vom Gesetzgeber gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Die daraus möglicherweise resultierende Bevorzugung bestimmter Personen oder Gruppen bedeutet gleichermaßen die Benachteiligung anderer Personen und Gruppen. Dies würde zu einer Ungleichbehandlung führen, die sich auf die Arbeitsanreize der betreffenden Personen negativ auswirken und ggf. einerseits in resignativem Verhalten und andererseits in einer geringeren Motivation niederschlagen kann. Dies dürfte letztlich auch zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen.

In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich auf die individuelle Verantwortung vor bzw. bei Aufnahme einer Beschäftigung hinzuweisen. Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer sollte sich über die Verdienstmöglichkeiten bereits bei der Berufswahl und vor Beginn von Gehaltsgesprächen informieren. Mit der Unterschrift unter einen Arbeitsvertrag akzeptieren eine Arbeitnehmerin und ein Arbeitnehmer jeweils die dort gemeinsam vereinbarten Bedingun-

gen und offenbaren gleichermaßen ihre bzw. seine Präferenzen. Umgekehrt erhält ein Unternehmen durch die Annahme des Arbeitsvertrags wichtige Hinweise über die Produktivität und Motivation eines Bewerbers. Gerade um Knappheiten bei stark nachgefragten Fachkräften auszugleichen, etwa im Bereich der technischen Qualifikationen, führen Verhandlungsprozesse zu einem Gleichgewicht, das letztlich die Grundlage für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt darstellt. Daher ist davor zu warnen, durch staatliche Eingriffe möglicherweise Anreize zu implementieren, die verzerrend auf dieses Gleichgewicht einwirken würden.

Im Rahmen der Lohnsetzung bildet die Vertragsfreiheit ein zentrales Element der sozialen Marktwirtschaft. Die Entgeltbewertung von Arbeitsplätzen, die Festlegung von Eingruppierungsregeln und Entlohnungsgrundsätzen erfolgen dabei regelmäßig durch den Arbeitgeber oder im Verbund mit dem Betriebsrat und/oder durch die Tarifvertragsparteien. Entsprechende Regelungen – auch in Tarifverträgen – sind geschlechtsblind, andernfalls würden sie dem Grundgesetz und dem AGG widersprechen. Insofern ist es fragwürdig, wenn durch einen von außen festgelegten Maßstab versucht wird, die Gleichwertigkeit von Tätigkeiten innerhalb eines Betriebs oder zwischen Betrieben beurteilen zu wollen und damit festzustellen, ob eine geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertung gegeben ist oder nicht. Der vor diesem Hintergrund geäußerte Verdacht, typische Frauentätigkeiten würden schlechter bewertet als Tätigkeiten, die überwiegend von Männern ausgeübt werden, ist nicht zielführend. Einerseits ist die Berufswahl jeder Person freigestellt, andererseits erfolgt die Bewertung von Tätigkeiten personenunabhängig und geschlechtsneutral. Sie hängt darüber hinaus auch von ökonomischen Kriterien ab, die von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein können. Dazu zählen zum Beispiel die Marktlage, bestehende Knappheiten bestimmter Kompetenzen und Qualifikationen und die wirtschaftliche Bedeutung einer Tätigkeit für das Unternehmen.

Darüber hinaus unterstellen Antrag und Gesetzentwurf, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stets ein Interesse haben, das eigene Gehalt transparent zu machen. In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob und inwieweit datenschutzrechtliche Regelungen in der Praxis berührt oder verletzt würden, wenn einzelne Beschäftigte eine Offenlegung ihrer Entgelte ablehnen würden. So dürfte insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen das Risiko groß sein, dass selbst anonymisierte Entgeltangaben eine Demaskierung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zulassen, wenn sie mit Informationen zu beruflichen Merkmalen verknüpft sind.

Bei der Überprüfung der Entgeltgleichheit sehen Antrag und Gesetzentwurf ferner eine Methode vor, die auf eine einzelfallbezogene Prüfung verschiedener Entgeltbestandteile auf Basis externer Bewertungsmaßstäbe abzielt. Ein derartiges Vorgehen ist zum Beispiel im Rahmen des sogenannten „eg check“ (Entgeltgleichheits-Check) vorgesehen, der von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wird (Tondorf/Jochmann-Döll, 2010). Der „eg check“ ist primär auf eine rechtliche Überprüfung der Frage

ausgelegt, ob gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit vorliegt. Kritisch ist dabei insbesondere die Bewertung zu sehen, inwiefern auf Basis externer Maßstäbe bzw. der Beurteilung eines externen Prüfers zwei oder mehrere Tätigkeiten als gleich oder gleichwertig beurteilt werden können. Im Rahmen eines Paarvergleichs soll festgestellt werden, ob zwei Tätigkeiten als gleich oder gleichwertig zu bezeichnen sind. Dazu wird eine bestimmte Anzahl an Bewertungskriterien verwendet und die ungewichteten (d.h. mit dem Faktor 1 gewichteten) Ergebnisse aufaddiert, um schließlich die Gleichwertigkeit beurteilen zu wollen. Fraglich ist, inwiefern dieses Verfahren geeignet ist, um tatsächlich eine Gleichwertigkeit zu überprüfen, da insbesondere die Anzahl und Auswahl der Kriterien sowie die Gewichtung einen mitentscheidenden Einfluss auf das Ergebnis haben dürften. Dieses Vorgehen wäre daher für jeden Einzelfall begründungspflichtig. Offen bleibt zudem, inwiefern das Verfahren von den sonst üblichen Verfahren zur Entgeltbewertung abweicht. Im Übrigen werden Marktgegebenheiten sowie die Bedeutung und Knappheiten von einzelnen Qualifikationen im Rahmen von „eg check“ ebenso wenig berücksichtigt wie die Frage, welcher Beitrag zur Wertschöpfung eines Unternehmens durch den jeweiligen Arbeitsplatz geleistet wird. Im Übrigen dürfte bei tarifgebundenen Unternehmen ein Vergleich von Grundentgelten häufig nicht möglich sein, da vielfach keine Entgeltgruppen vorliegen, sondern die Entlohnung individuell ausgehandelt wird, so dass sich neben den genannten Kriterien insbesondere auch individuelle Präferenzen und Verhaltensweisen auf die Entlohnung auswirken.

Die Forderungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer Reformierung des AGG und insbesondere einem Verbandsklagerecht sind abzulehnen, da dies die Schwelle für eine Klage senkt. Die Unternehmen drohen mit Kosten belastet zu werden, die gegenwärtig noch nicht abschätzbar sind, ohne dass – wie gezeigt – ein hinreichender Verdacht für eine systematische Entgeltdiskriminierung von Frauen vorliegt. Ein Verbandsklagerecht kann zudem einvernehmlichen Lösungen innerhalb eines Betriebs im Weg stehen, wenn etwa eine Klage durch einen Verband etc. bereits eingereicht wird, ohne mit den Beschäftigten ein Einvernehmen darüber zu erzielen, ob überhaupt und in welchem Umfang unsachgemäß Entgeltunterschiede existieren und, wenn ja, welche Lösungswege aus Sicht der betroffenen Beschäftigten und dem Betrieb geeignet sind. Im Extremfall führt es zu betrieblichen Konflikten, wo vorher keine bestanden haben. Ein Verbandsklagerecht unterminiert die Vertragsfreiheit von Unternehmen und Beschäftigten, weil es ebenfalls externe Bewertungsmaßstäbe über die Bewertung der Einzelakteure stellt.

Vergleichbares gilt auch für das Recht zur Überprüfung von Tarifverträgen durch Dritte, wie es der Gesetzentwurf der SPD vorsieht. Grundsätzlich sind entgeltbezogene Regelungen in Tarifverträgen geschlechtsblind und ergeben sich aus einem Verhandlungsprozess zwischen Fachleuten auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, denen die erforderlichen Informationen für eine angemessene und beschäfti-

gungsförderliche Regelung vorliegen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, auf welcher Informationsbasis und mit welchem Maßstab von Dritten festgelegt werden kann und darf, wann und warum eine bestimmte geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertung und die damit korrespondierende Entgelthöhe mit dem Gleichheitsgrundsatz konfligieren sollte.

Im Zusammenhang mit dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist zudem zu beachten, dass ein gesetzlicher Mindestlohn in keinem ökonomisch begründbaren Sachzusammenhang mit dem Thema Entgeltgleichheit steht. Die Forderung ist daher allein aus diesem Grund abzulehnen. Ein gesetzlicher Mindestlohn hätte darüber hinaus grundsätzlich nicht nur Auswirkungen auf die Tarifautonomie, sondern würde insbesondere die bestehenden ökonomischen Unterschiede in verschiedenen Branchen und Regionen unbeachtet lassen. Niedrige Verdienste bieten gerade für Beschäftigte mit niedrigem Qualifikations- und Kompetenzniveau die Möglichkeit, ein Arbeitsverhältnis aufzunehmen und aufrechtzuerhalten. Welche beschäftigungspolitischen Folgen von einem gesetzlichen Mindestlohn ausgehen, hängt maßgeblich von dessen Höhe ab. Da jedoch für eine Vielzahl von Beschäftigten ihre Produktivität unter der dann geltenden Lohnuntergrenze liegen dürfte, ist von spürbaren negativen Beschäftigungswirkungen auszugehen (vgl. hierzu Heumer/Lesch/Schröder, 2013).

Bei der Streichung des Tarifvorbehalts in der Arbeitnehmerüberlassung – ebenfalls im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – könnten Unterschiede in der beruflichen Erfahrung und der Produktivität zwischen Stammarbeitnehmern und Zeitarbeitnehmern nicht mehr berücksichtigt werden. Zudem ist auch hier der Sachzusammenhang grundsätzlich zu hinterfragen, inwiefern diese Maßnahme eine vermeintliche Entgeltdiskriminierung von Frauen beeinflussen soll, da mit Blick auf einen Frauenanteil von zuletzt knapp 29 Prozent primär Männer von einer solchen Maßnahme erfasst würden (Stand: Juni 2012, BA, 2013).

Eine Veröffentlichung von Listen durch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die Arbeitgeber benennt, bei denen laut Entgeltbericht eine Entgeltdiskriminierung festgestellt wurde oder die keinen Prüfbericht (fristgerecht) abgegeben haben, stellt angesichts der Zweifel an der Eignung der externen Überprüfung von betrieblichen Entgeltstrukturen und mit Blick auf die ohnehin hohen Geldbußen eine unverhältnismäßige Regelung dar, die Unternehmen unter Generalverdacht stellt.

Politische Handlungsoptionen

Gesellschaftlich dominierende Rollenbilder und Geschlechterstereotype können bei einer Vielzahl von persönlichen Entscheidungen im Erwerbsverlauf von Bedeutung sein. Dies gilt gleichermaßen bei der Berufswahl und der Entscheidung für einen bestimmten Bildungsgang wie für die Frage, welcher Partner in welchem Umfang erwerbstätig oder bei Bedarf für die Betreuung und Pflege von Kindern oder Angehörigen zuständig ist.

Angesichts der hohen Bedeutung der Teilzeitarbeit und der Erwerbspausen für den GPG, ergeben sich hier Ansatzpunkte für die Politik. Dabei ist zunächst zu betonen, dass die Unternehmen hierzulande sich bereits mit einer Vielzahl von personalpolitischen Angeboten engagieren, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern (Seyda/Stettes, 2011). Betriebliches Handeln kann aber nur unterstützend wirken und darf nicht davon ablenken, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und daraus resultierender Entscheidungen von Individuen durch den Staat maßgeblich mitbestimmt werden. Um Personen mit familiären Betreuungspflichten zu ermöglichen, Vollzeit zu arbeiten und Erwerbspausen kurz zu halten, ist ein weiterer nachhaltiger und rascher Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur erforderlich. Mit einer ausreichenden Zahl an Betreuungsplätzen nicht nur für Kleinkinder, sondern einem flankierenden Ausbau von Ganztagsbetreuungsangeboten für Kinder verschiedener Altersklassen würden die Rahmenbedingungen insbesondere für Frauen mit Kindern erheblich verbessert, die mit einem möglichst hohen Beschäftigungsumfang und nach einer möglichst kurzen Auszeit in den Beruf zurückkehren möchten.

In Ergänzung dazu sind auch informationsgestützte Angebote hilfreich, die die Fragen der Kinderbetreuung adressieren und für eine stärker partnerschaftlich geprägte Aufgabenteilung sensibilisieren. Es steht dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang zudem frei, Regelungen im Steuer-, Familien- und Sozialversicherungsrecht zugunsten von beschäftigungspolitischen Erwägungen zu modifizieren und (zusätzliche) Anreize zur Aufnahme von Vollzeittätigkeiten zu setzen.

Daneben sollte auch im Rahmen der Berufswahl verstärkt für Berufe geworben werden, die günstige Perspektiven am Arbeitsmarkt bieten und durch hohe Verdienstmöglichkeiten gekennzeichnet sind. Hier sind insbesondere technische (Ausbildungs-)Berufe sowie akademische Qualifikationen im Bereich der MINT-Wissenschaften zu nennen. Ein besseres Informationsangebot kann dazu beitragen, die Berufsorientierung von Frauen und Männern stärker von tradierten Berufswahlmustern zu lösen und das Interesse für überdurchschnittlich entlohnte Berufe zu erhöhen.

Gesetzgeberische Maßnahmen müssen im Übrigen im Auge halten, dass eine Vielzahl von Unternehmen für das Thema „Entgeltgleichheit“ bereits heute sensibilisiert ist. Rund sechs von zehn Unternehmen befassen sich einer Umfrage zufolge bereits mit diesem Thema und knapp drei Viertel sehen in geschlechtsneutralen Entlohnungsstrukturen einen geeigneten Ansatzpunkt zur Steigerung der Motivation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Schmidt, 2012). Vor dem Hintergrund von Fachkräftengruppen einerseits und Motivationsaspekten andererseits dürften Betriebe gerade keinen Anreiz haben, Frauen bei der Entgeltfindung unsachgemäß zu benachteiligen, sondern im Gegenteil verstärkt qualifizierte Frauen bei der Personalrekrutierung zu berücksichtigen. Um die Sensibilisierung für das Thema „Entgeltgleichheit“ in Unternehmen voranzu-

treiben, kann der Gesetzgeber zudem freiwillig nutzbare Analyseinstrumente zur Überprüfung von Entgeltstrukturen auch in Zukunft unterstützen, wie etwa Logib-D (Lohngleichheit im Betrieb – Deutschland).

Literatur

Adda, Jerome / Dustmann, Christian / Stevens, Katrien, 2011, The Career Costs of Children, IZA Discussion Paper 6201, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Anger, Christina / Schmidt, Jörg, 2010, Gender Pay Gap : Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede, in: IW-Trends, Jg. 37, Nr. 4, S. 3-16

BA- Bundesagentur für Arbeit, 2013, Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung, Juni 2012, Nürnberg

Babcock, Linda / Laschever, Sara, 2003, Women don't ask: Negotiation and the Gender Divide, Princeton

Beblo, Miriam / Wolf, Elke, 2003, Sind es die Erwerbsunterbrechungen? Ein Erklärungsbeitrag zum Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36. Jg., Nr. 4, S. 560–572

Boll, Christina, 2009, Lohnneinbußen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen – fertilitätstheoretische Einordnung, Quantifizierung auf Basis von SOEP-Daten und familienpolitische Implikationen, HWWI-Research Paper 1-19, Hamburg

Busch, Anne / Holst, Elke, 2008, Verdienstdifferenzen zwischen Frauen und Männern nur teilweise durch Strukturmerkmale zu erklären, DIW-Wochenbericht Nr. 15/2008, Berlin

Clark, Andrew E., 1997, Job satisfaction and gender. Why are women so happy at work?, in: Labour Economics, Vol. 4, No. 4, S. 341–372

Croson, Rachel / Gneezy, Uri, 2009, Gender Differences in Preferences, in: Journal of Economic Literature, Vol. 47, No. 2, S. 1–27

Dohmen, Thomas / Falk, Armin, 2011, Performance Pay and Multidimensional Sorting. Productivity, Preferences, and Gender, in: American Economic Review, Vol. 101, No. 2, S. 556–590

Eurostat, 2013a, Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle ohne Anpassungen in % (NACE Rev. 2), in URL:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Abruf: 02.02.2013]

Eurostat, 2013b, Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Altersgruppe und höchstem erreichten Bildungsgrad, in URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Abruf: 02.02.2013]

Finke, Claudia, 2011, Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen – Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2006, Wirtschaft und Statistik (Januar 2011), S. 36-48

Flory, Jeffrey A. / Leibbrandt, Andreas / List, John A., 2010, Do Competitive Work Places Deter Female

- Workers? A Large-scale Natural Field Experiment on Gender Differences in Job-entry Decision, NBER Working Paper, No. 16546, Cambridge (Mass.)
- Gneezy, Uri / Niederle, Muriel / Rustichini, Aldo, 2003, Performance in Competitive Environments: Gender Differences, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 3, S. 1049–1074
- Healy, Andrew / Pate, Jennifer, 2011, Can teams help to close the gender competition gap?, in: Economic Journal, Vol. 121, No. 555, S. 1192–1204
- Heumer, Moritz / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg., Heft 1/2013
- IW Köln, 2013, Frauen sind die Gewinner am Arbeitsmarkt - Eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte - Tabellen und Abbildungen zur Pressekonferenz am 14. Januar 2013, in URL:
<http://www.iwkoeln.de/de/presse/veranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-beschaefigungs-und-karrierespersionen-von-frauen-102502> [abgerufen am 12.02.2013]
- OECD, 2012, Closing the Gender Gap - Act Now, Paris
- Säve-Söderbergh, Jenny, 2007, Are Women Asking For Low Wages? Gender Differences in Wage Bargaining Strategies and Ensuing Bargaining Success, Swedish Institute for Social Research, Working Paper Series, No. 7, Stockholm
- Schmidt, Jörg, 2012, Familienfreundliche und gleichstellungsbewusste Maßnahmen der betrieblichen Personalpolitik - Ergebnisse einer Befragung im Rahmen des IW-Personalpanels, in: Personalführung, Nr. 8.2012, S. 18-24
- Seyda, Susanne / Stettes, Oliver, 2011, Europäischer Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit : Wie familienfreundlich sind Unternehmen in Europa?, IW-Analysen Nr. 67, Köln
- Solberg, Eric / Laughlin, Teresa, 1995, The Gender Pay Gap, Fringe Benefits, and Occupational Crowding, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 48, No. 4, S. 692–708
- Sousa-Poza, Alfonso / Sousa-Poza, Andrés A., 2000, Taking Another Look at the Gender/Job Satisfaction Paradox, in: Kyklos, Vol. 53, No. 2, S. 135–152
- Stahl, Gabriele / Mühling, Nicole, 2010, Deutschlands Chefinnen. Wie Frauen es an die Unternehmensspitze schaffen, Studie der Unternehmensberatung Odgers Berndtson, URL: http://www.odgersberndtson.de/fileadmin/uploads/germany/Document/100322OBG_Frauenstudie_d.pdf [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012a, Gender Pay Gap - Unbereinigter Gender Pay Gap in % für die Jahre 2006 bis 2011, in URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/Tabellen/Verdienstabstand.html> [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012b, Frauen in Führungspositionen, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1_4_FrauenFuehrungspositionen.html [abgerufen am 12.02.2013]
- Statistisches Bundesamt, 2012c, Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt - Deutschland und Europa, Wiesbaden
- Tondorf, Karin / Jochmann-Döll, Andrea, 2010, Entgeltgleichheit prüfen mit eg check, in URL: http://www.eg-check.de/media/eg-check_2010_10.pdf [abgerufen am 12.02.2013]
- Wagner, Gerd G. / Frick, Joachim R. / Schupp, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., Nr. 1, S. 139–169
- Wrohlich, Katharina / Berger, Eva / Geyer, Johannes / Haan, Peter / Sengül, Denise / Spieß, C. Katharina / Thiemann, Andreas, Elterngeld Monitor, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61, Berlin
- Ziefle, Andrea, 2004, Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 56, Nr. 2, S. 213–231