

zu BT-Drs. 16/11175, 16/11192, 16/8784

## **"Determinanten des Gender Pay Gap im internationalen Vergleich"**

**Gender Lecture am Genderkompetenzzentrum HU Berlin**

**mit Prof. Dr. Friederike Maier am 27.10.2008**

### *Dokumentation des Vortrags*

Schon 1906 promovierte Alice Salomon - als eine der ersten Frauen an der damaligen Friedrich-Wilhelms-Universität - zu den „Ursachen der ungleichen Entlohnung von Männer- und Frauenarbeit“. Heute, mehr als 100 Jahre später, ist das Thema nach wie vor hochaktuell. Prof. Dr. Friederike Maier, Direktorin des Harriet Taylor Mill-Instituts der FHW Berlin und Professorin für Verteilung und Sozialpolitik, schickte ihren Ausführungen vorweg, dass der Gender Pay Gap nicht einfach mit Gerechtigkeitsforderungen bekämpft werden könne, sondern zu seinem Abbau zunächst die ökonomischen und politischen Ursachen erkannt werden müssten. Zu diesem Zwecke legte sie in ihrem Vortrag die Determinanten des Gender Pay Gap im internationalen Vergleich ausführlich dar. Der Umfang der Entgeltdifferenz liege bei 20-30%, vor 100 Jahren ebenso wie heute, je nachdem, welche Daten der Berechnung zugrunde gelegt würden. Prof. Dr. Maier fokussierte jedoch weniger die Frage der Quantifizierung, sondern identifizierte und systematisierte die entscheidenden Einflussgrößen. Sie verbildlichte zunächst anhand einer Tabelle den Gender Pay Gap der EU-Länder im unmittelbaren Vergleich (Basis: Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2008, Europäische Kommission) und zeigte, dass Deutschland mit 22 Prozent Gehaltsunterschied zu Ungunsten der Arbeitnehmerinnen im europäischen Vergleich vor der Slowakei, Zypern und Estland an viert letzter Stelle steht. Sie führte aus, dass die Zahlen zum Gender Pay Gap je nach Datenbasis und empirischer Methode variieren und unterschiedlich erklärt werden können.

Die Einflussfaktoren auf die Lohnunterschiede sind vielfältig und Veränderungen im gemessenen gender pay gap oft nicht eindeutig auf einzelne Ursachen zurückführbar. Zudem können Entwicklungen in einzelnen Bereichen positiv, in anderen negativ wirken, so dass im Saldo der Unterschied statistisch bestehen bleiben kann.

### **Übersicht: Determinanten zur Erklärung von Lohnunterschieden zwischen Männern und Frauen**

1. Sample selection bias
2. Unterschiede in der Humankapitalausstattung
  - schulische Ausbildung
  - berufliche Ausbildung
  - Berufserfahrungen
  - Betriebszugehörigkeit
  - Motivation, Erwartungen – subjektive Faktoren

3. Unterschiede in der Beschäftigung/ Segregation

- nach Branchen
- nach Berufen
- nach Tätigkeiten
- nach Hierarchiestufen
- Entwicklungen der Lohnstruktur

4. Unterschiede auf betrieblicher Ebene

- Betriebsgröße
- Betriebsräte/ Mitbestimmung
- Tarifverträge
- Arbeitsbewertung/Eingruppierung
- A taste for discrimination
- Statistische Diskriminierung

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

6. Politische Öffentlichkeit

### **Der „Sample Selection Bias“**

Eine Determinante des Gender Pay Gap ist der so genannte „Sample Selection Bias“, also eine statistische Verzerrung durch Stichprobenselektion. Der „Sample Selection Bias“ erschwere das direkte ländervergleichende Ranking. So beträgt der Gender Pay Gap in Malta lediglich drei Prozent, die Frauenerwerbsquote ist dort jedoch sehr gering, weshalb auch nur wenige, aber dafür besonders hoch qualifizierte Frauen in die Stichprobe eingehen – ihnen steht auf Seiten der Männer die ganze Breite an Qualifikationsniveaus gegenüber. Selbiges gilt für Italien (Gender Pay Gap 9%), jedoch nicht für Belgien, Slowenien, Irland und Portugal, die ebenfalls die oberen Plätze belegen. Vergleichende Studien über alle OECD-Länder zeigen jedoch, dass es keinen einfachen systematischen Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung und Lohnunterschieden gibt.

### **Unterschiede in der Humankapitalausstattung**

Die Humankapitaltheorie, die in der Ökonomie eine lange Tradition hat, geht davon aus, dass ein höheres Humankapital mit höherer Produktivität und letztlich höherer Entlohnung einhergehe. Die einzelnen Elemente des Humankapitals haben nun unterschiedlich stark ausgeprägte Gender-Aspekte: Was die schulische und die berufliche Ausbildung betrifft, gibt es nur sehr geringe Unterschiede zwischen den Geschlechtern, insbesondere in der jüngeren Generation. Dies müsste zu einer Reduktion des Lohnunterschieds beitragen. Allerdings hat die Länge der Berufserfahrung und der Betriebszugehörigkeit in Deutschland einen relativ großen Einfluss auf den Gender Pay Gap. Grund dafür ist, dass die Betriebszugehörigkeit der Arbeitnehmerinnen, besonders aufgrund langer Unterbrechungszeiten für Kindererziehung und Betreuung, durchschnittlich kürzer ist als die der Arbeitnehmer. In Belgien beispielsweise, wo Kinder ab dem sechsten Monat Zugang zu Betreuungseinrichtungen haben, und die Unterbrechungszeiten entsprechend kürzer sind, ist dies keine entscheidende Determinante mehr. Auch Motivation und Erwartungen werden als subjektive Faktoren zum Humankapital gezählt. Sie sind schwer zu messen, jedoch ist aufgrund experimenteller Forschung die althergebrachte Vorstellung längst widerlegt, Frauen sei weniger an einer „Karriere“ gelegen als Männern. Dort, wo auch über individuelle Verhandlungen Lohnhöhen festgelegt werden, zeigen sich Frauen oft weniger erfolgreich in den Verhandlungen. Allerdings betrifft dies nur einen kleinen Teil aller erwerbstätigen Frauen. Die subjektiven Faktoren tragen kaum entscheidend zum allgemeinen Gender Pay Gap bei. Prof. Dr. Maier fasste zusammen, dass die Humankapitalausstattung generell nicht mehr ausreicht, die Entgeltdifferenz zu erklären, einige ihrer Elemente in einzelnen Ländern aber doch.

## **Unterschiede in der Beschäftigung**

Der Arbeitsmarkt ist auf vielerlei Weisen geschlechtlich segregiert: „horizontal“ nach Branchen, nach Berufen, nach Tätigkeiten, sowie „vertikal“ nach Hierarchiestufen. Dass gleiche Tätigkeiten in verschiedenen Branchen, also beispielsweise in Energiewirtschaft und Handel, unterschiedlich entlohnt werden, hängt mit der ökonomischen Entwicklung der Branchen, ihrer Ertragssituation und auch der Macht der jeweiligen Gewerkschaften zusammen. Arbeiten Männer und Frauen nach Branchen segregiert, und Frauen dabei in den Branchen mit schlechterer Entlohnung, trägt dies zum Lohnunterschied bei. Das gleiche gilt für die Verteilung von Männern und Frauen auf unterschiedliche Hierarchieebenen: finden sich nur wenige Frauen in den besser bezahlten Positionen, trägt dies zum Gender Wage Gap bei.

Die unterschiedliche Entlohnung von vergleichbaren Tätigkeiten, also beispielsweise von Kleinkinderbetreuung und Tierpflege hängt mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Wertigkeiten zusammen. Die Ebene der Tätigkeiten hängt mit den Hierarchiestufen zusammen – eine wichtige Verbindung ist die Arbeitsbewertung.

Aber auch die Entwicklungen der Lohnstruktur insgesamt sind ein wichtiger Faktor. Außer in Frankreich und Belgien hat der Abstand zwischen den unteren und oberen Lohngruppen in allen EU-Ländern zugenommen; wie eine OECD-Studie belegt schreitet diese Lohnspreizung in Deutschland ganz besonders rasch voran. Dies erhöhe auch den Gender Pay Gap, so Prof. Dr. Maier. Auch eine Dezentralisierung bzw. Fragmentierung von Lohnverhandlungen ziehe eine Vergrößerung des Gender Pay Gaps nach sich wie verschiedene international vergleichende Studien zeigen. D.h. die in den letzten Jahren beobachtbaren Deregulierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und die Entstehung eines Niedriglohnsektors haben mit Sicherheit den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied zunehmen lassen und die „Gewinne“ der Frauen aufgrund ihrer verbesserten Humankapitalausstattung wieder verschwinden lassen, so das Ergebnis verschiedener Studien für Deutschland und die USA.

Ein Problem in diesem Zusammenhang stellt für Prof. Dr. Maier die allgemein fortschreitende Deregulierung des Arbeitsmarktes dar. Sie verwies auf die hohe Anzahl von so genannten Minijobs oder auch Teilzeitarbeit und auf die Tatsache, dass diese vorrangig von Frauen ausgeübt werden. In Deutschland sei die Verknüpfung von Teilzeit und Niedriglohn besonders ausgeprägt; unbedingt nötig sei eine breitere Streuung der Teilzeit „nach oben“. Es wurde diskutiert, ob horizontale Segregation abzubauen sei, indem beispielsweise auf das Berufswahlverhalten eingewirkt werde. Hier sieht Prof. Dr. Maier jedoch nicht den Hauptansatzpunkt. Es sei sinnvoller, vorrangig auf eine bessere Entlohnung von „Frauenberufen“ hinzuarbeiten, als erst Männer in diese Berufe zu bewegen.

## **Unterschiede auf betrieblicher Ebene**

Schon die Betriebsgröße hat Einfluss auf die Lohnunterschiede, d.h. arbeiten mehr Frauen als Männer in Kleinbetrieben, erhöht dies die Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern. Gibt es Betriebsräte oder Tarifverträge in einem Betrieb, dann sind auch die Lohnunterschiede geringer. Ein großer Punkt und ein kompliziertes Feld ist die schon zuvor genannte Bewertung der jeweiligen Tätigkeit, also die Eingruppierung. Die Verknüpfung der Tätigkeitsinhalte mit der Lohnstruktur spielt eine große Rolle bei der Herstellung von Lohnunterschieden. Diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung und Eingruppierungen sind ein weitgehend nicht bearbeitetes Feld in Deutschland. Expertinnen sind sich einig, dass die relativ intensive Arbeit an diesem Punkt z.B. in Belgien zum niedrigen Gender Pay Gap von neun Prozent beiträgt.

Als betrieblicher Faktor wird in der klassischen Wirtschaftswissenschaft zudem häufig der so genannte „taste for discrimination“ (nach Gary Becker) genannt. Arbeitgeber und

Arbeitgeberinnen, Kunden und Kundinnen sowie Kollegen und Kolleginnen können die Ursache für Diskriminierung sein, die damit einher geht, dass zwar Frauen beschäftigt werden, aber nur zu einem relativ geringeren Lohnsatz. Zudem existiere eine „statistische Diskriminierung“, das heißt, dass sich beispielsweise Arbeitgeber bei Einstellungen auf statistische verzerrte Erkenntnisse und stereotype Geschlechtervorstellungen beziehen, um den Ausschluss, die Schlechterentlohnung oder die geringen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen zu rechtfertigen. Diskriminierungsmechanismen sind durch experimentelle Studien, so genannte Diskriminierungstests, belegt. Ein Beispiel für solche experimentellen Forschungen ist das „blinde“ Vorspielen für ein Orchester: Unwissen über das Geschlecht der Bewerberinnen und Bewerber erhöhte die Einstellungschancen von Frauen.

### **Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen**

Rechtliche Rahmenbedingungen zur gleichen Entlohnung von Männern und Frauen existieren seit mehr als 30 Jahren. Trotzdem gibt es weiterhin Unterschiede in der Entlohnung. Eine OECD-Studie warf jüngst die Frage nach der Durchsetzbarkeit eben dieser Rechte auf. Auch wenn die Rechtslage formal eindeutig ist, so sind die Kosten für Einzelpersonen ihr Recht einzuklagen hoch, die Anreize für rechtskonformes Verhalten der Arbeitgeber dagegen gering.

### **Unterschiede in der politischen Öffentlichkeit**

Noch in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts waren Lohnunterschiede sowie politische Kampagnen hierzu in der deutschen Öffentlichkeit sichtbar. Teile der Gewerkschaften und andere Organisationen nahmen sich des Themas an. Seit nunmehr etwa 20 Jahren existiert jedoch so gut wie keine Öffentlichkeit mehr hierfür. Die EU mahnt die Bundesrepublik zwar regelmäßig ob des hohen Gender Pay Gaps, doch in den Medien findet dieses keinen breiten Widerhall. Schon Alice Salomon verwies in diesem Zusammenhang auf die Machtverhältnisse innerhalb der Politik selbst.

Heute verweist, bei entsprechender Nachfrage die Politik, also die Ministerien, auf die Tarifparteien als anzusprechende Akteure. Die Gewerkschaften verweisen ihrerseits auf die Politik und erhoffen sich von dieser mehr Initiative. Die Arbeitgeber wiederum erwehren sich des Diskriminierungsverdachts und verweisen die Verantwortlichkeiten mit Hilfe des Arguments der „subjektiven Faktoren“ gar an die Frauen selbst. Prof. Dr. Maier sieht in Deutschland eine „eklatante Schwäche in der politischen Auseinandersetzung“ über die Lohnunterschiede. Dies sei in anderen europäischen Ländern zum Teil anders verlaufen. Allerdings sei erkennbar, dass das Thema langsam „an Fahrt aufnehmen“ - beispielsweise werde mit dem „Equal Pay Day“ eine breitere Basis für die Politisierung gelegt.

### **Ansatzpunkte**

Prof. Dr. Maier sieht unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer EU-Länder verschiedene Ansatzpunkte, den Gender Pay Gap in Deutschland zu verringern.

Sie nennt zunächst die Lohnstruktur an sich. Gesetzliche Mindestlöhne könnten die Rolle eines „unteren Ankers“ übernehmen, um das weitere Absacken der Frauenlöhne zu verhindern. Sie machte deutlich, dass sehr niedrige Stundenlöhne oftmals in den so genannten Frauenberufen (häufig auch noch kombiniert mit Teilzeit bzw. Minijobs) gezahlt würden und zeigt am Beispiel der Friseurin in Sachsen, dass Tarifverträge eben kein „Bollwerk nach unten“ sind.

Der zweite Ansatzpunkt ist, die Erwerbsunterbrechungen insgesamt zu verkürzen und hierbei eine Gleichverteilung zwischen Männern und Frauen zu erreichen. Prof. Dr. Maier verweist in diesem Zusammenhang besonders auf die Notwendigkeit des Ausbaus der

Kinderbetreuungsstrukturen in Deutschland.

Der dritte Ansatzpunkt besteht in der Arbeitsbewertung und Eingruppierung, also der Wertigkeit der jeweiligen Arbeit. Hier sieht sie dringenden Handlungsbedarf bei Regierung, Tarifparteien und Sozialpartnern.

Ihr Fazit lautete: die Einflüsse auf den Gender Pay Gap sind vielfältig, entsprechend vielfältig müssen auch die Ansatzpunkte für Veränderungen sein. Erfolge und sinnvolle politische Initiativen können durch Entwicklungen in anderen Feldern konterkariert werden, Beispiel: höhere Bildungsbeteiligung – Zunahme der allgemeinen Lohnungleichheit.

#### **Weiterführende Veröffentlichungen:**

- Maier, Friederike: The persistence of the gender wage gap in Germany, Discussion Paper 01, Harriet Taylor Mill-Institut der FHW Berlin, 2007.
- Plantenga, Janneke/ Remery, Chantal: The gender pay gap – Origins and policy responses. A Comparative Review of 30 European Countries, European Commission 2006.
- OECD: The price of prejudice: labour market discrimination on grounds of gender and ethnicity, in: OECD Employment Outlook 2008, Paris, S. 139-198.
- Bothfeld, Silke/ Klammer, Ute/ Klenner, Christina/ Leiber, Simone/ Thiel, Anke/ Ziegler, Astrid: WSI-FrauenDatenReport 2005 - Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 66, Berlin 2005.