

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Dr. Maren Jasper-Winter (FDP)**

vom 29. August 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. August 2019)

zum Thema:

**Gender Pay Gap in den Berliner Senatsverwaltungen und in den
Bezirksverwaltungen III**

und **Antwort** vom 10. September 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 18. Sep. 2019)

Frau Abgeordnete Dr. Maren Jasper-Winter (FDP)
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18 / 20 852

vom 29. August 2019

über **Gender Pay Gap in den Berliner Senatsverwaltungen und in den Bezirksverwaltungen III**

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen der Abgeordneten: In Drucksache 18/20226 geben die Senatsverwaltungen ihren unbereinigten Gender Pay und vereinzelt bereinigten Gender Pay Gap an. Hier wird in erster Linie auf das Gender Budgeting zurückgegriffen. Der Senat verkennt allerdings, dass das Gender Budgeting nicht unmittelbar zur Berechnung des Gender Pay Gap herangezogen werden kann. Denn der Gender Pay möchte die Lohnlücke in Prozent durch einen Vergleich der Einkommen von Männern und Frauen pro Kopf darstellen und nicht die Ausgaben des Staates für Personal in Vollzeitäquivalenten.

1. Wie viel Euro beträgt das durchschnittliche Jahresbruttoentgelt der männlichen Beamten und Angestellten (bitte getrennt ausweisen) in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie viel Euro beträgt das durchschnittliche Jahresbruttoentgelt der weiblichen Beamten und Angestellten (bitte getrennt ausweisen) in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie hoch ist die Differenz in Prozent? Wie viel Euro beträgt es jeweils für Vollzeitbeschäftigte, wie viel für Teilzeitbeschäftigte (bitte auch nach den Geschlechtern getrennt ausweisen)? Wie hoch ist die jeweilige Differenz in Prozent zwischen den Geschlechtern und zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten?
2. Wie viel Euro beträgt das durchschnittliche Bruttostundenentgelt der männlichen Beamten und Angestellten in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie viel Euro beträgt der durchschnittliche Bruttostundenentgelt der weiblichen Beamten und Angestellten in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie hoch ist die Differenz in Prozent? Wie viel Euro beträgt es jeweils für Vollzeitbeschäftigte, wie viel für Teilzeitbeschäftigte (bitte auch nach den Geschlechtern getrennt ausweisen)? Wie hoch ist die jeweilige Differenz in Prozent zwischen den Geschlechtern und zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten?
3. Wie viel Euro beträgt das jeweilige durchschnittliche Jahresbruttoentgelt der männlichen Beamten bzw. Angestellten in den jeweiligen einzelnen Besoldungsgruppen und den einzelnen tariflichen Entgeltgruppen jeweils in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie viel Euro beträgt das jeweilige durchschnittliche Jahresbruttoentgelt der weiblichen Beamten bzw. Angestellten in den jeweiligen Besoldungsgruppen und den einzelnen tariflichen Entgeltgruppen jeweils in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie hoch ist die Differenz in Prozent?

Wie viel Euro beträgt es jeweils für Vollzeitbeschäftigte, wie viel für Teilzeitbeschäftigte (bitte auch nach den Geschlechtern getrennt ausweisen)? Wie hoch ist die jeweilige Differenz in Prozent zwischen den Geschlechtern und zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten?

4. Wie viel Euro beträgt das jeweilige durchschnittliche Bruttostundenentgelt der männlichen Beamten bzw. Angestellten in den jeweiligen einzelnen Besoldungsgruppen und den einzelnen tariflichen Entgeltgruppen jeweils in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie viel Euro beträgt das jeweilige durchschnittliche Bruttostundenentgelt der weiblichen Beamten bzw. Angestellten in den jeweiligen Besoldungsgruppen und den einzelnen tariflichen Entgeltgruppen jeweils in den einzelnen Senatsverwaltungen? Wie hoch ist die Differenz in Prozent?

Wie viel Euro beträgt es jeweils für Vollzeitbeschäftigte, wie viel für Teilzeitbeschäftigte (bitte auch nach den Geschlechtern getrennt ausweisen)? Wie hoch ist die jeweilige Differenz in Prozent zwischen den Geschlechtern und zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten?

5. Falls eine Differenz zu 1. - 4. festgestellt wird, worin liegen die Gründe?

Zu 1. bis 5.:

Beim Gender Pay Gap handelt es sich um einen Fachbegriff, dessen Berechnung in der Europäischen Union zur Vergleichbarkeit der Daten der Mitgliedstaaten einheitlich geregelt ist. Dieser Fachbegriff bezieht sich auf den prozentualen Unterschied der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste von angestellten Männern und Frauen. Dabei werden alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt bis auf den Wirtschaftszweig Öffentliche Verwaltung. Das bedeutet, die europaweiten Zahlen zum Gender Pay Gap beinhalten keine Aussagen zu Angestellten und Beamtinnen und Beamten des öffentlichen Dienstes. Das wiederum liegt an der einheitlichen Datengrundlage: die vierjährliche Verdienststrukturerhebung, die jährlich auf Basis der vierteljährlichen Verdiensterhebung fortgeschrieben wird. Der Gender Pay Gap wird aufgrund der Vergleichbarkeit mit den anderen europäischen Mitgliedstaaten für Deutschland insgesamt ermittelt. Es werden dabei keine Daten für die Berliner Verwaltung gesondert erhoben.

Im öffentlichen Dienst gibt es neben den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch Beamtinnen und Beamten, die nach einem anderen System als diese vergütet werden, d.h. bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind in den Entgelten im Gegensatz zu den Beamtinnen und Beamten auch Anteile für die Sozialversicherung enthalten. Daher können die Bruttostundenlöhne nicht verglichen werden. Die Datenerhebung über die Verdienste der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erfolgt über die Personalstandstatistik.

Es sollte daher nicht vom Gender Pay Gap im öffentlichen Dienst gesprochen werden, sondern vom Verdienstunterschied. Da die Stundenlöhne von Beamtinnen und Beamten nicht mit den Stundenlöhnen von Tarifbeschäftigten verglichen werden können, wird im Rahmen des Gender Budgeting von den einzelnen Verwaltungen ein Verdienstgefälle anhand der durchschnittlichen Monatseinkommen nach Vollzeitäquivalenten ausgewiesen.

Es wird auf die Darstellungen in der Antwort auf die Schriftliche Anfrage Drucksache 18/ 17418, „Teilzeit im öffentlichen Dienst“ verwiesen, die sich wie folgt darstellen:

Bei den folgenden Darstellungen ist zu berücksichtigen, dass es sich jeweils um die Arbeitgeber-Bruttoaufwendungen pro Jahr handelt.

	Durchschnittlicher Verdienst in Euro
Alle Beschäftigte	50.437
Beamtete Dienstkräfte	44.811
Tarifbeschäftigte	56.063
Weibliche Beschäftigte	48.254
Männliche Beschäftigte	52.620
Teilzeitbeschäftigte	30.590
Teilzeitbeschäftigte Frauen	33.310
Teilzeitbeschäftigte Männer	27.870

Die durchschnittlichen Aufwendungen in den unterschiedlichen Besoldungs- und Entgeltgruppen sind den nachfolgenden Übersichten zu entnehmen:

Beamtete Dienstkräfte (Angaben in Euro)

Besoldungsgruppe	Männer	Frauen
A4	30.503	30.083
A5	31.280	30.974
A5MD	29.169	28.519
A5S	32.982	31.653
A6	29.515	29.013
A6S	33.846	33.156
A7	33.504	32.652
A8	39.511	36.274
A9S	44.284	39.823
A9Z	48.347	43.232
A9	39.807	36.094
A10	45.867	40.864
A10MD	47.092	44.338
A11	51.362	46.963
A11MD	50.971	42.439
A12	55.179	50.780
A13	56.621	51.971
A13GD	58.297	55.453
A13S	62.003	58.793
A13Z	69.186	64.126
A14	64.152	59.678
A14GD	67.748	66.533
A15	73.255	70.541
A15GD	74.198	74.164
A16	82.106	81.171
A16GD	82.728	83.276
A16Z	86.646	83.681
B2	86.685	85.362
B3	89.563	88.996
B4	96.948	97.057
B5	103.463	102.583
B6	108.789	109.069
B7	112.612	110.408

C3	83.326	79.846
R1	70.548	62.368
R2	83.276	79.282
R3	92.142	91.518
R4	96.672	96.570
R5	102.949	101.477
R6	107.995	108.641
R8	122.647	119.912

Tarifbeschäftigte (Angaben in Euro)

Tarifgruppe	Männer	Frauen
E2	30.878	30.193
E2 UE	39.791	39.409
E3	40.724	39.141
E3A	21.951	37.129
E4	41.340	39.964
E5	44.388	40.276
E6	46.736	43.796
E7	50.349	48.290
E8	50.385	49.481
E9	52.450	52.317
E10	52.783	52.946
E11	63.610	62.851
E12	61.880	61.562
E13	72.795	69.942
E13 UE	83.801	72.397
E14	79.831	74.826
E15	88.941	81.348
E15 UE	104.916	103.441

Eine weiterreichende Aufschlüsselung auf die einzelnen Senatsverwaltungen wäre nur mit einer händischen Auswertung möglich; davon wurde abgesehen.

6. Sind dem Senat die Analyseinstrumente zur Lohndifferenz und Gleichbehandlung im Arbeitsleben der Antidiskriminierungsstelle www.eg-check.de und www.gb-check.de bekannt? Hat der Senat diese Instrumente schon einmal angewendet, um Lohndifferenzen und Gleichbehandlungen in den Senatsverwaltungen und in den Bezirksverwaltungen zu überprüfen? Wenn ja, welche Erkenntnisse hat der Senat hieraus gewonnen? Wenn nein, warum nicht?

Zu 6.:

Der Entgeltgleichheits-Check (eg-check) ist in erster Linie ein Analyseinstrument für Unternehmen zur Ermittlung von Ursachen von ungleicher Bezahlung von Frauen und Männern.

Der eg-check wurde in der damaligen Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen in 2013/2014 im Rahmen eines Pilotprojekts durchgeführt. Zu den Inhalten wird auf die Vorlage an den Hauptausschuss vom 21.09.2015 verwiesen (siehe Anlage sowie online abrufbar unter folgender Internetadresse: <https://www.parlament-berlin.de/ados/17/ArbIntFrau/vorgang/aif17-0220-26-v.pdf>).

Von 2015 bis 2016 gab es ein weiteres Verfahren nach dem eg-check unter der Federführung der damaligen Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen in Zusammenarbeit mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Das Verfahren wurde in zwei Berliner Bezirken durchgeführt. Im Gegensatz zum Pilotverfahren in der damaligen Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, wo Arbeitsgebiete verglichen wurden, die nach dem Teil I der Entgeltordnung zum Tarifvertrag für den

öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) bewertet wurden, waren in dem zweiten Verfahren Tätigkeiten, die nach Teil II der Entgeltordnung bewertet werden, Gegenstand der Paarprüfungen. Zu diesem Verfahren gibt es aus datenschutzrechtlichen Gründen keinen Abschlussbericht, der öffentlich zugänglich ist.

Bei beiden Verfahren ist im Rahmen des Regelungschecks festgestellt worden, dass die Entgeltordnung so gestaltet ist, dass Diskriminierungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden können. Bei dem zweiten Verfahren ist hierzu im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle eine Analyse der Entgeltordnung des TV-L vorgelegt worden (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Aktuelles/DE/2018/Equal_Pay_Day_2018.html).

Die Paarvergleiche haben auch bei dem zweiten Verfahren Hinweise gegeben, dass weiblich konnotierte Berufe im Verhältnis zu männlichen Berufen schlechter bewertet sein könnten, was u.a. darauf zurückzuführen sein könnte, dass bestimmte Anforderungen, die bei weiblich dominierten Berufen erforderlich sind, bei der Bewertung nicht berücksichtigt wurden.

Viele Bewertungen nach Teil II der Entgeltordnung ergeben sich unmittelbar aus der Entgeltordnung. Änderungen der Entgeltordnung obliegen den Tarifparteien. Die Unterbewertung einiger Berufe im Bereich Soziales, Erziehung und Pflege war Gegenstand der letzten Tarifverhandlungen zum TV-L. Es konnte eine bessere Bezahlung dieser Berufe erreicht werden.

Der Gleichbehandlungsscheck (gb-check) ist ein Set von Analysewerkzeugen zur Prüfung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben. Die Werkzeuge ermöglichen eine Einschätzung, inwieweit Arbeitgeber die Gleichbehandlung der Geschlechter in verschiedenen Bereichen von Arbeit und Beschäftigung bereits gewährleisten.

Die Überprüfung der Gleichstellungssituation der Beschäftigten im Berliner Landesdienst wird mit Hilfe des im § 19 des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) verankerten Berichts durchgeführt. Der Senat berichtet dem Abgeordnetenhaus im Abstand von zwei Jahren über die Durchführung dieses Gesetzes. Die Berichtspflicht umfasst die bisherigen und geplanten Maßnahmen zur Durchführung des LGG, insbesondere die Auskunft über die Entwicklung des Frauenanteils in den Besoldungs-, Vergütungs- sowie Entgelt- und Lohngruppen der einzelnen Laufbahn- und Berufsfachgruppen im öffentlichen Dienst, die Maßnahmen zur Frauenförderung und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der öffentlichen Auftragsvergabe und staatlichen Leistungsgewährung sowie die Dokumentation der Besetzungsverfahren von Vorstands- und Geschäftsleitungspositionen der Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Die einzelnen Dienststellen sind darüber hinaus verpflichtet, gemäß § 4 LGG einen Frauenförderplan zu erarbeiten.

Berlin, den 10.09.2019

In Vertretung

Frédéric Verrycken
Senatsverwaltung für Finanzen

An die
Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit,
Integration, Berufliche Bildung und Frauen
über den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei - G Sen -

2274

Vorlage zur Beschlussfassung über Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 (Haushaltsgesetz 2016/2017 - HG 16/17)
Kapitel 0910 übergreifend

Exemplarisches durchschnittliches Monatseinkommen (aus Januar 2015); Durchführung des eg-check-Pilotverfahrens in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen

62. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen
vom 03.09.2015
Berichtsauftrag Nr.: 25

Ansatz Haushaltsplan 2014:	./.	€
Ansatz Haushaltsplan 2015:	./.	€
Ansatz gemäß Haushaltsplanentwurf 2016:	./.	€
Ansatz gemäß Haushaltsplanentwurf 2017:	./.	€
Ist 2014:	./.	€
Verfügungsbeschränkungen:	./.	€
Aktuelles Ist (Stand:):	./.	€

Gesamtkosten: ./.

Der Ausschuss für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„SenArblntFrau wird gebeten, dem Ausschuss für Arbeit, Integration, Berufliche Bildung und Frauen rechtzeitig zur 2. Lesung des Einzelplans 09 einen Bericht zu folgender Frage vorzulegen:

„Warum ist der Abstand zwischen den Gehältern von Männern und Frauen noch so groß und bis wann und auf welche Weise will der Senat diese Ungleichheit beseitigen?“

Es wird gebeten, mit nachfolgendem Bericht den Beschluss als erledigt anzusehen.

Im Zuge der mündlichen Beantwortung der Frage in o.g. Sitzung und der sich daraus ergebenden Diskussion wurde dem Fachausschuss zugesagt, die Ergebnisse des im Jahr 2013 durchgeführten eg-check-Pilotverfahrens (Prüfverfahren zur Entgeltgleichheit der Geschlechter) in der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen zu übermitteln.

Nachfolgend werden das eg-check-Verfahren und die Ergebnisse des o.g. von der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführten Pilotverfahrens dargestellt (zitiert nach: Lillemeier, Sarah, Hans-Böckler-Stiftung, eg-check geprüft! Ergebnisse der Anwendung, 2013).

Was ist der eg-check?

Der Entgeltgleichheits-Check (eg-check) wurde von Dr. Karin Tondorf und Dr. Andrea Jochmann-Döll in einem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Projekt entwickelt und ist ein Instrument, mit dem Betriebe, aber auch Verwaltungen, die eigenen Gehaltsstrukturen auf geschlechtsspezifische Ungleichbehandlungen prüfen können. Zudem können Ursachen und Ausmaß möglicher Benachteiligungen durch die Anwendung des Instruments sichtbar gemacht werden.

Die Prüfung erfolgt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Rechtslage, womit der eg-check es ermöglicht, Entgeltgleichheit rechtskonform zu prüfen. Geltende Gesetze sowie die existierende Rechtsprechung legen fest, wann Entgeltdiskriminierungen aufgrund des Geschlechts vorliegen.

Grundsätzlich ist zunächst die Rechtsnorm des Entgeltgleichheitsgebots zu beachten, die auf europäischer Ebene im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Artikel 157 formuliert wird und auch für Deutschland bindendes Recht darstellt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.“

Darüber hinaus wird dieses Gebot in der europäischen Richtlinie 2006/54/EG konkretisiert. In Artikel 4 wird das Verbot der Entgeltdiskriminierung formuliert:

„Bei gleicher Arbeit oder bei einer Arbeit, die als gleichwertig anerkannt wird, wird mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und –bedingungen beseitigt.“

Indirekt lässt sich dieses Verbot auch im nationalen Recht finden. Es kann aus den Paragraphen 2 und 8 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) abgeleitet werden. Dieses Gesetz enthält zudem auch eine Definition der Begriffe der mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierung (§ 3), die im Grundsatz übereinstimmen mit den Definitionen, die im Rahmen der europäischen Richtlinie (2006/54/EG) in Artikel 2 gegeben werden:

„(1) Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck
a) *„unmittelbare Diskriminierung“ eine Situation, in der eine Person aufgrund ihres Geschlechts eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfährt, erfahren hat oder erfahren würde;*
b) *„mittelbare Diskriminierung“ eine Situation, in der dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen des einen Geschlechts in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechts benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.“*

Grundsätzlich sind unmittelbare Diskriminierungen einfacher zu erkennen als mittelbare Diskriminierungen. Das führt dazu, dass sie heute nur noch vergleichsweise selten vorkommen. Die Schwierigkeit, mittelbare Diskriminierungen aufzudecken, kann mithilfe des eg-checks bewältigt werden. Denn der eg-check bietet die Möglichkeit, dem Anschein

nach neutrale Regelungen auf Geschlechtsneutralität zu prüfen. Zu diesem Zweck können sowohl die Formulierungen der Regelungen als auch ihre Anwendungspraxis überprüft werden. Zur Prüfung der Regelungen bzw. ihrer Formulierungen stehen sogenannte *Regelungs-Checks* zur Verfügung. Für die Prüfung der Praxis sind *Statistiken* und *Paarvergleiche* möglich.

Durch die Anwendung der einzelnen Instrumente lassen sich darüber hinaus die Ursachen möglicher Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts beim Entgelt bestimmen. Denn diese können – wie bereits die Definition der mittelbaren Diskriminierung nahelegt – bereits in den getroffenen Entgeltregelungen liegen, die dann begünstigen, dass es in der Praxis zu Benachteiligungen kommt. Insbesondere wenn zur Entgeltfindung Entlohnungssysteme verwendet werden, wie sie z. B. in Tarifverträgen zu finden sind, müssen diese gewisse Anforderungen erfüllen. Grundsätzlich schreibt Artikel 4 der europäischen Richtlinie 2006/54/EG Folgendes vor:

„Insbesondere wenn zur Festlegung des Entgelts ein System beruflicher Einstufung verwendet wird, muss dieses System auf für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsamen Kriterien beruhen und so beschaffen sein, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen werden.“

Darüber hinaus hat die gegenwärtige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weitere konkrete Anforderungen an diskriminierungsfreie Entgeltssysteme formuliert. Beispielsweise müssen Entlohnungssysteme transparent und durchschaubar sein (EuGH v. 17.10.1989 Rs. C – 109/88 Danfoss) sowie die „Art der zu verrichtenden Tätigkeit“ berücksichtigen und diese „ihrem Wesen nach“ bewerten (EuGH v. 01.07.1986 Rs. C – 237/85 Rummler). Mit dem eg-check lässt sich die Einhaltung dieser Anforderungen prüfen.

Zudem bietet der eg-check die Möglichkeit, alle Entgeltbestandteile einzeln zu betrachten, u. a. vor dem Hintergrund, dass jeder Bestandteil seiner eigenen Begründungslogik folgt. „Das Grundentgelt richtet sich nach den Anforderungen der Tätigkeit, der Stufenaufstieg beim Grundentgelt meist nach der Berufserfahrung, das Leistungsentgelt nach der Leistung, die Provision nach dem Erfolg, Erschwernis-Zuschläge nach bestimmten Erschwernissen usw. Auch Besitzstände stellen einen eigenständigen Entgeltbestandteil dar, in dem sich eine frühere Entgeltdiskriminierung fortschreiben kann“ (Jochmann-Döll/Tondorf 2010: 19). Die Notwendigkeit, alle Entgeltbestandteile einzeln zu prüfen, ergibt sich außerdem durch die gesetzliche Regelung, die Entgeltdiskriminierungen in jedem Entgeltbestandteil verbietet (§ 4 der Richtlinie 2006/54/EG) sowie auch durch die Rechtsprechung:

„In der Frage des gleichen Entgelts für Männer und Frauen ist eine echte Durchschaubarkeit, die eine wirksame Kontrolle erlaubt, nur gewährleistet, wenn der Grundsatz des gleichen Entgelts für jeden einzelnen Bestandteil des den männlichen oder den weiblichen Arbeitnehmern gezahlten Entgelts und nicht umfassend für die Gesamtheit der diesen beiden Arbeitnehmergruppen gewährten Vergütungen zu beachten ist.“ (EuGH v. 17.05.1990 Rs C 262/88 „Barber“ Leitsatz 4)

Für insgesamt fünf Entgeltbestandteile (Grundentgelt; Stufensteigerungen; Jahressonderzahlungen; Leistungsvergütungen; Zuschläge für Überstunden-, Nacht- und Schichtarbeit; Erschwerniszuschläge) stehen die zuvor erwähnten drei Instrumente (*Statistiken, Paarvergleiche und Regelungs-Checks*) zur Verfügung. Sie werden je nach Bestandteil auf die jeweilige Begründungslogik angepasst, um mögliche Benachteiligungen aufdecken und beziffern zu können sowie die Ursachen dafür zu erkennen.

Zusammenfassend bietet der eg-check vielfältige Einsatzmöglichkeiten, die sich mit dem Bild eines Werkzeugkastens beschreiben lassen. In diesem Werkzeugkasten sind die drei beschriebenen Instrumente spezifiziert für insgesamt fünf Entgeltbestandteile enthalten.

Mit dieser Vielzahl an Instrumenten können sehr unterschiedliche Fragen der Entgeltgleichheit geprüft werden. Dabei ist eine flächendeckende Prüfung aller Bestandteile mit allen Instrumenten nicht notwendig, vielmehr kann auch mit einer partiellen Prüfung, z. B. eines einzigen Bestandteils mit einem Instrument begonnen werden. Am Anfang jeder Prüfung mit dem eg-check sollten grundsätzlich die drei Fragen stehen:

- 1) Welche/r Entgeltbestandteil/e soll/en geprüft werden?
- 2) Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen?
- 3) Auf welche Beschäftigte(-gruppen) soll sich die Prüfung beziehen?

Was wurde mit dem eg-check geprüft?

Um die oben genannten Fragen systematisch zu beantworten, wurden zunächst Überlegungen zu dem zu prüfenden Entgeltbestandteil angestellt. Grundsätzlich und ohne einen konkreten Anfangsverdacht der Benachteiligung bezüglich anderer Bestandteile bietet sich zunächst eine Überprüfung des anforderungsbezogenen Grundentgelts an. Denn dieses macht einen großen Anteil des gesamten Verdienstes aus. Als zu prüfender Entgeltbestandteil wurde daher das *Grundentgelt* ausgewählt.

Anschließende Analysen der Beschäftigten- und Gehaltsstrukturen stellten zudem die Grundlage für die Beantwortung der restlichen beiden Fragen dar. Grundsätzlich sind in der untersuchten Verwaltung Verdienstunterschiede insbesondere zuungunsten der weiblichen Beschäftigten zu erkennen. Gemessen am durchschnittlichen Monatseinkommen, das auf Vollzeitäquivalente hochgerechnet wird, lässt sich nicht der Gender Pay Gap ermitteln, dessen Grundlage die jeweiligen tatsächlichen Stundenverdienste sind.

Größtenteils resultieren die beobachtbaren Differenzen aus Strukturunterschieden. D. h., sie liegen insbesondere in der Verteilung von Frauen und Männern auf höhere und niedrigere Besoldungs- und Entgeltgruppen begründet. Während in der Regel die Männer die höheren Gruppen besetzten und die Frauen in den niedrigeren Gruppen zu finden sind, ist dieses Verhältnis in der Abteilung I umgekehrt. Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass dort insgesamt nur 3 Männer arbeiten.

Eine Betrachtung über alle Abteilungen differenziert nach Laufbahngruppen verdeutlicht die ungleiche Verteilung. Während im einfachen und mittleren Dienst mit 92 Prozent fast ausschließlich Frauen beschäftigt sind, fallen ihre Anteile im gehobenen Dienst (60 Prozent) und im höheren Dienst (47 Prozent) deutlich geringer aus. Verglichen mit dem durchschnittlichen Frauenanteil in der gesamten Verwaltung (63 Prozent) sind die weiblichen Beschäftigten knapp im gehobenen und deutlich im höheren Dienst unterrepräsentiert. Aufgrund dieser Feststellung bietet sich das Instrument einer der *Paarvergleiche* des eg-checks an. Anhand dieses Instruments lassen sich die gegenwärtigen Bewertungen, die Frauen in der Regel in die niedrigeren Besoldungs- und Entgeltgruppen eingruppiert, auf Rechtskonformität prüfen. Inhaltlich unterschiedliche Tätigkeiten werden dabei auf Gleichwertigkeit im rechtlichen Sinne geprüft. Im Fokus der Anwendung des eg-checks steht damit die Frage: „*Wird Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit ein gleiches Grundentgelt gezahlt?*“. Diese Frage zielt auf die Einhaltung eines Teils der oben beschriebenen Rechtsnorm des Entgeltgleichheitsgebots ab, welches ein gleiches Entgelt für Frauen und Männer bei gleicher oder – wie in diesem Fall geprüft werden soll - gleichwertiger Arbeit vorschreibt.

Ergänzend zum ausgewählten *Paarvergleich* bot sich die Anwendung eines weiteren Instruments an. Mit dem *Regelungs-Check* kann auch das verwendete Entgeltsystem geprüft werden. Denn mögliche Benachteiligungen im Rahmen der Eingruppierungen können bereits durch die Ausgestaltung des Entlohnungssystems entstehen. Sofern die *Paarvergleiche* ungerechtfertigte Eingruppierungen aufzeigen, kann durch die Ergebnisse des *RegelungsChecks* direkt eine mögliche Ursache für die entdeckten Benachteiligungen benannt werden.

Bezogen auf die dritte der oben genannten Fragen, die zu Beginn der Überprüfung mit dem eg-check gestellt werden sollten, hat die Analyse der Beschäftigtenstruktur ergeben, dass grundsätzlich innerhalb der zu untersuchenden Verwaltung zwei Beschäftigtengruppen zu unterscheiden sind. Es gibt sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamte und Beamtinnen, für die jeweils unterschiedliche Entgeltsysteme gelten. Während die Tarifbeschäftigten nach dem Tarifvertrag der Länder (TV-L) in der nach dem Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten des Landes Berlin in das Tarifrecht der TdL (TV Wiederaufnahme Berlin) geltenden Fassung bezahlt werden, erfolgt die Beamtenbesoldung nach den Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes in der Überleitungsfassung für Berlin in Verbindung mit dem Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin in der jeweiligen Fassung. An dieser Stelle lag es daher nahe, sich zunächst für nur eine Beschäftigtengruppe zu entscheiden. Der Anteil beider Gruppen an allen Beschäftigten ist ungefähr gleich groß. 205 Beamtinnen und Beamte stehen 197 Tarifbeschäftigten gegenüber. Der Frauenanteil ist allerdings innerhalb der Tarifbeschäftigten wesentlich höher. Während es unter den Beamtinnen und Beamten fast genauso viele Frauen (52 Prozent) wie Männer gibt, sind 3/4 der Tarifbeschäftigten Frauen (76 Prozent). Die Entscheidung ist daher auf die Tarifbeschäftigten gefallen.

Zusammenfassend ist für die Anwendung des eg-checks in der zu untersuchenden Verwaltung folgendes Design ausgewählt worden: Durchgeführt wurde eine partielle Prüfung. Im Fokus stand das *Grundentgelt* als ein Entgeltbestandteil und die Frage „*wird Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit ein gleiches Grundentgelt gezahlt?*“. Um diese Frage zu beantworten, wurden 6 *Paarvergleiche* mit exemplarisch ausgewählten Tätigkeiten durchgeführt. Die Untersuchung beschränkte sich auf die Tarifbeschäftigten.

Neben dem *Paarvergleich* wurde auch der *Regelungs-Check* als weiteres Instrument angewendet, um das verwendete Entgeltsystem auf Benachteiligungspotenziale zu prüfen. Ergänzend fand außerdem eine Überprüfung der Arbeitsplatzbeschreibungen anhand der Empfehlungen des eg-checks statt. Dieser Schritt war vor der Durchführung der *Paarvergleiche* notwendig. Denn die Grundlage für eine diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung ist eine geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbeschreibung.

Regelungs-Check

Der *Regelungs-Check* ist ein Fragenkatalog mit insgesamt 14 Fragen, die in diesem Fall an den geltenden Tarifvertrag gestellt werden. Denn dort ist das verwendete Entgeltsystem enthalten. Als Antwortkategorien stehen grundsätzlich „ja“ oder „nein“ zur Verfügung. Sofern eine Frage mit „nein“ beantwortet werden muss, zeigt sich an dieser Stelle ein Diskriminierungspotenzial. D.h., die jeweilige Regelung kann durch ihre Anwendung Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts begünstigen. Ein Diskriminierungspotenzial bedeutet jedoch noch nicht, dass es dadurch tatsächlich und automatisch in der praktischen Anwendung zu Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts kommen muss. Vielmehr lassen sich darin Ursachen für aufgedeckte Ungleichbehandlungen im Rahmen der Arbeitsbewertung finden. Neben den einzelnen Fragen enthält der *Regelungs-Check* Erläuterungen, die erklären warum die Antwortkategorie „nein“ negativ zu bewerten ist. Generell werden mit diesem Instrument die rechtlich gebotenen Anforderungen an ein diskriminierungsfreies Entlohnungssystem geprüft.

Exkurs diskriminierungsfreie Arbeitsplatzbeschreibungen

Eine diskriminierungsfreie Arbeitsplatzbeschreibung ist die Grundlage für eine geschlechtsneutrale Arbeitsbewertung. Aus diesem Grund wurden zunächst die Arbeitsplatzbeschreibungen vor den Paarvergleichen analysiert. Das Arbeitspapier zum eg-check enthält Anforderungen, die im Rahmen einer diskriminierungsfreien Arbeitsplatzbeschreibung zu erfüllen sind.

Grundsätzlich schreibt der geltende Tarifvertrag für die untersuchte Verwaltung keine Beschreibungen vor. Daher ist zunächst positiv hervorzuheben, dass dort trotzdem sehr detaillierte Arbeitsplatzbeschreibungen angefertigt werden, um die einzelnen Tätigkeiten zu

bewerten. Von den Fachvorgesetzten werden so genannte Anforderungsprofile erstellt sowie darauf aufbauend Beschreibungen des Aufgabenkreises. Letztere sind relevant für die Bewertung und somit für die Eingruppierung. Insgesamt wurden die Arbeitsplatzbeschreibungen der Tätigkeiten analysiert, die für die späteren Paarvergleiche ausgewählt worden sind. Die Analyse dieser 12 Beschreibungen kommt zu dem Ergebnis, dass die unten aufgeführten Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Arbeitsplatzbeschreibung in der untersuchten Verwaltung durchaus erfüllt sind.

Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Arbeitsbeschreibung

Die Arbeitsbeschreibung sollte

- aktuell sein, auch mit Blick auf zu verwendende Arbeitsmittel und -methoden,
- die Aufgaben vollständig auführen, d.h. auch der Routineaufgaben sowie Aufgaben, die den körperlichen oder psychischen Einsatz erfordern, sind zu berücksichtigen,
- die Aufgaben ausführlich beschreiben, z.B. nicht nur „Beratung“, auch Angaben zu den zu Beratenden (z.B. Personen mit begrenzten Deutschkenntnissen) und zu Beratungsinhalten (z.B. komplexe Sachverhalte) können wichtig sein,
- sachlich gehalten sein, d.h. die Aufgaben nicht bereits werten, z.B. „einfache“ oder „bedeutende“ Aufgaben,
- unabhängig von der Person des Stelleninhabers/der Stelleninhaberin abgefasst sein,
- eindeutig, d.h. hinreichend detailliert und präzise formuliert sein,
- Angaben über die organisatorische Eingliederung der Stelle sowie
- die Befugnisse (z.B. Zeichnungsbefugnis) enthalten.

Die Arbeitsbeschreibung sollte nicht allein vom Arbeitgeber, sondern in Abstimmung mit der/dem Beschäftigten erstellt sein bzw. werden.

Von den Aufgaben müssen die Anforderungen an die Tätigkeit gut ableitbar sein. Nachfolgend einige Beispiele für Aufgaben und daraus abgeleitete Anforderungen:

Beispielhafte Aufgaben:

- Beratung von Studierenden
- Umbetten Patienten/innen
- Reinigen der Lehrküche

beispielhafte Anforderungen:

- Anforderungen an Kommunikationsfähigkeit.
- Anforderungen an spezifische Kenntnisse
- Anforderungen an Körperkraft: Heben
- Anforderungen an Kenntnisse der Reinigungsmittel, Hygienevorschriften

Paarvergleiche

Zunächst sind insgesamt 12 Tätigkeiten ausgewählt worden, die im Rahmen von 6 Paarvergleichen analysiert worden sind. Verglichen wurde jeweils eine Tätigkeit, die zurzeit von einer Frau ausgeführt wird, mit einer Tätigkeit, die gegenwärtig von einem Mann besetzt ist. Die Auswahlkriterien für diese Stellen waren einerseits ihre Inhalte und deren Konnotation als „typisch weiblich“ bzw. „typisch männlich“ sowie deren augenblicklichen Eingruppierungen. Anhand einer detaillierten Analyse des Geschäftsverteilungsplans wurden Vorschläge für die Auswahl erarbeitet. Diese Vorschläge wurden anschließend mit den Personalverantwortlichen diskutiert und modifiziert.

Ausgewählt wurden sowohl Tätigkeiten derselben Entgeltgruppen sowie Tätigkeiten die zurzeit in unterschiedlichen Gruppen eingruppiert sind. Dieses Vorgehen erlaubt eine detaillierte Überprüfung der gegenwärtigen Eingruppierungen, um die ausgewählte Prüffrage „*wird Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit ein gleiches Grundentgelt gezahlt?*“ zu beantworten.

Es wurde versucht, in allen Laufbahngruppen Vergleichspaare zu finden. Für den einfachen und mittleren Dienst war das jedoch aufgrund der geringen Anzahl an Männern nicht möglich. Daher beschränkten sich die Paarvergleiche auf den gehobenen und höheren Dienst.

Grundsätzlich stellen die *Paarvergleiche* eine Neubewertung der einzelnen Stellen dar, die mit einem Verfahren vorgenommen wird, das als geschlechtsneutral einzustufen ist. Das ist insofern notwendig, da bereits durch den *Regelungs-Check* geschlechtsspezifische Benachteiligungspotenziale im geltenden Tarifvertrag und dem enthaltenen Arbeitsbewertungssystem ausgemacht werden konnten. Durch den *Paarvergleich* kann festgestellt werden, ob die ausgewählten Tätigkeiten von ihren Anforderungen her gleichwertig sind und deshalb gleich vergütet werden müssen. Der *Paarvergleich* beruht auf Verfahren zur Bewertung von Arbeitsplätzen, die als diskriminierungsfrei anerkannt sind, wie z.B. das Schweizer Verfahren ABAKABA oder das britische Verfahren NJC. Insgesamt werden vier Kategorien sowie diesen zugeordnete Unterpunkte betrachtet:

Berücksichtigte Anforderungen im Paarvergleich zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Tätigkeiten - Bewertung-Soll	
1. Anforderungen an das Wissen und Können 1.1 Fachkenntnisse und Fertigkeiten 1.2 Fachbezogene Zusatzqualifikationen 1.3 Fachübergreifende Kenntnisse und Fertigkeiten 1.4 vorausgesetzte fachliche Erfahrung in der Praxis 1.5 Planen und Organisieren 1.6 Bewältigung von Arbeitsunterbrechungen 1.7 Ununterbrochene Aufmerksamkeit und Konzentration	2. Anforderungen an psycho-soziale Kompetenzen 2.1 Kommunikationsfähigkeit 2.2 Kooperationsfähigkeit 2.3 Einfühlungs- und Überzeugungsvermögen 2.4 Belastende psycho-soziale Bedingungen
3. Anforderungen an Verantwortung 3.1 Verantwortung für Geld- und Sachwerte 3.2 Verantwortung für die Gesundheit, das Wohlbefinden und die Sicherheit anderer 3.3 für die Arbeit anderer / Führung 3.4 für die Umwelt	4. Physische Anforderungen 4.1 Anforderungen an die Körperkraft 4.2 Anforderungen an die Bewegungspräzision 4.3 Belastende arbeitszeitliche Bedingungen 4.4 Beeinträchtigende Umgebungsbedingungen

Das Verfahren sieht zunächst immer eine Definition des jeweiligen Begriffs vor sowie eine Definition einzelner Stufen, um unterschiedliche Ausprägungen innerhalb des Begriffs unterscheiden zu können. Den einzelnen Stufen ist jeweils eine Zahl zugeordnet. Diese Stufenzahlen werden am Ende des Paarvergleichs addiert. Die Gesamtsumme erlaubt dann Aussagen über die (Un-)Gleichwertigkeit der Tätigkeiten. Eine vergleichbare Gesamtsumme ist gleichbedeutend mit der Gleichwertigkeit der betrachteten Tätigkeiten.

Durchgeführt wurden die *Paarvergleiche* mit den jeweiligen Fachvorgesetzten, da diese über die genaue Kenntnis der einzelnen Tätigkeiten verfügen sowie mit den Personalverantwortlichen, die für die Eingruppierungen zuständig sind. Letztere überblicken die Gesamtschau der einzelnen Tätigkeiten.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Trotz der detaillierten und als geschlechtsneutral einzustufenden Arbeitsplatzbeschreibungen zeigten die Ergebnisse der durchgeführten *Paarvergleiche* vor allem, dass eine geschlechtsneutrale Arbeitsbewertung der ausgewählten Tätigkeiten durch das verwendete Entgeltsystem im Tarifvertrag erschwert wird. Der den *Paarvergleichen* vorangehende *Regelungs-Check* hatte verschiedene Benachteiligungspotenziale aufgedeckt, die hauptsächlich die Bewertungskriterien betrafen. Die durch die *Paarvergleiche* aufgedeckten Unterbewertungen der von Frauen ausgeübten Tätigkeiten ergaben sich insbesondere durch die Hinzunahme des Kriteriums der psycho-sozialen Anforderungen, das bislang kein Bewertungskriterium des Tarifvertrags darstellt. Aber auch die detaillierte Erfassung des Kriteriums der Verantwortung inklusive eindeutiger Definitionen im Rahmen der *Paarverglei-*

che führte stellenweise zu höheren Gesamtpunktzahlen der weiblich besetzten Tätigkeiten.

Summarische Arbeitsbewertungsverfahren haben ein höheres Diskriminierungspotenzial haben als analytische Verfahren. Die Entgeltordnung zum TV-L stand hier schon mehrfach in der Kritik in Bezug auf die vom EuGH entwickelten Anforderungen an Arbeitsplatzbewertungen, nach denen Entgeltsysteme durchschaubar sein müssen. Die Kriterien für die Entgeltdifferenzierung müssen für die Arbeit bzw. Leistung tatsächlich von Bedeutung sein, sie müssen ausdrücklich diskriminierungsfrei ausgewählt, ausgelegt sowie diskriminierungsfrei gewichtet sein und jeder Entgeltbestandteil muss gesondert geprüft werden.

Ausblick

Die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen wird in Kooperation mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein entsprechendes Projekt für den unmittelbaren Landesdienst des Landes Berlin durchführen mit dem Ziel, die durch die bisherigen Kriterien in der Entgeltordnung des Tarifvertrags bedingten Diskriminierungspotenziale durch weitere Beispiele so zu analysieren, dass darüber Verhandlungen der Tarifvertragsparteien möglich werden. Für die Durchführung dieses Projekts wird eine Projektgruppe eingerichtet, der Vertreterinnen und Vertreter der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, der Senatsverwaltung für Finanzen, der Bezirke, des Hauptpersonalrates und der Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenvertreterinnen angehören werden.

Dilek Kolat
Senatorin für Arbeit,
Integration und Frauen