

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 27. Oktober 2009**

**„Gleichstellung fördern – Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen abbauen“
(Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN)**

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

„In Bremen liegt die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen bei 24 Prozent, das ist doppelt so hoch wie in vergleichbaren Großstädten. Für den öffentlichen Dienst in Bremen stellt das statistische Landesamt fest, dass zur Jahresmitte 2008 im Kernhaushalt vollzeitbeschäftigte Frauen im Durchschnitt ein um 9,7 Prozent geringeres steuerpflichtiges Bruttoeinkommen hatten als vollzeitbeschäftigte Männer. Die Ursachen für diese ungleiche Entlohnung sind vielfältig. Eine traditionelle Verteilung der Geschlechterrollen, die im wesentlichen Frauen die Betreuungsleistungen von Kindern und Pflegebedürftigen zuordnet und häufig zu einem damit vereinbarenden Berufswahlverhalten führt, wird einen erheblichen Anteil an der Erklärung des Phänomens ungleicher Entlohnung haben. Aber auch eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung in Tarifverträgen oder in den die Besoldung der Beamtinnen und Beamten regelnden Gesetzen sowie Fragen des Personalmanagements können zu den Ursachen gehören.

Deshalb stellt sich die Frage, ob die Freie Hansestadt Bremen ihre Möglichkeiten, die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, schon ausgeschöpft hat. Um ihrer gesellschaftlichen Vorbildfunktion gerecht zu werden, sollte sie eigene Tarifverträge, Entgelt- und Besoldungsordnungen, Beurteilungsverfahren u.Ä. auf mittelbare und unmittelbare Diskriminierungswirkungen überprüfen und – wo sie Anzeichen hierfür findet – diese unverzüglich abbauen.

In der Privatwirtschaft fallen die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen weitaus größer aus. Deshalb stellt sich hier ganz besonders die Frage, mit welchen Maßnahmen dieser Ungleichheit begegnet werden kann. Als wirksame Maßnahmen werden gegenwärtig u.a. die Implementierung eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft, die Erweiterung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und die Implementierung eines Verbandsklagerechts diskutiert.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierungswirkungen bei der Anwendung des Tarifvertrags der Länder (TV-L), des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TV-öD) sowie des Bremischen Besoldungsgesetzes? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat diese abzubauen?
2. Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen mittelbarer oder unmittelbarer Diskriminierung bei der Anwendung von Tarifverträgen und Eingruppierungskriterien außerhalb des öffentlichen Dienstes in Bremen? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat darauf hinzuwirken, diese abzubauen?
3. Welche Kenntnisse hat der Senat darüber, ob die Entgeltordnungen im Bereich des TV-L/TV-öD sowie der Bremischen Besoldungsordnungen bei vergleichbaren Ausbildungen insbesondere bei den sogenannten frauen- und männertypischen Berufen zu unterschiedlichen Entlohnungen, Entlohnungsentwicklungen oder unterschiedlicher Besoldung führen? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat, diese abzubauen?
4. Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen im dienstlichen

Beurteilungswesen (auf dem Beförderungen und damit Karrierewege beruhen) bei denen Anforderungen, die gegenwärtig eher Männern zugeschrieben werden, höher bewertet werden als solche, die eher Frauen zugeschrieben werden? Fall ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat diese abzubauen?

5. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Gesetzes zur Verbesserung der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen? Welche Initiativen hält er für notwendig?
6. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Bundesgleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft zur Verbesserung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt? Welche Initiativen hält er für notwendig?
7. Wie bewertet der Senat eine Erweiterung des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes (AGG), in dem ein Verbot von Lohnungleichheit, ein Ausbau der Auskunftsrechte für ArbeitnehmerInnen sowie eine Umkehr der Beweislast klar geregelt sind? Welche Initiativen hält er für notwendig?
8. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Verbandklagerechts für Verbände, die sich satzungsgemäß für die Gleichstellung einsetzen? Welche Initiativen hält er für notwendig?“

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. **Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierungswirkungen bei der Anwendung des Tarifvertrags der Länder (TV-L), des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TV-öD) sowie des Bremischen Besoldungsgesetzes? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat diese abzubauen?**

Antwort zu Frage 1:

Eine unmittelbare Diskriminierung besteht in den Tarifverträgen TV-L und TVöD sowie dem Bremischen Besoldungsgesetz nicht.

Eine mittelbare Diskriminierung könnte sich aber möglicherweise aus § 17 Abs. 3 TV-L/TVöD ergeben. In § 17 Abs. 3 TVöD/TV-L ist geregelt, dass Zeiten einer Unterbrechung bis zu einer Dauer von jeweils drei Jahren und Elternzeit (insgesamt unter Einbeziehung von Sonderurlaub zum Zwecke der Kindesbetreuung bis zu jeweils fünf Jahren im TVöD) unschädlich sind, sie werden aber nicht auf die Stufenlaufzeit angerechnet (d.h. die vor der Beurlaubung erreichte Stufe wird angehalten). Bei einer längeren Unterbrechung erfolgt gem. § 17 Abs. 3 TVöD/TV-L eine Zuordnung zu der Stufe, die der vor der Unterbrechung erreichten Stufe vorangeht, jedoch nicht niedriger als bei einer Neueinstellung (Stufenrückschritt).

Da es immer noch überwiegend Frauen sind, die Elternzeit und Sonderurlaub zum Zwecke der Kinderbetreuung oder zur Pflege naher Angehöriger in Anspruch nehmen, könnte durch den „Stufenrückschritt“ eine mittelbare Diskriminierung von Frauen vorliegen. Andererseits wird auch die Auffassung vertreten, dass sich der Stufenrückschritt durch die langandauernde Beurlaubung und der damit fehlenden beruflichen Praxis rechtfertigen ließe. Praktische Erfahrungen mit dem Stufenrückschritt können derzeit allerdings noch nicht vorliegen, da die ggf. „schädliche“ Unterbrechungszeit von 5 bzw. 6 Jahren von den Beschäftigten zur Zeit noch nicht durchlaufen sein kann.

Der Senat ist sich der dargestellten Problematik zum „Stufenrückschritt“ bewusst und wird diese Thematik erneut aufgreifen, wenn nicht durch die fortlaufende tarifliche Weiterentwicklung bzw. Modifizierung eine Änderung der zur Zeit geltenden Tarifvorschrift erfolgen sollte.

- 2. Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen mittelbarer oder unmittelbarer Diskriminierung bei der Anwendung von Tarifverträgen und Eingruppierungskriterien außerhalb des öffentlichen Dienstes in Bremen? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat darauf hinzuwirken, diese abzubauen?**

Antwort zu Frage 2:

Dem Senat sind keine Tarifverträge außerhalb des öffentlichen Bereichs in Bremen bekannt, bei deren Anwendung es zu unmittelbaren Diskriminierungen kommt. Allerdings kann es Fallkonstellationen mittelbarer Diskriminierung geben, in denen beispielsweise Frauen dadurch schlechter gestellt werden, dass sie weniger Überstunden verrichten und/oder weniger Zulagen für Schichtarbeit erhalten als Männer. Auch kann im Arbeitsleben eine mittelbare Ungleichbehandlung entstehen, indem trotz geschlechtsneutraler Regelungen in Tarifverträgen in der betrieblichen Praxis falsche und Frauen schlechter stellende Eingruppierungen erfolgen. Darüber hinaus gibt es Konstellationen, in denen bereits die Arbeitsbewertung selbst zu einer mittelbaren Diskriminierung führt. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn in frauendominierten Tätigkeiten wesentliche Kriterien wie z.B. organisatorische oder kommunikative Fähigkeiten überhaupt nicht bewertet und damit entlohnt werden. Dem Senat sind vielfältige Bemühungen insbesondere auch von Seiten der Gewerkschaften bekannt, die darauf abzielen, Tarifverträge diskriminierungsfrei zu gestalten. Auch gibt es mittlerweile eine umfangreiche Rechtsprechung sowohl des Europäischen Gerichtshofs als auch der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit zu Fällen mittelbarer Diskriminierung. Ob jeweils ein solcher Fall vorliegt, ist im Einzelfall häufig schwierig zu beurteilen, weil er nur durch eine wertende Betrachtungsweise zu ermitteln ist.

Eine abschließende Beantwortung der Frage setzt eine umfassende Analyse aller im Tarifregister bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales registrierten Tarifverträge voraus. Eine solche Analyse wäre ohne ein umfangreiches Forschungsvorhaben aber nicht möglich.

Der Senat hält das Bemühen der Tarifvertragsparteien um eine diskriminierungsfreie Formulierung der Entgelttarifverträge für die beste Möglichkeit, um dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ zu entsprechen.

- 3. Welche Kenntnisse hat der Senat darüber, ob die Entgeltordnungen im Bereich des TV-L/TV-öD sowie der Bremischen Besoldungsordnungen bei vergleichbaren Ausbildungen insbesondere bei den sogenannten frauen- und männertypischen Berufen zu unterschiedlichen Entlohnungen, Entlohnungsentwicklungen oder unterschiedlicher Besoldung führen? Falls ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat, diese abzubauen?**

Antwort zu Frage 3:

Die tarifvertraglichen Entgeltordnungen sowie die Besoldungsordnungen und laufbahnrechtlichen Vorschriften für die Beamtinnen und Beamten beinhalten jeweils komplexe Bezahlsregelungen, deren geschlechtsspezifische Wirkung im Einzelfall schwer zu beurteilen ist. Der Senat greift deshalb zwei prototypische Beispiele heraus, an denen die Problematik verdeutlicht werden kann.

Im Bereich der tarifvertraglichen Entgeltordnungen zeigt der Vergleich eines „männertypischen Berufs“ wie dem staatlich geprüften Techniker (z.B. Bautechniker, Heizungstechniker, Maschinenbautechniker) mit einem „frauentypischen Beruf“ (Erzieherin mit staatlicher Anerkennung) bei einer vergleichbar langen Ausbildungszeit nach der gerade abgeschlossenen Tarifauseinandersetzung im Erziehungsbereich keine finanzielle Schlechterstellung des „typischen Frauenberufs“. Vielmehr ergibt eine Gegenüberstellung der Entgelte dieser Berufsgruppen, dass das Einkommen einer Erzieherin nach dem aktuell vorgesehenen Tarifabschluss im Sozial- und Erziehungsdienst deutlich über dem

Einkommen eines Technikers liegt und somit dieser „typische Frauenberuf“ durch das Handeln der Tarifvertragsparteien eine finanzielle Aufwertung erfahren hat. Der Senat sieht daher insoweit keinen weiteren Handlungsbedarf.

Anders ist die Situation bei der Besoldung der Beamtinnen und Beamten. Die bisherige Bundesbesoldungsordnung A sieht als Eingangsamt für die Laufbahnen des gehobenen Dienstes ein Amt der Besoldungsgruppe A 10 vor, wenn für die Laufbahn ein Fachhochschulabschluss vorgeschrieben ist und ein solcher nachgewiesen wird. Diese Regelung wird nach Artikel 2 Nr. 1 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18.12.1975 (BGBl. I S. 3091) nur auf Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes angewendet. Für alle anderen Fachrichtungen, die ebenfalls einen Fachhochschulabschluss voraussetzen, gilt als Eingangsamt ein Amt der Besoldungsgruppe A 9. Da technische Berufe immer noch als männertypische Berufe gelten, muss man hier eine geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung feststellen. Begründet wurde die Regelung seinerzeit allerdings mit dem gravierenden Bewerbermangel für die technischen Laufbahnen, der wiederum vor allem auf die bessere Bezahlungsperspektive in der privaten Wirtschaft und damit im Ergebnis auf jene geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung zurückzuführen ist. Insofern bildet die Regelung aber die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nach. Eine Änderung dieser Bezahlungsstrukturen hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, der Senat wird deshalb nicht ohne Abstimmung insbesondere mit den norddeutschen Ländern Initiativen zur Veränderung ergreifen.

- 4. Welche Kenntnisse hat der Senat über Fallkonstellationen im dienstlichen Beurteilungswesen (auf dem Beförderungen und damit Karrierewege beruhen) bei denen Anforderungen, die gegenwärtig eher Männern zugeschrieben werden, höher bewertet werden als solche, die eher Frauen zugeschrieben werden? Fall ja, welche Möglichkeiten sieht der Senat diese abzubauen?**

Antwort zu Frage 4:

Bei der Erarbeitung der aktuellen Beurteilungsrichtlinien für die Beamtinnen und Beamten der Laufbahnen des allgemeinen Verwaltungsdienstes vom 15. Juli 2008 sind die in der Frage angesprochenen Fallkonstellationen beachtet worden. In den Richtlinien wurden die Beurteilungsmerkmale so definiert, dass eine geschlechtsspezifische Bewertung ausgeschlossen werden kann. Weiterhin wurden bei der Einführung der Richtlinien die Beurteilerinnen und Beurteiler eingehend geschult und auch auf die angesprochene Problematik geschlechtsspezifischer Beurteilungsmerkmale hingewiesen. Da aber dennoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass tradierte Wertvorstellungen bei der Erstellung der einzelnen Beurteilungen einfließen, wird der Senat die Beurteilungsergebnisse auch unter diesem Gesichtspunkt evaluieren. Gegenwärtig sind noch nicht in allen Bereichen die Beurteilungen nach den neuen Richtlinien erstellt, so dass belastbare Erkenntnisse noch nicht vorliegen.

- 5. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Gesetzes zur Verbesserung der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen? Welche Initiativen hält er für notwendig?**

Antwort zu Frage 5:

Im deutschen Recht gilt der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. Der Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz verbietet es, Frauen ein geringeres Entgelt zu zahlen als Männern. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 7 Abs. 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind Benachteiligungen wegen des Geschlechts in Bezug auf die individuellen und kollektiven Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts unzulässig.

Der Senat hält ein Gesetz zur Verbesserung der Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen daher für nicht erforderlich.

6. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Bundesgleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft zur Verbesserung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt? Welche Initiativen hält er für notwendig?

Antwort zu Frage 6:

Der Senat hält es grundsätzlich für sinnvoll, die Regelungen des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG) vom 30. November 2001 auch für die Privatwirtschaft umzusetzen. Hierzu gibt es seit Jahren Vorschläge und Forderungen an den Bundesgesetzgeber, ohne dass sie bisher in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren konkretisiert worden sind.

Um das Anliegen auf Landesebene zu fördern, hat der Senat bereits im Jahr 2008 „Regelungen zur Gleichstellung von Frau und Mann in bremischen Mehrheitsgesellschaften“ erlassen. Damit ist sichergestellt, dass das Bremische Landesgleichstellungsgesetz, soweit es nicht um ausschließliche Regelungen für den öffentlichen Dienst geht, auch für private Gesellschaften gilt, die sich in bremischem Mehrheitsbesitz befinden. Das bedeutet zum Beispiel, dass spezifische, durch Familienarbeit, durch soziales Engagement oder ehrenamtliche Tätigkeit erworbene Erfahrungen und Fähigkeiten Teil der Qualifikation sind, wenn sie bei der Ausübung der jeweiligen Tätigkeit dienlich sind.

7. Wie bewertet der Senat eine Erweiterung des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes (AGG), in dem ein Verbot von Lohnungleichheit, ein Ausbau der Auskunftsrechte für ArbeitnehmerInnen sowie eine Umkehr der Beweislast klar geregelt sind? Welche Initiativen hält er für notwendig?

Antwort zu Frage 7:

Wie der Senat bereits in seiner Antwort zu Frage 5 ausgeführt hat, erklärt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ausdrücklich die Benachteiligung aufgrund des Geschlechts bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts für unzulässig. Das Gesetz knüpft an einen Verstoß hiergegen die Rechtsfolge der Entschädigungs- und Schadensersatzpflicht des Arbeitgebers. Ob der Ausbau der Auskunftsrechte und eine „Umkehr der Beweislast“ zu einer spürbaren Verbesserung der Durchsetzungsmöglichkeiten der Betroffenen gegenüber dem Arbeitgeber führen können, kann zur Zeit nicht eindeutig beurteilt werden. Vor dem Hintergrund, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz erst seit drei Jahren in Kraft ist, spricht sich der Senat dafür aus, die konkreten Erfahrungen mit diesem Gesetz zunächst zu beobachten, um dann zu prüfen, ob und ggf. welche Änderungen erforderlich sind.

8. Wie bewertet der Senat die Implementierung eines Verbandsklagerechts für Verbände, die sich satzungsgemäß für die Gleichstellung einsetzen? Welche Initiativen hält er für notwendig?

Antwort zu Frage 8:

Grundsätzlich ist das Verbandsklagerecht dem deutschen **Zivilrecht** fremd. Das zeigt sich an § 13 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz). Dort ist ein Verbandsklagerecht von Behindertenverbänden zwar vorgesehen, es richtet sich allerdings gegen den Träger öffentlicher Gewalt und ist nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen zulässig. Ob sich ein solches Verbandsklagerecht in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

ohne Systembruch implementieren lässt, bedarf sorgfältiger Prüfung. Zumindest müssten dann auch die übrigen in §1 genannten Benachteiligungsgründe wie Rasse, ethnische Herkunft, Religion u.s.w. einbezogen werden.

Wie bereits in seiner Antwort zu Frage 7 ausgeführt, ist der Senat der Auffassung, dass zunächst noch Erfahrungen mit der Praxis des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes gesammelt werden sollten, bevor über einen konkreten Handlungsbedarf entschieden wird.