

Pressekonferenz, 13. Juni 2016, Berlin

Die volkswirtschaftliche Lohnlücke zwischen Frauen und Männern

Ökonomische Bestandsaufnahme und Ableitungen für das
geplante Lohngerechtigkeitsgesetz

Statement

Professor Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

1. Das Lohngerechtigkeitsgesetz – Ein Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung

Im Koalitionsvertrag ist es angekündigt: das Gesetzesvorhaben für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern. Ein erster vorläufiger Entwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aus dem vergangenen Dezember fand zurecht nicht den Weg in das reguläre Gesetzgebungsverfahren. Denn er stellte nicht nur Arbeitsverträge und Tarifverträge unter den Generalverdacht der (zumindest mittelbaren) Diskriminierung, sondern drohte mit bürokratischen Vorgaben massiv in die individuelle Vertragsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie in die Tarifautonomie einzugreifen.

Auch wenn eine genaue Prüfung des zu erwartenden Gesetzesentwurfs naturgemäß noch ausstehen muss. Die grundsätzliche Kritik an dem Vorhaben des Gesetzgebers, das auf die Unternehmen fokussiert ist, bleibt bestehen:

- Der Verweis auf den durchschnittlichen Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland insgesamt – zuletzt gut 21 Prozent für das Jahr 2015 – ist völlig ungeeignet. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass diese sogenannte unbereinigte Entgeltlücke auf den ersten Blick im europäischen Vergleich relativ groß ausfällt (Tabelle 1). Denn dieser Verdienstunterschied ist ein

Durchschnitt für die Gesamtwirtschaft. Werden die Daten genauer betrachtet, relativiert sich selbst dieser Wert.

- Unsachgemäß ist die Annahme, die Lohnunterschiede auf volkswirtschaftlicher Ebene seien zumeist eine Folge „mittelbarer Benachteiligung“ im Unternehmen oder in Tarifverträgen. Damit werden systematische Unterschiede in den Erwerbsbiografien und im Erwerbsverhalten ignoriert, die die Lohnlücke zwischen Männern und Frauen nahezu vollständig erklären können. Geschäftsführungen, Betriebsräte oder die Tarifvertragsparteien für diese Unterschiede verantwortlich zu machen, ist unangemessen.

Mit dem sogenannten Lohngerechtigkeitsgesetz suggeriert die Regierung einen Handlungsbedarf, der sich mit Blick auf die Faktenlage nicht rechtfertigen lässt. Es erscheint fraglich, welchen Zweck ein solcher staatlicher Eingriff erfüllen soll, wenn ein Marktversagen offensichtlich nicht vorliegt.

2. Frauen in Deutschland gehen immer häufiger einer Erwerbstätigkeit nach

So kann auch von einem beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen hierzulande keine Rede sein. Erstens suchen Frauen vermehrt den Weg in eine Erwerbstätigkeit:

- Der Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an allen Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren ist hierzulande

zwischen 2001 und 2015 von rund 64 Prozent auf gut 73 Prozent gestiegen.

- Im europäischen Vergleich zählt die Erwerbsquote von Frauen in Deutschland damit zu den höchsten und liegt deutlich über dem EU-28-Durchschnitt von etwa 67 Prozent in 2015. Nur die skandinavischen Länder, die Niederlande und Island haben noch höhere Quoten, und dies bereits seit längerem – also anders als bei uns mit Traditionen unterlegt.

Zweitens gehen Frauen heutzutage auch immer häufiger einer Erwerbstätigkeit nach:

- Die Erwerbstätigenquote von Frauen ist hierzulande zwischen 2001 und 2015 von knapp 59 Prozent auf etwa 70 Prozent angestiegen.
- Sie liegt damit ebenfalls deutlich über dem EU-28-Durchschnitt von rund 60 Prozent in 2015 (Tabelle 2).

Dies bedeutet, dass Unternehmen in Deutschland in den vergangenen Jahren mehr und mehr Frauen eingestellt haben. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass ein relativ großer Anteil von Frauen in Teilzeit beschäftigt ist. Teilzeitbeschäftigung bei Frauen ist jedoch überwiegend auf familiäre und persönliche Verpflichtungen zurückzuführen und nur selten darauf, dass keine Vollzeitarbeitsplätze zur Verfügung stehen (Tabelle 3). Frauen werden daher nicht ungleich behandelt, sondern Unternehmen setzen dieses Instrument bewusst ein, um die Vereinbarkeit von Familie

und Beruf gemäß den offenkundigen Wünschen ihrer Beschäftigten herzustellen.

3. Hohe Erwerbstätigenquote von Frauen und relativ große Verdienstunterschiede in einer Volkswirtschaft gehen Hand in Hand

Die hohe Erwerbstätigenquote von Frauen zeigt, dass der Zugang zu Arbeit hierzulande nicht wie in anderen Ländern beschränkt ist. Dies führt dazu, dass in Deutschland auch relativ viele geringqualifizierte Frauen in Lohn und Brot stehen. Während in Deutschland rund 42 Prozent der geringqualifizierten Frauen im Jahr 2015 einer Erwerbstätigkeit nachgingen, betrug dieser Anteil beispielsweise in Polen nur knapp 17 Prozent und in Slowenien gut 31 Prozent. Es fällt auf, dass dort auch der durchschnittliche Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern relativ gering ausfällt. Der positive Zusammenhang zwischen hoher Erwerbstätigenquote und relativ großen Verdienstunterschieden zeigt sich auch bei gesamteuropäischer Betrachtung (Tabelle 4).

Der durchschnittliche Verdienstunterschied in der Gesamtwirtschaft ist zudem kein Maßstab für eine potenzielle Ungleichbehandlung, weil gerade jene Kriterien und persönlichen Entscheidungen außer Acht gelassen werden, die sachgerecht die Lohnhöhe beeinflussen. Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern in diesen

Kriterien sind aber entscheidend, um die Lohnunterschiede zu erklären.

4. Die bereinigte volkswirtschaftliche Entgeltlücke in Deutschland zählt zu den niedrigsten in Europa

Eine neue Studie des IW Köln auf Basis der EU-SILC zeigt: Werden personenbezogene Merkmale wie das Alter, Geburtsland und Bildungsniveau, erwerbsbiografische Merkmale wie die Berufserfahrung sowie tätigkeitsbezogene Merkmale wie eine Befristung, der Beruf, eine Vorgesetztenposition, die Größe des Betriebs und die Branchenzugehörigkeit berücksichtigt, sinkt die Lohnlücke in Deutschland auf 6,6 Prozent im Jahr 2013. Dies ist nach den Niederlanden (2,5 Prozent), der Schweiz (2,9 Prozent), Belgien (3,1 Prozent) und Dänemark (4,3 Prozent) der fünfniedrigste Wert im europäischen Vergleich (Tabelle 5).

Deutschland gehört damit zu den wenigen Ländern, bei denen der überwiegende Teil der gesamtwirtschaftlichen Entgeltunterschiede (rund 72 Prozent) auf objektive erwerbsbiografische und berufliche Merkmale zurückzuführen ist (Abbildung 1). Der Anteil ist damit höher als zum Beispiel in Österreich und Finnland; zwei Länder, die bereits gesetzliche Regelungen zur Entgelttransparenz eingeführt haben.

5. Gesamtwirtschaftliche Entgeltunterschiede sind nicht auf eine unsachgemäße Ungleichbehandlung durch die Unternehmen zurückzuführen

Eine vertiefende Auswertung für Deutschland auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels für das Jahr 2013 bestätigt dies. Demnach sind rund 83 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Lohnunterschieds auf unterschiedliche Merkmale von berufstätigen Frauen und Männern zurückzuführen. Eine signifikante Ungleichbehandlung bei gleichen Merkmalen ist nicht zu erkennen. Es verbleibt eine unerklärte Differenz von etwa 3,8 Prozent, die sogar noch kleiner ausfallen würde, könnten weitere lohnrelevante Faktoren berücksichtigt werden, die in dem Datensatz jedoch nicht dokumentiert sind. Die bereinigte gesamtwirtschaftliche Lohnlücke ist auch nicht zu verwechseln mit einem Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern im gleichen Betrieb. Sie eignet sich daher nicht, um einen staatlichen Eingriff zu rechtfertigen. Sie erlaubt allerdings den Blick auf die wesentlichen Ursachen für die Verdienstunterschiede von Frauen und Männern in der Gesamtwirtschaft (Tabelle 6):

- Rund ein Viertel der gesamtwirtschaftlichen Lohnlücke (25,1 Prozent) werden durch Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße erklärt. Frühere Analysen des IW Köln haben bereits gezeigt, dass Frauen in Hochlohnbranchen unterrepräsentiert sind (Tabelle 7),

in Kleinstunternehmen mit unterdurchschnittlichen Bruttostundenverdiensten hingegen überrepräsentiert (Tabelle 8).

Dies als mittelbare Diskriminierung zu bezeichnen ist irreführend. Die Verdienstperspektiven in einer Branche hängen am Ende vor allem von der Zahlungsbereitschaft der jeweiligen Kunden ab. Die Wahl des Berufes, der Branche und des Unternehmens ist eine freie und individuelle Entscheidung. Von ihr hängen jedoch die späteren Karrierechancen sowie die Verdienstmöglichkeiten ab.

- Die drei erwerbsbiografischen Merkmale Teilzeitbeschäftigung, Dauer der Betriebszugehörigkeit und die angesammelte Arbeitsmarkterfahrung in Vollzeit erklären zusammen ebenfalls rund ein Viertel des gesamtwirtschaftlichen Verdienstunterschiedes zwischen Frauen und Männern (25,2 Prozent). So hat beispielsweise ein Mann im Jahr 2012 am Ende seines Erwerbslebens durchschnittlich rund 15 Jahre länger in Vollzeit gearbeitet als eine Frau.

Auch dies ist keine Folge einer Diskriminierung durch Firmen, Betriebsräte oder durch die Tarifvertragsparteien. Die Entscheidungen, wer zum Beispiel aufgrund einer Familiengründung wie lange die Erwerbstätigkeit unterbricht und wer eine

Teilzeittätigkeit ausübt, sind rein privat. Wenn aber fehlende Betreuungsangebote der Grund dafür sind, sollte die Politik ihre Anstrengungen in diesem Bereich weiter erhöhen.

- Weitere gut 8 Prozent sind darauf zurückzuführen, dass Frauen seltener als Männer Führungsaufgaben wahrnehmen. Der Aufstieg in Führungsposition ist aber in der Regel mit einem Lohnplus verbunden.

6. Beruflicher Aufstieg in Führungspositionen erfordert hohes zeitliches Engagement.

Auswertungen mit der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung zeigen, dass Personen mit dem Ziel, Karriere zu machen, ebenso wie Führungskräfte seltener Erwerbspausen einlegen, seltener in Teilzeit arbeiten und mehr Überstunden aufweisen (Tabelle 9). Führungsverantwortung und zeitliches Engagement im Beruf hängen eng zusammen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der Entscheidung über die Besetzung einer Führungsposition neben dem fachlichen Know-how und der Führungskompetenz auch die bisherigen Leistungen berücksichtigt werden.

Beruflicher Aufstieg auf Karriereleitern ist ein bewährtes personalpolitisches Instrument zur Leistungsmotivation. Die bisher erbrachten Leistungen einer Person hängen aber auch maßgeblich vom zeitlichen Arbeitseinsatz ab. Je

umfangreicher dieser ist, umso größer ist in der Regel auch der Arbeitsoutput, der für den Vergleich der Anwärter auf eine Führungsposition herangezogen wird.

Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitarbeit verringern die Möglichkeiten, die eigenen Kompetenzen auszubauen und die eigene Leistungsbereitschaft zu signalisieren. Dies gilt für Frauen und Männer gleichermaßen, betrifft aber derzeit noch vor allem Erstere. Die Annahme, dabei handele es sich um ein (mittelbare) Diskriminierung, ist jedoch unsachgemäß und irreführend.

7. Wirtschaftliche Freiheit dämpft tendenziell den bereinigten Entgeltunterschied.

Das geplante Lohngerechtigkeitsgesetz ist nicht geeignet, die Ursachen der durchschnittlichen Lohndifferenzen von Frauen und Männern abzubauen. Stattdessen werden ein individueller Auskunftsanspruch, Berichts- und Prüfpflichten den bürokratischen Aufwand der Betriebe erhöhen. Die Unternehmen wären im Extremfall gezwungen, für alle Beschäftigten jeden Vergütungsbestandteil schriftlich zu dokumentieren und auf Anfrage umgehend zu begründen.

Die wirtschaftliche Freiheit von Unternehmen und Beschäftigten sowie der Tarifparteien droht, an einer entscheidenden Stelle eingeengt zu werden. Die Verhandlungen über Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen sind sachgemäß auf die spezifischen Anforderungen einer Branche, eines Betriebes und der

Beschäftigten ausgerichtet. Durch ein Lohngerechtigkeitsgesetz würde Unsicherheit darüber geschaffen, ob die von den beiden Vertragspartnern als günstig erachteten, sachgerechten Verhandlungslösungen einer nachträglichen Überprüfung durch unbeteiligte Dritte standhalten. Dabei gilt es zu beachten, dass schon heute das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verbietet, Frauen und Männer beim Lohn ungleich zu behandeln.

Ein Blick auf Europa zeigt zudem, dass die bereinigte gesamtwirtschaftliche Entgeltlücke tendenziell dort klein ist, wo der Handlungsspielraum der Akteure in der Wirtschaft relativ groß ist: Die Korrelation zwischen wirtschaftlicher Freiheit und der bereinigten volkswirtschaftlichen Entgeltlücke fällt signifikant negativ aus (Abbildung 2). Dies darf auch als Indiz gewertet werden, dass Marktkräfte eine unsachgemäße Ungleichbehandlung verhindern. Für regulative Eingriffe des Staates besteht auch aus dieser Perspektive kein Anlass.