

Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern

Entgeltdiskriminierung von Frauen verhindern!
Antrag Nr. 08-14 / 03203 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 23.03.2012

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00801

8 Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 10.12.2014 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Mit Antrag Nr. 08-14 / 03203 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 23.03.2012 wurde die Stadtverwaltung gebeten zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen um:

- Entgeltdiskriminierungen in Entgeltregelungen und Verträgen aufzudecken und nachzuweisen
- Vergaben und v.a. Ausschreibungen daran zu binden, dass keine Entgeltdiskriminierungen vorliegen, bzw. dass nur Verträge mit KooperationspartnerInnen abgeschlossen werden, die die ILO-Kernarbeitsnormen 100 (Gleichheit des Entgelts) einhalten.

Die Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V10024 des Direktoriums vom 26.09.2012 (behandelt im VPA am 12.12.2012) beinhaltet eine Stellungnahme des Personal- und Organisationsreferats sowie eine Stellungnahme des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Bayern e.V. (KAV Bayern). Nach Auffassung des KAV Bayern ist das derzeitige Entgeltsystem des TVöD diskriminierungsfrei. Es existieren keine Eingruppierungs- und Vergütungsvorschriften, die unmittelbar an das Geschlecht der Beschäftigten anknüpfen. Das Personal- und Organisationsreferat hat sich den Ausführungen des KAV vollinhaltlich angeschlossen. Desweiteren wurde auf eine Analyse der Stadtkämmerei verwiesen, die auf der Grundlage der Jahresmittelbeträge sowie dem Frauen- und Männeranteil in den Besoldungs- und Entgeltgruppen die Entgeltstrukturen bei der Landeshauptstadt München untersuchte. Dabei wurde ein Entgeltunterschied von 3,4 % zugunsten der Frauen errechnet. Aufgrund dieser Erkenntnisse, dass es nämlich keinen Anhaltspunkt für eine unbereinigte Lohnlücke zu Lasten der Frauen bei der Landeshauptstadt München gibt, sah das Personal- und Organisationsreferat keine Veranlassung, tiefer in die Materie einzusteigen.

Der Verwaltungs- und Personalausschuss vom 12.12.2012 sowie die Vollversammlung des Stadtrates vom 19.12.2012 haben in Abänderung des Referentenantrags beschlossen:

1. Das Personal- und Organisationsreferat wird beauftragt in Abstimmung mit der

Gleichstellungsstelle die Entgeltregelungen der LH München auf Entgeltdiskriminierungen durch eine externe Untersuchung überprüfen zu lassen. Dabei wird auf Basis des bereinigten Gender Pay Gap das Messverfahren des eg-check angewandt.

2. ...
3. Der Stadtratsantrag Nr. 08-14 / A 03203 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 23.03.2012 bleibt aufgegriffen.
4. ...

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu Ziff. 1 des Beschlusses vom 12./19.12.2012 (VPA/VV) dargelegt.

2. Verdienstunterschiede von Frauen und Männern

2.1 Unbereinigter und bereinigter Gender Pay Gap und aktuelle Zahlen

Im o.g. Beschluss wird das Personal- und Organisationsreferat beauftragt, auf der Basis des bereinigten Gender Pay Gaps das Messverfahren des eg-check anzuwenden.

Eine Berechnung des bereinigten Gender Pay Gaps kann allerdings nicht mit Hilfe des Messinstruments des eg-check erfolgen. Eg-check setzt nicht an der betrieblichen Entgeltlücke an, sondern untersucht *Vergütungsbestandteile* einzeln nach möglicher Diskriminierung: „Eine pauschale Prüfung des Bruttoarbeitsentgelts ist nicht sinnvoll, da zu jeder Entgeltkomponente spezifische Regelungen und Kriterien gehören, die jeweils eine Benachteiligung auslösen können. Auch aus rechtlichen Gründen ist es erforderlich, jeden Entgeltbestandteil für sich zu prüfen.“ (<http://www.eg-check.de/html/22.htm>, Stichwort „Die Prüfinstrumente“).

Das Personal- und Organisationsreferat hat deshalb

- eigene Berechnungen zur Einkommenssituation von Frauen und Männern bei der Landeshauptstadt München durchgeführt und sich dabei am Statistischen Bundesamt, am Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie am Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen orientiert, und
- Hintergründe für die festgestellten Werte herausgearbeitet.

Daneben wurde das Messverfahren des eg-check für die Entgeltbestandteile „Erschwerniszuschläge“ und „Leistungsvergütung“ durchgeführt, wie unter Ziff. 3 ausführlich dargestellt.

Doch zunächst zur Begriffsklärung. Wie das Statistische Bundesamt mitteilt, war im Jahr 2013 der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Frauen um 22 % niedriger als der von Männern (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 104 vom 18.03.2014). Bei dieser Zahl handelt es sich um den unbereinigten Gender Pay Gap, der den durchschnittlichen Bruttostundenverdienst aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in allgemeiner Form miteinander vergleicht. Faktoren, die den Lohnabstand zumindest teilweise erklären, wie etwa der Bildungsabschluss oder der Beruf, werden bei dieser Berechnung nicht be-

rücksichtigt. Der unbereinigte Gender Pay Gap stellt einen Gesamtüberblick über geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede dar und geht somit über das Thema „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ hinaus (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 191 vom 31.05.2010).

Rund zwei Drittel des unbereinigten Gender Pay Gap lassen sich auf strukturelle Faktoren zurückführen: Unterschiede in den Branchen und Berufen, in denen Frauen und Männer tätig sind, sowie ungleich verteilte Arbeitsplatzanforderungen hinsichtlich Führung und Qualifikation. Darüber hinaus arbeiten Frauen häufiger als Männer Teilzeit oder sind geringfügig beschäftigt (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 108 vom 19.03.2013). Während vollzeitarbeitende Frauen 2010 einen durchschnittlichen Bruttostundenverdienst von 15,38 Euro hatten, lag der von teilzeitbeschäftigten Frauen bei 13,92 Euro und der von geringfügig beschäftigten Frauen bei 8,61 Euro (Statistisches Bundesamt, Verdienststrukturerhebung 2010).

Das verbleibende Drittel des unbereinigten Verdienstunterschieds kann nicht durch arbeitsplatzrelevante Merkmale erläutert werden. Dieser sogenannte bereinigte Gender Pay Gap lag 2010 bundesweit bei 7 %, d.h. Frauen verdienen bei vergleichbarer Qualifikation und Tätigkeit pro Stunde durchschnittlich 7 % weniger als Männer. Als Hauptursache für den bereinigten Verdienstunterschied bezeichnet das Statistische Bundesamt familienbedingte Erwerbsunterbrechungen, die für viele Frauen einen Karriereknick bedeuten (Statistisches Bundesamt, 19.03.2013).

Im öffentlichen Dienst fällt der geschlechtsspezifische Verdienstunterschied wesentlich geringer aus als in der Privatwirtschaft. Im Jahr 2012 lag der unbereinigte Verdienstabstand im öffentlichen Dienst bei 6 %, im früheren Bundesgebiet bei 8 % und in den neuen Bundesländern bei -1 % (Statistisches Bundesamt, 08.08.2013). Im Freistaat Bayern beträgt der unbereinigte Entgeltunterschied 5,7 % (www.stmas.bayern.de/gleichstellung/erwerbsleben/oe-dienst.php).

Untersuchungen bzw. Erkenntnisse hinsichtlich eines bereinigten Gender Pay Gaps im öffentlichen Dienst liegen nicht vor. Es gibt bisher nur Untersuchungen zum bereinigten Gender Pay Gap für die Gesamtwirtschaft in Deutschland.

2.2 Methodische Erläuterungen zu den Berechnungen des Personal- und Organisationsreferats

Der Verdienstunterschied von Frauen und Männern wird normalerweise durch den Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst der Frauen und dem der Männer dargestellt. Bei der Berechnung des Verdienstunterschieds gibt es verschiedene Methoden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich folgender Aspekte:

1. ob Brutto- oder Nettoverdienste und ob diese mit Sonderzahlungen verwendet werden
2. ob neben Vollzeit- auch Teilzeitbeschäftigte einbezogen werden und ob dabei eine festgelegte Mindestzahl an Arbeitsstunden berücksichtigt werden soll
3. welche Wirtschaftszweige einbezogen bzw. explizit ausgeschlossen werden sollen
4. nach welcher Formel der Durchschnitt berechnet werden soll: als arithmetisches Mittel, als Median oder durch Division der Summe der Verdienste durch die Summe der Arbeitsstunden (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

und des Statistischen Bundesamtes 2009, Der Verdienstunterschied von Frauen und Männern im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft. Ergebnisse des Projekts „Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen, S. 8)

zu 1.

Bei der Analyse des Personal- und Organisationsreferats wurde der Bruttomonatsverdienst von Frauen und Männern berechnet.

Bruttostundenverdienste gibt es im Besoldungsrecht grundsätzlich nicht. Auch im Tarifrecht wird generell auf die Monatsbeträge der Entgelttabellen zum TVöD abgestellt.

Eine Berechnung des Nettoverdienstes wäre wegen der individuellen Steuer- und Sozialversicherungsabzüge nicht zielführend.

Der Berechnung des Entgeltunterschieds von Frauen und Männern bei der LH München liegen folgende Parameter (analog der Veröffentlichungen des Freistaats sowie des Statistischen Bundesamtes) zugrunde:

- tatsächlich gezahlte Entgelte (nicht Jahresmittelbeträge) nach BayBesG, TVöD, TV SuED, TV-V
- bei den Auswertungen wurden folgende Entgeltbestandteile nicht berücksichtigt:
 - familienbezogene Entgeltbestandteile (Ehegattenanteil, Familienzuschlag, Besitzstand Kind, München-Zulage Kind, Kindergeld)
 - jährliche (anteilige) Sonderzahlung
 - Basis-/Zusatzprämien
- auf der Basis eines Monats (ohne Besonderheiten):
bei Tarifbeschäftigten August 2013,
bei Beamtinnen / Beamten September 2013;

Zu 2.

Es wurden Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte einbezogen (ohne Dienstkräfte in Altersteilzeit und geringfügig Beschäftigte).

Zu 3.

Es wurden folgende Berufsgruppen/Konstellationen ausgeschlossen:

- Beschäftigte in Altersteilzeit
- geringfügig Beschäftigte
- Münchner Philharmoniker
- Außertariflich Beschäftigte (insgesamt nur 38 Personen)
- Münchner Kammerspiele (werden nicht vom POR-P4 abgerechnet)
- (Teilmonats-) Beurlaubte
- Beschäftigte nach Ablauf der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall
- Azubis / Anwärterinnen und Anwärter / Praktikantinnen und Praktikanten

Zu 4.

Folgende Berechnungsmethode wurde angewendet: Die Division der Summe der Verdienste durch die Summe der Vollzeitäquivalente (VZÄ), jeweils für Frauen und Männer separat berechnet. Daraus ergibt sich ein Durchschnittsverdienst (als arithmetisches Mittel) für Frauen und Männer pro VZÄ. Bei der Betrachtung nach VZÄ werden die Mitarbeiterin-nen und Mitarbeiter mit ihrem tatsächlichen Arbeitsanteil berücksichtigt (Stichwort Teilzeit).

2.3 Unbereinigter Verdienstunterschied von Frauen und Männern bei der Landeshauptstadt München

Berechnungen des Personal- und Organisationsreferats stellten für August bzw. September 2013 bei der Landeshauptstadt München einen Entgeltunterschied von insgesamt 3,34 % zugunsten der Männer fest, d.h. Frauen verdienten in diesem Zeitraum durchschnittlich 3,34 % weniger als Männer. Dieser Wert ist im Vergleich mit dem öffentlichen Dienst bundesweit (früheres Bundesgebiet 8 %) sowie mit dem Freistaat Bayern (5,7 %) vergleichsweise niedrig. Differenziert nach den verschiedenen Besoldungs- bzw. Entgeltbereichen zeigt sich folgendes Bild:

Besoldungs-/Entgeltbereich	Vorteil/Nachteil Frauen	In %
Beamtenbereich	Vorteil Frauen	3,66 %
Tarifbereich	Nachteil Frauen	5,43 %
• TVöD	Nachteil Frauen	3,39 %
• SuED	Nachteil Frauen	8,29 %
• TV-V	Nachteil Frauen	6,73 %
Alle Beschäftigtengruppen (Beamten- und Tarifbereich)	Nachteil Frauen	3,34 %

2.4 Erklärung der Einkommensunterschiede

Insgesamt lassen sich der errechnete Vorteil für Frauen im Beamtenbereich sowie der Nachteil für Frauen im Tarifbereich auf drei Gründe zurückführen:

1. Erschwerniszuschläge für Tarifbeschäftigte im ehemaligen Arbeiterbereich, insbesondere in den Entgeltgruppen E2 – E5 (überwiegend „Männerdomänen“)
2. Stufenhemmung im Tarifbereich bei Arbeitsunterbrechungen (Elternzeit, unbezahlte Beurlaubung)
3. Gebremste berufliche Entwicklung nach Beurlaubung und Rückkehr in Teilzeit

Die Einkommensunterschiede (Vor- und Nachteile) für Frauen in den verschiedenen Bereichen lassen sich wie folgt erklären:

2.4.1 Beamtenbereich

Im Beamtenbereich, der einen Frauenanteil von 47,4 % aufweist, verdienen Frauen – bezogen auf Vollzeitäquivalente - im Durchschnitt 3,66 % mehr als Männer (Anlage 1).

Die Besoldungsgruppe von Frauen liegt - trotz durchschnittlich etwas geringerer Beschäftigungsdauer und Stufe - im Durchschnitt um 0,77 % höher als bei Männern. Dieser Wert lässt sich zum einen damit erklären, dass in den höheren Besoldungsgruppen (Qualifikationsebenen 3 und 4), insbesondere im Lehrdienst, der Frauenanteil insgesamt relativ hoch ist. Zum anderen finden sich gerade in niedrigeren Besoldungsgruppen (Qualifikationsebenen 1 und 2) oftmals männlich dominierte Beschäftigtengruppen, die aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes grundsätzlich verbeamtet werden, z.B. die Berufsfeuerwehr (ca. 1600 Personen) oder die Schulhausmeister (260 Personen).

Hinzu kommt, dass das Zulagen- bzw. Zuschlagswesen im Beamtenrecht nur eine sehr geringe Rolle spielt. Auch führen Elternzeit und familienpolitische Beurlaubungen erst nach einer Dauer von 3 Jahren pro betreuter Person zu einer Hemmung der Stufenlaufzeit, ein Stufenrückfall findet zudem nicht statt. Diesbezüglich wirkt sich auch die bis 2010 geltende Rechtslage aus, wonach Elternzeiten und Beurlaubungen bis zur Vollendung des 31./35. Lebensjahres zu keiner Verschlechterung des Besoldungsdienstalters geführt haben.

2.4.2 Tarifbereich

Der Frauenanteil liegt im Tarifbereich bei 62,5 %. Frauen verdienen dabei insgesamt 5,43 % weniger als Männer. Eine differenzierte Betrachtung nach verschiedenen Tarifverträgen bzw. ausgewählten Berufsgruppen ergibt folgendes Bild:

2.4.2.1 TVöD

Im Bereich TVöD beträgt der Nachteil für Frauen insgesamt 3,39 % (einschließlich Zulagen). (Anlagen 2 und 3).

Bei der durchschnittlichen Entgeltgruppe zeigt sich ein ähnliches Phänomen wie im Beamtenbereich: Frauen sind trotz etwas kürzerer Beschäftigungsdauer und geringerer Durchschnittsstufe etwas höher eingruppiert. Der Umstand, dass die Verwaltung (Qualifikationsebenen 2 und 3) einen eher frauendominierten Beschäftigungsbereich darstellt, während der an- und ungelernte Arbeiterbereich (Qualifikationsebene 1) sowie Handwerkerbereich (Qualifikationsebene 2) überwiegend männlich geprägt ist, vermag dies zu erklären.

Für den TVöD lässt sich der Entgeltnachteil von Frauen anhand der Ergebnisse der Auswertung (Anlage 3) vor allem an zwei Gründen festmachen:

2.4.2.1.1 Erschwerniszuschläge

In den Entgeltgruppen E 2 Ü– E 5 (Qualifikationsebene 1) besteht ein erhebliches Entgeltminus für Frauen. Es liegt zwischen 7,5 % und 11,7 %.

Dieser Entgeltunterschied zwischen Mann und Frau wird im wesentlichen durch die Zahlung von Erschwerniszuschlägen nach der Örtlichen Tarifvereinbarung A 19 verursacht. Erschwerniszuschläge werden für schwere körperliche Tätigkeiten oder sonstige Erschwernisse wie Staub, Hitze, Lärm oder Geruchsbelästigung gezahlt. Bezugsberechtigt ist daher naturgemäß vorwiegend der an- und ungelernte Arbeiterbereich der Stadt, in dem der Männeranteil sehr hoch ist (z.B. Mülleinsammlung, Straßenbau und -reinigung, Friedhöfe, Gartenbau). Frauen sind hingegen in körperlich schweren Arbeiten, die mit Erschwerniszuschlägen belegt sind, auch heute noch wenig vertreten.

Lediglich die Entgeltgruppe E 2 Ü ist frauendominiert (82 %). In dieser Entgeltgruppe befinden sich alle Reinigungskräfte der Stadt. Dennoch ergibt sich auch hier ein deutlicher Entgeltnachteil für Frauen, da für eine normale Reinigungstätigkeit kein Erschwerniszuschlag gewährt wird. Der verbleibende Männeranteil von 18 % erhält hingegen Erschwerniszuschläge in deutlicher Höhe (z.B. Straßenreinigungsarbeiter), was den Entgeltunterschied erklärt.

Lässt man bei einem Vergleich die Zuschläge und Zulagen außen vor und betrachtet man ausschließlich das Grundentgelt von Frauen und Männern (vgl. Anlage 3 unten), ergibt sich ein Entgeltvorteil zugunsten der Frauen in Höhe von 2,78 %. Damit ist eine wesentliche Erklärung für den Entgeltunterschied gefunden.

2.4.2.1.2 Unterbrechung des Arbeitslebens

Im Verlauf der weiteren Entgeltgruppen E 6 bis E 14 (Ausnahmen: Entgeltgruppe E 7 nur Arbeiterbereich, Entgeltgruppe E 13 technik- und damit männerlastig) tritt eine annähernd paritätische Verteilung der Beschäftigtenanteile von Frau und Mann ein. Damit geht zwar eine sukzessive Verringerung des Entgeltunterschiedes zugunsten der Frauen einher. Dennoch zeigt sich noch ein Entgeltnachteil von Frauen zwischen rund 2% und 4 %.

Hier sind mit großer Wahrscheinlichkeit familiäre Arbeitsunterbrechungen von Frauen ursächlich für die geringere Entgelthöhe. Nach wie vor nehmen Frauen Elternzeit und unbezahlte Beurlaubungen zur Kinderbetreuung in Anzahl und Dauer stärker in Anspruch als Männer, wenn auch die durchschnittliche Beurlaubungsdauer in den vergangenen Jahren – unterstützt durch eine Reihe arbeitgeberseitiger Anstrengungen – deutlich spürbar gesunken ist.

Die tarifvertraglich vorgeschriebene Hemmung der Stufenlaufzeit bei Abwesenheiten gem. §17 Abs. 3 Satz 2 TVöD, die für alle Beschäftigten geschlechtsunabhängig gilt und grundsätzlich auch bei einer familienbedingten Abwesenheit ab dem ersten Tag greift (Ausnahme: Mutterschutz), führt regelmäßig zu einem zeitverzögerten Vorrücken in die nächste Stufe. Der weiter vorgeschriebene Stufenrückfall des § 17 Abs. 3 Satz 3 TVöD ab einer familiären Unterbrechungszeit (Elternzeit und ggf. anschließende unbezahlte Beurlaubung) von fünf Jahren vermag diese Problematik zu verschärfen, wenngleich die damit verbundenen Folgen – Rückstufung um eine Stufe und Neubeginn der Stufenlaufzeit – erst in den kommenden Jahren zum Tragen kommen werden (Beginn der 5 Jahresfrist erst ab Eintritt in eine reguläre Stufe zum 01.10.2007, Fünf-Jahres-Dauer gilt für jedes einzelne Kind).

Die Tatsache, dass Frauen bei einer durchschnittlichen Beschäftigungsdauer von 15 Jahren bislang eine durchschnittliche Stufe von 4,4 erreicht haben, belegt diese Einschätzung. Bei durchgehend aktivem Arbeitsleben würde sich bei dieser Beschäftigungszeit tarifvertraglich bereits die Stufe 6 ergeben.

Bestätigt wird dies auch durch die Tatsache, dass in Entgeltgruppe E 9, der Einstiegsebene der Qualifikationsebene 3, der Entgeltnachteil von Frauen fast gegen Null geht. In den ersten Berufsjahren nach Abschluss eines Studiums sind familiäre Unterbrechungen erfahrungsgemäß eher selten, diese erfolgen meist erst nach einigen Jahren erfolgreichem Berufseinstieg.

Konsequenterweise steigt der Entgeltvorteil der Männer in der Entgeltgruppe E 12 wieder deutlich an (5,24 %) und setzt sich auch in Entgeltgruppe E 13 mit 3,91 % fort. Zudem befinden sich in diesen beiden Entgeltgruppen viele technische Ingenieure der Qualifikationsebene 3 (diese werden im Gegensatz zum Verwaltungsdienst nur selten verbeamtet), die erheblich weniger Arbeitsunterbrechungen aufweisen und somit in höheren Stufen eingereiht sind. Dies verstärkt den Entgeltunterschied weiter.

2.4.2.2 Sozial- und Erziehungsdienst (TV SuED)

In den Sozial- und Erziehungsberufen liegt der Frauenanteil bei 91,5 %. Hier beträgt das Entgeltminus für Frauen – einschließlich aller Zulagen – insgesamt 8,29 % (Anlage 4).

Erschwerniszuschläge werden im Sozial- und Erziehungsdienst nicht bezahlt, können demnach den Entgeltunterschied nicht verursachen. In der Hauptsache werden somit die (i.d.R. familiären) Unterbrechungen des Berufslebens ursächlich für den signifikanten Entgeltnachteil von Frauen sein.

Beim Erziehungsdienst liegt der Frauenanteil noch höher (93 %). Erzieherinnen weisen durchschnittlich eine längere Beschäftigungsdauer von 13,4 Jahren auf, sind damit im Durchschnitt um 4,2 Jahre länger beschäftigt als ihre männlichen Kollegen. Ihre durchschnittliche Stufe ist hingegen nicht in gleicher Weise erhöht. Die Stufenhemmung durch Elternzeit und/oder unbezahlte Beurlaubung macht sich hier deutlich bemerkbar. Lange Beurlaubungszeiträume können diesen Trend in Zukunft weiter verstärken.

Darüber hinaus liegt die Beurlaubtenquote im Erziehungsdienst mit 13,7 % deutlich über dem städtischen Gesamtdurchschnitt von 4,6 %. Dies erklärt, weshalb die Entgeltunterschiede im Sozial- und Erziehungsdienst höher ausfallen als im sonstigen Tarifbereich. Denn erhöhte familienbezogene Abwesenheiten bei Tarifbeschäftigten des Erziehungsdienstes schlagen sich durch Stufenhemmung und ggf. -rückfall deutlich mehr auf die durchschnittliche Entgelthöhe nieder.

Als weitere Folge ergibt sich im fortlaufenden Berufsleben für Frauen auch eine durchschnittlich geringere Entgeltgruppe. Tarifbeschäftigte verbleiben während ihrer Berufspause zudem in ihrer bisherigen Entgeltgruppe, während vergleichbare Dienstkräfte ohne Unterbrechung ihre berufliche Karriere sukzessive ausbauen und oftmals in eine höhere Entgeltgruppe eingruppiert werden. Da der Anteil von Frauen mit Berufspause erheblich größer ist

als der der Männer, führt dies für Frauen - trotz durchschnittlich längerer Beschäftigungsdauer - zu einer durchschnittlichen Eingruppierung, die annähernd eine S-Entgeltgruppe niedrigerer ist als die der Männer. Im Sozialdienst sind es anders als im Erziehungsdienst sogar durchschnittlich zwei Entgeltgruppen, auch bedingt durch die hier meist männlich besetzte Leitungsfunktionen (z.B. in Heimen).

2.4.2.3 TV-V

Der Tarifvertrag für Versorgungsbetriebe (TV-V) findet bei der Stadt nur für die Münchner Stadtentwässerung (MSE) Anwendung. Hier beträgt der Frauenanteil 19 %, der Entgeltunterschied liegt bei 6,73 % zugunsten der Männer (Anlage 5).

Es handelt sich hier um eine klassische Männerdomäne mit einem hohem Beschäftigtenanteil von (ehemaligen) Arbeitern. Zugleich beinhaltet die Aufgabenstellung eine ganze Reihe von Erschwernissen (Arbeiten in engen Kanälen, Geruchsbelästigung, Hitze, Schmutz), für die Erschwerniszuschläge gezahlt werden. Dieses zusätzliche Entgelt geht somit überwiegend an Männer im Arbeiterbereich (Qualifikationsebenen 1 und 2), was zu o.g. deutlichen Entgeltunterschied führt.

Betrachtet man allein das Grundentgelt, ohne Erschwerniszuschläge und Zulagen (z.B. für Wechselschicht und/oder Samstags-/Sonntagsarbeit), sinkt das Entgeltminus von Frauen auf 0,63 %.

Zusammenfassung:

Es zeigt sich, dass Erziehungszeiten und Beurlaubungen im Tarifbereich zu einer verringerten Entgelthöhe führen. Da diese Berufspausen nach wie vor überwiegend von Frauen in Anspruch genommen werden, hat dies nach dem beruflichen Wiedereinstieg eine geringere Entgelthöhe für Frauen gegenüber Männern (mit weniger Beurlaubungszeiten) zur Folge.

Dies mag eine zumindest mittelbare Benachteiligung von Frauen darstellen. Diese lässt sich jedoch durch den Arbeitgeber nicht einseitig beseitigen, da mit Stufenhemmung und -rückfall des § 17 Abs. 3 TVöD geltendes Tarifrecht Ursache für die negativen Auswirkungen beruflicher Abwesenheiten ist. Nur durch kürzere Beurlaubungszeiten können diese Folgen abgemildert werden. Hier hat in den vergangenen Jahren bereits eine positive Entwicklung eingesetzt. Die durchschnittliche Beurlaubungsdauer bei der Landeshauptstadt München hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich nach unten entwickelt. 2006 lag sie bei ca. fünf bis sechs Jahren (Beurlaubtenbefragung 2006); 2012 waren Frauen durchschnittlich nur noch 1,32 Jahre beurlaubt, Männer 2,5 Monate. Diese positive Entwicklung kann die Stadt als Arbeitgeberin auch weiterhin durch geeignete berufsspezifische Wiedereingliederungsmaßnahmen und flexible Arbeitszeitmodelle unterstützen. Gerade in Mangelbereichen wie dem Erziehungsdienst bei gleichzeitig sehr hoher Beurlaubtenquote könnten verstärkte Anstrengungen zu einer beiderseitigen Win-Win-Situation führen. Entsprechendes Handlungspotenzial bestätigen die bisherigen Erfahrungen in der Teilzeit- und Beurlaubtenberatungsstelle.

Erschwerniszuschläge werden bislang tariflich für überwiegend körperliche Tätigkeiten gezahlt, die in der großen Mehrzahl von Männern ausgeübt werden. In frauendominierten Be-

schäftigungsbereichen (z.B. Erziehungsdienst, Alten- und Krankenpflege) existieren derzeit keine eigenen tarifvertraglichen Regelungen für die Auszahlung von Erschwerniszuschlägen. Etwaige Erschwernisse sind hier bislang über die jeweilige Entgeltgruppe mit dem Monatstabellenentgelt abgegolten. Die Tarifvertragsparteien sind über die Verhandlungen zur neuen Entgeltordnung am Zug, an dieser Stelle ggf. Änderungen herbeizuführen. Die Landeshauptstadt München hat als Arbeitgeberin hier keine eigene Handhabe.

Damit Elternzeit und anschließende Rückkehr in Teilzeit keine Stolpersteine für die weitere berufliche Entwicklung darstellen, informiert die Landeshauptstadt München ihre Beschäftigten auch über die Auswirkungen der Teilzeit (siehe Teilzeit-Broschüre für Mitarbeiterin-nen und Mitarbeiter). Zur Zielsetzung gehört, auf mögliche berufliche Entwicklungsdefizite von Teilzeitkräften zu achten und etwaigen Benachteiligungen frühzeitig aktiv entgegenzuwirken. Damit keine Nachteile entstehen, darf Leistung nicht primär an Anwesenheit und zeitlicher Verfügbarkeit gemessen werden. Führungskräfte werden in Broschüren und Fortbildungen dafür sensibilisiert, dies bei der Dienstlichen Beurteilung, bei der Vergabe von Aufstiegs- bzw. Feststellungsvermerken und der leistungsorientierten Bezahlung zu beachten. Auch bei der Vergabe von Sonderaufträgen oder Projekten, die oftmals höherwertige Aufgaben beinhalten und für die weitere berufliche Entwicklung eine wichtige Rolle spielen, wird darauf geachtet, dass die Qualifikation der Person und nicht ihr Arbeitszeitmaß ausschlaggebend ist. Schließlich sollte die Genehmigung von Fortbildungen sich am Bildungsbedarf orientieren und bei Teilzeitkräften nicht mit Verweis auf Zeitmangel abgelehnt werden (siehe Teilzeitleitfaden für Vorgesetzte).

Handlungsbedarf gibt es beim Bewerbungsverhalten von Teilzeitkräften. Insbesondere bei Bewerbungen auf Führungspositionen sind sie eher zurückhaltend. Doch wenn sie sich bewerben, setzen sich Teilzeitkräfte bei Auswahlverfahren für Führungspositionen häufiger durch als Vollzeitkräfte.

3. Externe Untersuchung mit dem Messverfahren eg-check

3.1 Projekt für Entgeltgleichheit mit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat die Landeshauptstadt München mit Schreiben vom 04.03.2013 informiert, dass sie im Rahmen der Diversity-Förderung ein Projekt für Entgeltgleichheit durchführt. Mit engagierten Unternehmen aus dem öffentlichen und aus dem privaten Sektor sollte beispielhaft eine Analyse von Entgelten mit dem Instrument „eg-check.de“ stattfinden. Folgender Vorschlag wurde unterbreitet:

- Unter Begleitung der beiden Sachverständigen Dr. Andrea Jochmann-Döll und Dr. Karin Tondorf, die das Instrumentarium entwickelt haben, erfolgt eine interne Prüfung und Auswertung von Entgeltbestandteilen durch das Unternehmen selbst.
- Die beteiligten Unternehmen entscheiden selbst, welche Entgeltbestandteile untersucht werden. Zur Datenanalyse sind 2-3 Workshops zu veranschlagen.
- Die beteiligten Unternehmen entscheiden, ob und wenn ja, welche Ergebnisse der Prüfung öffentlichkeitswirksam dargestellt werden. Sie verpflichten sich zu keinen weiteren Aktivitäten nach der Durchführung der Entgeltprüfung und bestimmen selbst, ob sie einen Handlungsbedarf sehen.
- Den beteiligten Unternehmen entstehen außer dem Arbeitsaufwand keine weiteren

Kosten. Die Übernahme der Reisekosten für die Sachverständigen wurde als wünschenswert bezeichnet (das Personal- und Organisationsreferat und die Gleichstellungsstelle für Frauen haben sie je zur Hälfte übernommen).

- Die beteiligten Unternehmen werden öffentlichkeitswirksam begleitet und für ihr Engagement ausgezeichnet (der Personal- und Organisationsreferent Dr. Thomas Böhle und die Leiterin der Gleichstellungsstelle für Frauen, Michaela Pichlbauer, haben das Zertifikat am 11.11.2013 in Berlin überreicht bekommen).

Am 27.03.2013 fand ein Vorgespräch mit Frau Dr. Tondorf statt, bei dem geklärt wurde, welche Entgeltbestandteile geprüft werden könnten, wie das Projekt durchzuführen sei und welche Unterlagen benötigt werden. Die Prüfung des anforderungsbezogenen Grundentgeltes wurde ausgeschlossen, da sich die Tarifparteien in einer fortgeschrittenen Verhandlungsphase zur Entgeltordnung TVöD für den kommunalen Bereich befinden. Stattdessen wurde vereinbart, die beiden Entgeltbestandteile „Leistungsentgelt“ und „Erschwerniszuschläge“ zu prüfen.

Die Entlohnung der Tarifbeschäftigten der Landeshauptstadt München ist im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD VKA) geregelt. Für die Prüfung der entgeltrelevanten Tarifregelungen bedeutete dies:

- § 12 TVöD zur Eingruppierung „ist derzeit nicht belegt“. Es wird gegenwärtig eine neue Entgeltordnung für den kommunalen Bereich verhandelt. Bis dahin gelten die bisherigen Eingruppierungsbestimmungen für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter, wie sie im BAT und im einschlägigen Bezirkstarifvertrag geregelt waren, weiter. Die Höhe des Grundentgeltes ergibt sich aus den aktuellen Entgelt-Tabellen.
- § 18 TVöD regelt den Rahmen für das Leistungsentgelt. Näheres ist in einer Dienstvereinbarung geregelt.
- § 19 TVöD bildet den Rahmen für die Erschwerniszuschläge. Welche Arbeiten zuschlagspflichtig sind und wie hoch die Zuschläge sind, ist landesbezirklich zu regeln. Bis zu einer Neuregelung gelten die bisherigen bezirklichen Regelungen i.V.m. dem örtlichen Tarifvertrag der Landeshauptstadt München fort.

An den drei darauf folgenden Workshops haben Vertreterinnen und Vertreter folgender Bereiche teilgenommen

- Personal- und Organisationsreferat (Abteilungen Recht, Personalbetreuung/ Stellenwirtschaft, Personalleistungen und Personalentwicklung)
- Gleichstellungsstelle für Frauen
- Gesamtpersonalrat

3.2 Erster Workshop: Beschreibung des Instruments eg-check.de

Der erste Workshop, der am 04.06.2013 stattfand, diente insbesondere der Vorstellung des Prüfinstruments eg-check.de, das mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung entwickelt wurde und kostenlos im Internet unter www.eg-check.de heruntergeladen werden kann.

Entgeltgleichheit für Frauen und Männer ist in Deutschland zwar rechtlich geboten, die Einhaltung wird aber nicht kontrolliert. Mit dem Instrumentarium des eg-checks kann eine Un-

gleichbehandlung sichtbar gemacht, die konkreten Ursachen aufgezeigt und das finanzielle Ausmaß berechnet werden. Ziel ist eine Prüfung des Entgelts nach den rechtlichen Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und des europäischen Rechts zur Entgeltgleichheit.

Auf der Basis der geltenden Rechtslage untersucht eg-check die folgenden Vergütungsbestandteile einzeln nach möglicher Diskriminierung:

- Anforderungsbezogenes Grundentgelt
- Stufensteigerung beim Grundentgelt
- Leistungsvergütungen
- Überstundenvergütungen
- Erschwerniszuschläge

Für alle Entgeltbestandteile gibt es drei Arten von Prüfinstrumenten: Statistiken, Regelungs-Checks und Paarvergleiche.

Die beiden Sachverständigen zeigten nach der allgemeinen Erläuterung des Instruments auf, wie die Prüfung konkret an den Entgeltkomponenten Leistungsvergütung und Erschwerniszuschläge durchgeführt wird.

Die Beschränkung der Prüfung auf diese Themen erklärt sich damit, dass kommunalen Arbeitgebern in Entgeltfragen nur eine geringe Gestaltungskompetenz zukommt. Entgelte werden durch Tarifverträge geregelt, die üblicherweise auf Bundesebene, in geringerem Umfang auch auf Landesebene abgeschlossen werden. Örtliche Tarifregelungen zu Entgeltthemen sind selten, Dienstvereinbarungen, die unmittelbare individuelle Arbeitsentgelte regeln, durch Art. 73 Abs. 1 Satz 2 BayPVG ausgeschlossen, wenn nicht ein Tarifvertrag dies als Ergänzung einer tariflichen Regelung ausdrücklich zulässt. Damit beschränken sich entsprechende Ermächtigungen zumeist auf die Umsetzung von höherrangigen Rahmenregelungen. Dort besteht – wie bei den genannten Themen - ein gewisser Handlungsspielraum.

3.3 Zweiter Workshop: Prüfung des Entgeltbestandteils Erschwerniszuschläge

Am 11.07.2013 fand ein eintägiger Analyseworkshop zur Prüfung der örtlichen Regelungen zu Erschwerniszuschlägen (EZ) statt. Zum Einsatz kamen das Prüfinstrument „Regelungs-Check Erschwerniszuschläge“ sowie die Analyse verschiedener Statistiken zur Zahlung von Erschwerniszuschlägen.

Die zentrale Frage war, ob gleiche und gleichwertige Erschwernisse gleich bewertet und vergütet werden. Zur näheren Prüfung wurden von der Stadt folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- Tarifliche Regelungen zu EZ auf Bundesebene, bezirklicher und örtlicher Ebene, die im Zusammenwirken die Zahlung dieses Entgeltbestandteils bestimmen
- Auflistung der EZ nach Schlüsselzahlen¹
- Statistiken zu Empfänger/innen von EZ nach Schlüsselzahlen und nach Referat, weitere geschlechtsdifferenzierte Statistiken wurden im Laufe des Workshops erstellt bzw.

¹ Schlüsselzahlen geben die Höhe des Erschwerniszuschlags (EZ) an, z.B. Schlüsselzahl 6 entspricht einem EZ von 80,35 Euro/Monat bzw. 0,58 Euro/Std. (Stand 01.09.2012).

nachgereicht

- Rechtshinweise zu Inhalten, Geltung und Neuverhandlungen von EZ sowie zu Zusammenhängen mit der zu erwartenden neuen Entgeltordnung

a) Prüfung der Regelung mit dem Regelungs-Check

Zu Beginn des Workshops wurde ein gemeinsames Verständnis aller Teilnehmenden von arbeitswissenschaftlichen und rechtlichen Grundlagen zur Zahlung von Erschwerniszuschlägen hergestellt. Die Sachverständigen führten aus, dass Diskriminierungsgefahren bei Erschwerniszuschlägen allgemein wie folgt systematisiert werden können:

1. Ungerechtfertigter Ausschluss von der Regelung
2. Einseitige und/oder vage Definition von Erschwernissen
3. Fehlende oder vage Definition der Ausprägungsstufen
4. Diskriminierungsanfällige Verfahren/Intransparenz
5. Uneinheitliche Berechnungsformen/benachteiligende Struktur/Höhe der Zuschläge

Im Zentrum der anschließenden Prüfung von Entgeltgleichheit der Geschlechter stand die Örtliche Tarifvereinbarung Nr. A 19 vom 7.4.1957 (in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. C 49 v. 10.4.1984, im Folgenden ÖTV). Der Geltungsbereich umfasst aufgrund bundestariflicher Regelung ausschließlich ehemalige Arbeiter/innen, d.h. ehemalige Angestellte erhalten grundsätzlich keine Erschwerniszuschläge. Eine Einbeziehung der ehemaligen Angestellten in die Prüfung mittels eg-check kann aber schon deshalb nicht stattfinden, weil praktisch bereits nicht mehr ermittelbar ist, inwieweit bei den ehemaligen Angestellten etwaige Belastungen mit dem Grundentgelt abgegolten sind. Die einschlägigen Eingruppierungsregelungen wurden auf Bundes- bzw. Landesebene tarifiert und sind z.T. mehrere Jahrzehnte alt.

Im umfangreichen Tarifwerk der städtischen ÖTV sind in verschiedenen Anlagen alle Arbeiter/innen-Tätigkeiten bzw. Personenkreise beschrieben, für die ein Erschwerniszuschlag gezahlt wird, eine Schlüsselzahl, aus der sich die Höhe des Zuschlags ergibt sowie die Zahlungsdauer. Die städtische ÖTV bewegt sich hierbei innerhalb des durch bundes- bzw. landesweit geltende Tarifverträge gesetzten Rechts.

Gemäß § 23 Abs. 1 TVÜ-VKA gelten die jeweils geltenden landesbezirklichen Regelungen zu Erschwerniszuschlägen zu § 23 Abs. 3 BMT-G auch nach Inkrafttreten des TVÖD bis zur Regelung in einem landesbezirklichen Tarifvertrag weiter. Bis dahin regelt der 4. Landesbezirkliche Tarifvertrag, dass die alten Erschwerniszuschlagsregelungen auch über den 31.12.2007 hinaus weiterhin unverändert Anwendung finden. Nach Vereinbarung der neuen Entgeltordnung sollen dann Verhandlungen über eine Neuregelung der zuschlagspflichtigen Arbeiten und der Höhe der Erschwerniszuschläge aufgenommen werden.

Aus diesem Grund gelten die Vorschriften in der ÖTV bei der Landeshauptstadt München seit 01.10.2005 in unveränderter Form weiter. Änderungen der ÖTV wurden seither nur bei allgemeinen Entgelterhöhungen in der Höhe der Erschwerniszuschläge vorgenommen. So wurden die Beträge zuletzt aufgrund des 8. Landesbezirklichen Tarifvertrages vom 08.08.2012 mit Wirkung vom 01.09.2012 um 6,3 % erhöht. Die nachfolgenden Ausführungen sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Unter anderem an dem folgenden Beispiel aus der Anlage A der ÖTV Nr. A 19 wurde verdeutlicht, wie die Zahlung von EZ bei der LH München geregelt ist. Lagerarbeiter/innen² erhalten für alle geleisteten Arbeitsstunden pauschal eine Zulage mit der Schlüsselzahl 6, also 80,35 €/Monat. Reinigungskräfte und Hausgehilfen/-gehilfinnen erhalten bei Durchführung größerer Bau-, Umbau- oder Malerarbeiten einen EZ mit der Schlüsselzahl 4 für diejenigen Stunden, in denen sie im Zusammenhang mit diesen Bauarbeiten Reinigungsarbeiten durchgeführt haben. Schlüsselzahl 4 entspricht 0,32 €/Std. bzw. 53,57 €/Monat.

Nr.	Personenkreis bzw. Tätigkeit	Schlüsselzahl	Zahlungsdauer	Bemerkungen
4	Lagerarbeiter	6	für alle Stunden	
...	...			
35	Reinigungsfrauen, Hausgehilfinnen und dgl. bei Durchführung größerer Bau-, Umbau- oder Malerarbeiten (...)	4	nach Anfall	

Folgende Aspekte haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops als Fazit festgehalten:

- Bei dem Tarifvertrag handelt es sich um eine „betagte“ Regelung, die nur für ehemalige Arbeiter/innen gilt und damit ehemalige Angestellte aus dem Geltungsbereich ausschließt. Sollten weibliche (Ex-)Angestellte gleichen oder gleichwertigen Belastungen ausgesetzt sein, ohne dass diese vergütet werden, wäre durch die Nichtberücksichtigung dieser Gruppe ein Potential mittelbarer Entgeltdiskriminierung vorhanden. Eine dahingehende Überprüfung ist aber schon aus oben genanntem Grund nicht möglich, da praktisch nicht mehr ermittelbar ist, ob etwaige bzw. welche Belastungen mit dem Grundgehalt abgegolten sind.

Mit der zwischenzeitlich erfolgten Vereinheitlichung von Arbeiter- und Angestellten-Tätigkeiten im TVöD sind allerdings die Weichen dafür gestellt, dass zukünftig eine Berücksichtigung auch der Angestellten bei der Erfassung und Vergütung von Erschwernissen durch Erschwerniszuschläge erfolgen kann. Das Personal- und Organisationsreferat verwies darauf, dass einige dieser Arbeiten heute nicht mehr existieren dürften. Auch dürften sich manche Belastungen im Laufe der Zeit gewandelt haben.

- Die Überprüfbarkeit hinsichtlich der Gleichwertigkeit von Belastungen ist dadurch erschwert, dass die Erschwerniszuschlagsregelungen wie zahlreiche andere tarifvertragliche Regelungen auf Wertungen der Tarifvertragsparteien beruhen, die nicht messbar, sondern nur beschreibbar sind. Weiter ist zu berücksichtigen, dass psychische und physische Belastungen nach dem Willen der Tarifvertragsparteien auch bereits durch die unterschiedlichen Grundentgelte erfasst sein können. Schließlich erschwert die starke Heterogenität der Tätigkeiten bei der Landeshauptstadt München die Vergleich-

² Auch wenn die ÖTV-Anlage A nicht „gegendert“ ist, finden ihre Zuschlagsregelungen unstreitig geschlechtsunabhängig auf Frauen und Männer Anwendung. Differenziert wird nur nach der jeweiligen Tätigkeit.

barkeit zwischen den einzelnen Tätigkeiten.

- Positiv ist zu bewerten, dass nach der ÖTV Nr. A 19 die Höhe der Erschwerniszuschläge nicht an die individuelle Eingruppierung gebunden, sondern in Form fester Beträge geregelt ist. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass gleiche Erschwernisse (für ehemalige Arbeiter und Arbeiterinnen) gleich vergütet werden.
- Die bestehende Tarifsystematik und damit auch die ÖTV stellt im Wesentlichen auf körperliche Belastungen ab. Psychische Belastungen wurden Ende der 1960er Jahre noch selten thematisiert. Teilweise werden sie allerdings auch erkennbar erfasst, ohne die psychische Komponente gesondert zu erwähnen (z.B. „unter besonders erschwerenden Umständen“, „gesundheitsschädliche und ekelerregende Situationen“, oder auch konkret bei Arbeiten auf Friedhöfen beim Umgang mit Leichen, Schlüsselzahl 23 – Tätigkeiten mit Leichen bei der städtischen Bestattung).
- In der örtlichen Tarifregelung ist nicht aufgeführt, welche Erschwernisse bei der jeweiligen Tätigkeit berücksichtigt werden. Das Tarifwerk enthält auf der Grundlage entsprechender landesbezirklicher Tarifvorgaben – die selbst nur allgemein die Tätigkeit umschreiben - zwar sehr differenzierte Festlegungen zu den zuschlagsberechtigenden Tätigkeiten als solche, die Gründe für die Zahlung des jeweiligen Zuschlags lassen sich jedoch nicht auf den ersten Blick erkennen. Im Kontext sind die bewerteten Belastungen allerdings erkennbar.
- Offen bleibt die Frage, wie eine Regelung, die die zuschlagsberechtigenden Tätigkeiten erfasst, sich an verändernde Arbeitsbedingungen anpassen und hinreichend flexibel sein kann.
- Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neue Entgeltordnung bereits tätigkeitsbedingte Belastungen berücksichtigt. Erst dann lässt sich darüber diskutieren, inwieweit darüber hinausgehende, außergewöhnliche Erschwernisse in Form von Zuschlägen zu vergütet sind. Zurzeit machen Änderungen am alten System wegen der zu erwartenden Neuregelungen keinen Sinn, jedoch sind vorbereitende Arbeiten mit Blick auf die künftigen Tarifverhandlungen möglich (z.B. Prüfung, welche Erschwernisse, die mit den von der ÖTV erfassten Tätigkeiten einhergehen, noch bestehen). Die Einflussmöglichkeiten, die die Landeshauptstadt München auf Verbandsebene bei der Neugestaltung des Tarifrechts zu Erschwerniszuschlägen hat, sollten genutzt werden.
- Bisher sind es überwiegend männliche ehemalige Arbeiter, die in Tarifkommissionen über zuschlagspflichtige Arbeiten und die Höhe der Erschwerniszuschläge befinden. Es wurde darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf eine umfassende Berücksichtigung vorliegender Erschwernisse auch auf die ausgewogene Zusammensetzung der Tarifkommission(en) nach Geschlecht und Bereichen geachtet werden sollte. Eine stärkere Repräsentanz von Frauen sowohl aus dem ehemaligen „Arbeiter-“ als auch aus dem ehemaligen „Angestellten“-Bereich kann die Möglichkeit eröffnen, frauen- wie männerdominierte Tätigkeiten systematisch auf das Vorliegen etwaiger physischer wie psychischer Belastungen zu prüfen und Erschwernisse gerecht zu vergüten.

Die Sachverständigen stellen einen umfassenden Katalog von Belastungen physischer und psychischer Art vor, der auf der DIN EN ISO 10075 beruht. Er kann genutzt wer-

den, um das Vorliegen von Erschwernissen aus einer ganzheitlichen Perspektive heraus zu prüfen und um die Bewertung der einzelnen Erschwernisarten transparent zu machen (siehe folgende Tabelle). Aus der Sicht der Vertreter/innen der Stadt kann ein solcher Katalog hilfreich sein, etwa um sich selbst einen Überblick über mögliche Erschwernisse zu verschaffen oder als Material bei Tarifverhandlungen.

1. Physische Belastungen	2. Psychische Belastungen
1.1 Belastungen der Muskeln	2.1 Tätigkeitsbedingte Erschwernisse
1.1.1 dynamische Muskelbelastung	2.1.1 Aufmerksamkeit und Konzentration
1.1.2 statische Muskelbelastungen,	2.1.2 Monotonie (Unterforderung)
1.1.3 einseitige Muskelarbeit	2.1.3 hoher Arbeitsdruck (Überforderung)
1.2 Erschwernisse aus Umgebungseinflüssen	2.2 aus organisatorischen Arbeitsbedingungen
1.2.1 Unfall- und/oder Ansteckungsgefährdung	2.2.1 Lage und/oder Dauer der Arbeitszeit
1.2.2 schädigende chemische Substanzen und/oder Luftverschmutzung	2.2.2 Lage und/oder Dauer der Belastung
1.2.3 einseitige Körperhaltung und/oder Bewegungsabläufe	2.3 aus sozialen Arbeitsbedingungen
...	2.3.1 Konflikte mit Klient/innen, Kund/innen
1.2.15 ...	2.3.2 Beschimpfungen oder Aggressionen
	2.3.3 Konfrontation mit Leid und Problemen anderer
	2.3.7 ...
	2.4 aus physikalischen Arbeitsbedingungen
	Häufige, aber unkalkulierbare Hemmnisse bei der Arbeitsausführung

b) Analyse der Statistiken zu Erschwerniszuschlägen

Es wurden verschiedene Statistiken ausgewertet, die die Zahlung von Erschwernissen nach Referaten, nach Geschlecht und Vollzeit/Teilzeit und Beträgen ausweisen. Sie zeigen den wenig überraschenden Befund, dass es überwiegend männliche Arbeiter sind, die Erschwerniszuschläge erhalten. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass weibliche Empfänger zu einem höheren Anteil EZ nach niedrigeren Schlüsselzahlen erhalten. Männliche Empfänger verteilen sich gleichmäßiger über die Schlüsselzahlen und sind auch bei den hohen Schlüsselzahlen vertreten, während Frauen hier meist nicht vorkommen. Hintergrund ist hier insbesondere die bereits genannte Fokussierung der tarifvertraglichen Regelung auf körperliche Belastungen.

3.4 Dritter Workshop: Prüfung von Leistungsentgelt

Der dritte Workshop fand am 18.07.2013 statt. Geprüft wurden

- die Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung nach § 18 TVÖD (DV-LoB) mit dem Instrument „Regelungs-Check“ und
- die betriebliche Vergabep Praxis von Leistungsorientierter Bezahlung (LoB) auf Basis von Statistiken.

Zentrale Frage war, ob gleiche und gleichwertige Leistungen gleich bewertet und vergütet werden.

a) Analyse der Statistiken zur leistungsorientierten Vergütung

Die LH München veröffentlicht intern bereits jährlich umfangreiche Statistiken zur Leistungsvergütung, die sowohl die Zahl der Empfänger/innen als auch die Höhe der LoB nach Geschlecht, Teilzeit-/Vollzeitbeschäftigten, Qualifikationsebenen und Referaten differenzieren. Da die Regelung eine Basis- und eine Zusatzprämie vorsieht, wird statistisch auch nach der Art der Prämie unterschieden. Näher betrachtet wurden die Auswertungen für die Jahre 2011 und 2012. Sie zeigen, dass die Anteile von Frauen und Männern, die LoB in Form der Zusatzprämie erhalten, ausgewogen waren. Auch die durchschnittliche Höhe der an Frauen und Männer ausgezahlten Prämien war in beiden Jahren etwa gleich.

Nach der Detail-Auswertung der Statistiken haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gemeinsam folgende Punkte als Fazit festgehalten:

- Teilzeitbeschäftigte haben geringere Chancen, Leistungsprämien zu erhalten.
- Die Auswertung der Vergabe nach vier Qualifikationsebenen (identisch mit früheren Laufbahngruppen) zeigt, dass die Beschäftigten der 1. (untersten) Qualifikationsebene sowie die der 4. (höchsten) Qualifikationsebene seltener Leistungsprämien erhalten als die anderen Ebenen.
- Über 60-Jährige erhalten ebenfalls seltener eine Leistungsprämie als jüngere Beschäftigte.

b) Prüfung der Regelung mit dem Regelungs-Check

Die Prüfung der Dienstvereinbarung mit dem Regelungs-Check wird u.a. mit dem Ziel durchgeführt zu klären, inwieweit die Ursachen für die o.g. statistisch feststellbaren Unterschiede, insbesondere zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten, auf die Regelung zurückgeführt werden können.

Die insgesamt 21 Fragen des Regelungs-Checks wurden gemeinsam durchgearbeitet und beantwortet.

Es wurden folgende Punkte als Fazit festgehalten:

- Die DV LoB lässt eine ausgeprägte Gleichstellungsorientierung erkennen. Insbesondere werden auch „weiche“ Kriterien berücksichtigt, die ein gleichstellungsförderliches Verhalten bei Mitarbeiter/innen und Führungskräften belohnen. Allerdings handelt es sich dabei um Leistungen, die nicht messbar oder zählbar, sondern nur durch die Führungskräfte beobachtbar und subjektiv einschätzbar sind.
- Es ist allerdings nicht bekannt, welche Bedeutung die gleichstellungsförderlichen Kriterien in der Praxis haben, d.h. wie häufig sie angewendet und wie hoch sie gewichtet werden.
- Nach der Regelung können die Führungskräfte Beschäftigte für eine Leistungsprämie

vorschlagen. Sie schlagen auch die Höhe der Leistungsprämie vor. Dadurch wird ihnen ein großer Spielraum bei der Auswahl der Empfänger/innen von Leistungsentgelt und bei den Verdienstchancen eingeräumt. Da die Regelung nicht vorsieht, dass zunächst die Leistung aller Beschäftigten festgestellt und bewertet und auf dieser Basis die Verteilung vorgenommen wird, ist systembedingt keine hinreichende Transparenz bei der Vergabep Praxis gegeben. Eine systematische Leistungsfeststellung und Bewertung aller, etwa mittels eines Punktesystems wäre jedoch mit der derzeitigen Honorierung auch nicht konkret messbarer „weicher“ Leistungskriterien im sozialen Bereich nicht vereinbar. Auch würde die Heterogenität der Stadtverwaltung und ihrer Aufgaben eine systematische Leistungsfeststellung nach Punkten erheblich erschweren. Die durch das aktuelle System bedingte höhere Subjektivität der Prämienvergabe folgt daher auch aus einem ausgewogenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen und der damit verbundenen Akzeptanz bei den Beschäftigten.

- Die Regelung enthält keine Kriterien, die durch Geschlechterstereotype geprägt sind.
- Enthalten sind nur einzelne Kriterien, die für Beschäftigte mit Familienpflichten schwerer erfüllbar sind. Denn bei drei Kriterien wird möglicherweise auch zeitliche Flexibilität honoriert. Allerdings gibt es auch für Beschäftigte mit Familienpflichten eine Vielzahl anderer anwendbarer Kriterien, so dass ein Ausgleich geschaffen wurde.
- Es werden bereits sehr ausdifferenzierte Auswertungen der Prämienvergabe vorgenommen.
- Weitere Auswertungen, z.B. zur Nutzung einzelner Kriterien, können auf die Ursachen der unterschiedlichen Vergabep Praxis der Zusatzprämien hinweisen.

4. Zusammenfassung und Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Berechnungen des Personal- und Organisationsreferats haben ergeben, dass der Einkommensunterschied von Frauen und Männern bei der Landeshauptstadt München 3,34 % zugunsten der Männer beträgt. Differenziert nach verschiedenen Besoldungs- und Entgeltbereichen zeigt sich, dass Frauen im Beamtenbereich 3,66 % mehr verdienen als Männer. Im Tarifbereich ergibt sich jedoch ein Nachteil für Frauen von 5,43 %. Grund hierfür sind in erster Linie Erziehungszeiten und Beurlaubungen, die zu Stufenhemmung und -rückfall nach § 17 Abs. 3 TVöD führen. Da familiär bedingte Berufspausen immer noch primär von Frauen gemacht werden, hat dies nach erfolgtem Wiedereinstieg eine geringere Entgelthöhe zur Folge. Nur kürzere Beurlaubungszeiten können diesen finanziellen Nachteil verringern. Ziel des Personal- und Organisationsreferats ist die Rückkehr innerhalb von drei Jahren, die durch verschiedene Angebote zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert wird. Mit Erfolg: die durchschnittliche Beurlaubungsdauer ist seit Jahren rückläufig und lag 2012 bei 1,32 Jahren bei Frauen und 2,5 Monate bei Männern.

Als weiteren Grund können Erschwerniszuschläge genannt werden, die tariflich für überwiegend körperliche Tätigkeiten bezahlt werden, die mehrheitlich von Männern ausgeübt werden. In frauendominierten Beschäftigungsbereichen (z.B. Erziehungsdienst, Alten- und Krankenpflege) gibt es derzeit keine eigenen tarifvertraglichen Regelungen für die Auszahlung von Erschwerniszuschlägen. Etwaige Erschwernisse sind hier bislang über die jeweili-

ge Entgeltgruppe mit dem Monatstabellenentgelt abgegolten. Es ist Sache der Tarifvertragsparteien, an dieser Stelle ggf. Änderungen herbeizuführen.

Die Landeshauptstadt München hat als Arbeitgeberin weder bei Stufenhemmung und -rückfall noch bei den Erschwerniszuschlägen eine eigene Handhabe. Aufgrund der fehlenden Regelungszuständigkeit sehe ich daher keine unmittelbaren Handlungsoptionen.

Im Rahmen eines Projekts zur Entgeltgleichheit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes wurden 2013 Erschwerniszuschläge und die leistungsorientierte Vergütung auf mögliche Diskriminierungspotentiale geprüft.

Erschwerniszulagen haben eine langjährige Tradition in männlich-dominierten gewerblichen Beschäftigungsbereichen. Von ihnen profitieren - auch bedingt durch die Konzentration auf körperliche und umgebungsbedingte Belastungen - Frauen bislang in geringerem Maße. Um geschlechterbezogene Benachteiligungen ausschließen zu können, wurde es als erforderlich erachtet, dass die Tarifparteien bei der Gestaltung des künftig geltenden Tarifsystems insbesondere auch frauendominierte Tätigkeiten auf ihre faktischen Belastungen in einem umfassenderen Sinn überprüfen, sei es in gewerblichen, dienstleistenden oder verwaltenden Beschäftigungsbereichen. Da dies Sache der Tarifparteien ist, hat die LH München hier keine eigene Handhabe.

Hinsichtlich der leistungsorientierten Bezahlung machten die bereits vorhandenen sehr ausdifferenzierten Auswertungen der Prämienvergabe deutlich, dass die Anteile von Frauen und Männern, die leistungsorientierte Vergütungen in Form der Zusatzprämie erhalten, ausgewogen waren. Auch die Höhe der an Frauen und Männer ausgezahlten Prämien war in beiden Jahren etwa gleich. Darüber hinaus zeigte sich das bekannte Bild, dass Teilzeitbeschäftigte geringere Chancen haben, Leistungsprämien zu erhalten. Demzufolge wurde die Prüfung der Dienstvereinbarung vor allem auch mit dem Ziel durchgeführt zu klären, inwieweit die Ursachen für die statistisch feststellbaren Unterschiede, insbesondere zwischen Vollzeit- und Teilzeitkräften, auf die Regelung zurückgeführt werden können. Die Prüfung der Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung ergab, dass die DV-LoB eine ausgeprägte Gleichstellungsorientierung erkennen lässt. Insbesondere werden auch „weiche“ Kriterien berücksichtigt, die ein gleichstellungsförderliches Verhalten bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Führungskräften belohnen. Darüber hinaus enthält die DV-LoB keine Kriterien, die durch Geschlechterstereotype geprägt sind.

Aufgrund der bereits vorhandenen, sehr ausdifferenzierten Auswertungen der Prämienvergabe sehe ich keine Veranlassung für weitere Analysen.

Das Defizit, dass Teilzeitkräfte geringere Chancen auf Leistungsprämien haben, wird bereits (und auch in Zukunft) in allen Führungskräfte-Schulungen kommuniziert mit der Bitte, auf Geschlechtergerechtigkeit bei der Vergabe von Leistungsprämien zu achten (80 % der Teilzeitkräfte sind Frauen). Bei der jährlichen Berichtslegung wird die Vergabepaxis u.a. hinsichtlich Geschlechtergerechtigkeit, Arbeitszeit und etwaigen Hierarchieeffekten überprüft. Ein laufendes Controlling spiegelt etwaige Defizite über die Referatskommissionen den Führungskräften und fordert bei Abweichungen eine Überprüfung der geschlechtergerechten Vergabe ein. Dazu erhalten die einzelnen Referate jedes Jahr ein Schreiben, in dem sie sowohl über die stadtweiten Ergebnisse als auch die Ergebnisse ihres Referates im stadtweiten Vergleich informiert werden. In diesem

Schreiben werden die Referate u.a. darauf hingewiesen, im aktuellen Betrachtungszeitraum wieder auf Chancengleichheit bei der Prämienvergabe zwischen Frauen und Männern, Vollzeit- und Teilzeitkräften und Beschäftigten aller Qualifikationsebenen zu achten.

Außerdem hat die Mitarbeiterbefragung „Great Place to Work“ u.a. ergeben, dass das Thema leistungsorientierte Bezahlung z.T. kritisch bewertet wird. In der weiteren Bearbeitung wird das Personal- und Organisationsreferat prüfen, welche Möglichkeiten der Optimierung bestehen. Das Thema leistungsorientierte Bezahlung bleibt also im Rahmen der „Great Place to Work“-Befragung auf der Agenda.

Die Beschlussvorlage wurde der Gleichstellungsstelle für Frauen und dem Gesamtpersonalrat zugeleitet. Beide Stellungnahmen sind beigefügt (Anlage 6 und Anlage 7).

Der Korreferentin des Personal- und Organisationsreferats, Frau Stadträtin Messinger, sowie dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Vorländer, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag und dem unter Ziff. 4 genannten Vorschlag zum weiteren Vorgehen wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der Antrag Nr. 08-14 / 03203 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL vom 23.03.2012 sowie der Beschluss der Vollversammlung vom 19.12.2012 sind damit geschäftsmäßig erledigt.

3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
Ehrenamtliche/-r Stadtrat/rätin

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt

zur Kenntnis.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P 5.02

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das POR, BdR, P1, P2, P4, GL-RC, GL 2
an das Baureferat
an das Direktorium

an das Kommunalreferat
an das Kreisverwaltungsreferat
an das Kulturreferat
an das Referat für Arbeit und Wirtschaft
an das Referat für Gesundheit und Umwelt
an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
an das Referat für Bildung und Sport
an das Sozialreferat- GL
an die Stadtkämmerei
an die Münchner Stadtentwässerung
an den Abfallwirtschaftsbetrieb
an die Markthallen München
an die Münchner Kammerspiele
an die Münchner Philharmoniker
an die Landwirtschaftlichen Betriebe
an das Jobcenter München
an [IT@M](#)
an die Gleichstellungsstelle für Frauen
an den Gesamtpersonalrat

zur Kenntnis

Am