

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21.03.2023

„Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt“

„Antrag der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft hat am 25.01.2023 zum Dringlichkeitsantrag der Fraktionen DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Thema „Für mehr Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt: Ehegattensplitting abschaffen, Minijobs eindämmen, Tarifbindung stärken“ folgenden Beschluss gefasst:¹

„Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf,

1. sich auf Bundesebene für die Einführung eines Tariftreuegesetzes einzusetzen und dafür;
2. dass das Ehegattensplitting schrittweise durch eine individuelle Besteuerung und eine zeitgemäße Familienförderung ersetzt wird;
3. sich im Bund für die Umwandlung von Mini-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit ansteigenden Sozialversicherungsbeitragssätzen („Phase In“) bis zur Höhe von 2.000 Euro monatlich brutto einzusetzen. Für Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen sollen Ausnahmeregelungen geschaffen werden;
4. den Bund dazu aufzufordern, die Tarifbindung durch folgende Maßnahmen zu stärken:
 - a. Vereinfachung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und Abschaffung des Vetorechts der Arbeitgeber:innenseite;
 - b. Prüfung und ggf. Durchführung des Verbots von OT-Mitgliedschaften (ohne Tarif) in Arbeitgeberverbänden;

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, über den aktuellen Sachstand innerhalb von drei Monaten in der staatlichen Deputation für Wirtschaft und Arbeit sowie im Ausschuss für die Gleichstellung der Frau zu berichten.“

Der Senat hat den Beschluss der Bremischen Bürgerschaft am 31.01.2023 an die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zur weiteren Veranlassung überwiesen.

¹ https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISS-HFL.web&id=PARISFASTLINK&search=ID%3DD-85656&format=LISSEH_MoreDokument_Report.

B. Lösung

Die Freie Hansestadt Bremen bringt den Antrag „Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt“ auf der Sitzung des Plenums des Bundesrates am 31.03.2023 ein. Nach Beschlussfassung durch den Senat und Prüfung einer Mit Antragstellung bzw. des Beitritts anderer Bundesländer erfolgt die Zuleitung des Antrags an den Bundesrat.

Mit dem Entschließungsantrag wird die Bundesregierung aufgefordert:

- Zeitnah einen Gesetzentwurf für ein Bundestariftreuegesetz auf den Weg zu bringen;
- die Möglichkeit eines gesetzlichen Verbots von Mitgliedschaften ohne Tarif in Arbeitgeberverbänden (OT) zu prüfen und umzusetzen und
- Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit stufenweise ansteigenden Sozialversicherungsbeitragssätzen bis zur Höhe von 2.000 Euro monatlich brutto umzuwandeln und dabei Ausnahmeregelungen für Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen vorzusehen.

Die Forderung an die Bundesregierung, die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu erleichtern und das so genannte Vetorecht im Tarifausschuss abzuschaffen, wird in diesem Entschließungsantrag nicht aufgegriffen. Diese Forderung hat Bremen gemeinsam mit Berlin und Thüringen bereits mit Gesetzänderungs-Antrag vom 21.04.2021 im Bundesrat gestellt (BR-Drucks. 317/21). Der Antrag fand die Zustimmung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, wurde jedoch am 28.05.2021 im Bundesratsplenium abgelehnt.

Den Auftrag der Bürgerschaft, sich dafür einzusetzen, dass das Ehegattensplitting schrittweise durch eine individuelle Besteuerung und eine zeitgemäße Familienförderung ersetzt wird, ist nicht Gegenstand der hier vorgelegten Bundesratsinitiative. Diese Forderung wird durch den Senator für Finanzen separat verfolgt.

Bremen hat sich im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz wiederholt Anträge zur Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt eingebracht und unterstützt. So setzte sich Bremen unter anderem in den Jahren 2021 und 2022 dafür ein, Tarifbindung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu stärken und Minijobs einzudämmen. Auch zukünftig wird Bremen sich in Zusammenarbeit mit den Fachminister:innen der Bundesländer auf Bundesebene für diese Ziele einsetzen.

Die von der Bürgerschaft erbetene Berichterstattung an die Deputation für Wirtschaft und Arbeit ist für den 14.04.2023 geplant.

C. Alternativen

Alternativen werden – auch im Hinblick auf die Dringlichkeit des Antrags – nicht empfohlen. Entsprechend dem Beschluss der Bürgerschaft soll der staatlichen Deputation für Wirtschaft und Arbeit innerhalb von drei Monaten über den aktuellen Sachstand berichtet werden. Dementsprechend soll der hier zur Entscheidung vorliegende Antrag in der nächstmöglichen Bundesratssitzung eingebracht werden.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Die Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Der Antrag verfolgt zwei genderbezogene Hauptziele. Er ist darauf gerichtet durch gesetzliche Maßnahmen, die Tarifbindung zu erhöhen und Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln.

Untersuchungen weisen darauf hin, dass Frauen von Tarifverträgen in besonderer Weise profitieren. Frauen sind überproportional in unteren Lohngruppen vertreten. Vor diesem Hintergrund wird Tarifverträgen auch zugesprochen, einen positiven Beitrag bei der Verringerung des Lohnrückstandes gegenüber männlichen Beschäftigten leisten zu können.

Die Überführung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann Anreize für Frauen setzen, Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen und höheren Entgelten anzustreben und auszuüben.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, der Senatskanzlei, dem Senator für Finanzen sowie der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Gegen eine Veröffentlichung im zentralen Informationsregister bestehen keine Bedenken. Geeignet für Öffentlichkeitsarbeit.

G. Beschluss

Der Senat beschließt, den als Anlage beigefügten Entschließungsantrag „Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt“ für die Sitzung des Bundesratsplenums am 31.03.2023 einzubringen und leitet diesen dem Bundesrat zu.

Anlage: Entwurf eines Antrages der Freien Hansestadt Bremen für den Bundesrat „Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt“

Entwurf

Antrag der Freien Hansestadt Bremen

Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt

Der Bundesrat möge beschließen:

1. In Ansehung gesicherter Erkenntnisse der Arbeitsmarktforschung sind Frauen bei typisierender Betrachtung zu schlechteren Arbeits- und Entgeltbedingungen erwerbstätig als Männer.² Der Bundesrat unterstreicht die dringende Notwendigkeit, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Chancengleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu fördern. Tarifbindung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind grundlegende Ankerpunkte unserer Arbeits- und Wirtschaftsordnung. Ihre Stärkung kann dazu beitragen, die Erwerbssituation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und die Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern zu verringern.
2. Der Bundesrat begrüßt die mit der jüngst erfolgten Öffentlichen Konsultation aufgenommenen Aktivitäten der Bundesregierung, Auftragsvergaben durch ein

² Antidiskriminierungsstelle des Bundes, <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/lebensbereiche/arbeitsleben/arbeitsleben-node.html>, Letzter Stand: 27.02.2023; *Mischler* (2021): Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturerhebung 2018, in: WISTA 4-2021, S. 110-125; Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin, <http://www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf>.

Bundestariftreuegesetz an die Einhaltung von Tarifverträgen zu binden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Vorbereitungen für ein Bundestariftreuegesetz zeitnah in die Vorlage eines Gesetzentwurfs münden zu lassen und diesen auf Ebene der Länder abzustimmen und weitere Stakeholder:innen einzubeziehen.

3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Möglichkeit eines gesetzlichen Verbots von Mitgliedschaften ohne Tarif in Arbeitgeberverbänden (OT) zu prüfen und umzusetzen.
4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit stufenweise ansteigenden Sozialversicherungsbeitragssätzen bis zur Höhe von 2.000 Euro monatlich brutto umzuwandeln und dabei Ausnahmeregelungen für Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen vorzusehen.

Begründung:

Unabhängig von ihrem Geschlecht sollen alle Menschen dieselben Chancen für ein erfolgreiches Erwerbsleben haben und für gleiche oder gleichwertige Arbeit gleiches Entgelt erhalten.

Dieser Anspruch folgt bereits aus Artikel 3 Absatz 2 und 3 des deutschen Grundgesetzes, wonach Männer und Frauen gleichberechtigt sind. Grundgesetzlich vorgesehene Aufgabe des Staates ist es, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken und Gleichberechtigung von Frauen und Männern tatsächlich durchzusetzen.

Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt schlechter gestellt als Männer. Sie arbeiten häufiger unter prekären Bedingungen und in schlechter bezahlten Berufen als Männer. Im Jahr 2021 betrug der unbereinigte Gender Pay Gap in Deutschland insgesamt 18 Prozent. Bei Betrachtung der strukturellen Beteiligung von Frauen und Männern im Erwerbsleben zeigen wesentliche Kennzahlen, dass Frauen nicht nur zu einem geringeren Maß, sondern auch unter ungünstigeren Bedingungen in den Arbeitsmarkt integriert sind als Männer.

- Die Erwerbsquote von Frauen – also die Zahl weiblicher Erwerbspersonen in Relation zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter unabhängig von der Beschäftigungsform – lag 2021 bei 74,6 Prozent, die der Männer bei 82,7 Prozent.
- Die Beschäftigungsquote von Frauen – also die Anzahl der weiblichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – war im Jahr 2021 mit 58,6 Prozent ebenfalls deutlich niedriger als die der Männer mit 65,3 Prozent.
- Frauen gehen deutlich häufiger einer Teilzeitbeschäftigung nach als Männer: Im Jahr 2021 arbeiteten Frauen fast viermal so häufig in Teilzeit wie Männer; 78 % der teilzeitbeschäftigten Personen sind Frauen. Knapp die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen arbeitete im Juni 2021 in Teilzeit. Bei den Männern waren es nur zwölf Prozent. In vielen Berufen – vor allem in frauendominierten Bereichen wie Einzelhandel oder Pflege – sind diese Teilzeitstellen häufig nicht existenzsichernd.
- 65 Prozent aller ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren waren 2021 weiblich. Auch diese Beschäftigten haben auf der Grundlage der Minijobs keine oder nur eine unzureichende eigene soziale Absicherung.
- Hinzukommt, dass Frauen überdurchschnittlich häufig in Arbeitsverhältnissen mit Niedriglohn tätig sind. 2022 bekamen 23 Prozent der Frauen Niedriglöhne, im Vergleich zu 16 Prozent der Männer.

Zudem übernehmen Frauen den Großteil der unbezahlten Care-Arbeit. Dies hat weitreichende Folgen für die finanzielle Absicherung von Frauen. Laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus 2022 verdienen Frauen auf das gesamte Erwerbsleben gerechnet nur etwa halb so viel wie Männer.³ Ungleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt ziehen ungleiche Lebenschancen nach sich, die die Lebensumstände der Benachteiligten bis ins Alter negativ beeinflussen können. Aufgrund der genannten strukturellen Unterschiede der Erwerbstätigkeit – Teilzeitarbeit, Beschäftigung im Niedriglohnsektor und

³ *Glaubitz/Bönke (2022), Wer gewinnt? Wer verliert? Die Absicherung von Lebenseinkommen durch Familie und Staat, Seite 8.*

häufigere Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie – sind Frauen deutlich häufiger von Altersarmut betroffen.

Vor diesem Hintergrund besteht dringender Handlungsbedarf, die Chancengleichheit für Frauen zu erhöhen. Es ist daher höchste Zeit, die Geschlechtergleichstellung am Arbeitsmarkt voranzutreiben und Maßnahmen zu ergreifen, um strukturell bedingte Nachteile für Frauen im Erwerbsleben zu beseitigen.

Für gute Arbeitsverhältnisse und faire Löhne muss das Problem der immer weiter nachlassenden Tarifbindung als ein zentraler Aspekt in den Fokus genommen werden. Geringere Entgeltlücken in tarifgebundenen Bereichen weisen darauf hin, dass Frauen in besonderem Maße von Tarifbindung profitieren. Die Tarifautonomie leidet an einer Funktionsschwäche. Die tarifliche Ordnung hat in den letzten zwei Dekaden maßgeblich gestaltende Kraft eingebüßt. Deutschlandweit waren im Jahr 2000 noch rund 68 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben tätig, 2021 waren es hingegen nur noch 52 Prozent. Laut Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) aus Oktober 2021 führt die rückläufige Tarifbindung zu geringeren Sozialabgaben von jährlich rund 30 Milliarden Euro und einem Minus von circa 18 Milliarden Euro bei den Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen⁴. Durch Stärkung der Tarifbindung kann zudem dem wachsenden Fachkräftemangel begegnet werden.

Ein Baustein zur Förderung der Tarifbindung kann ein Bundestariftreuegesetz sein. Die Bindung öffentlicher Auftragsvergaben des Bundes an tarifliche Entgeltbedingungen befördert die Verbreitung von Tarifverträgen. Damit kann der Bund einen Beitrag zur Entgeltgleichheit der Geschlechter leisten und zudem sicherstellen, dass Beschäftigte bei der Ausführung von Aufträgen der öffentlichen Hand einen auskömmlichen Lohn erhalten. Ein Bundestariftreuegesetz kann zudem verhindern, dass Angebote angenommen werden, die aufgrund von Dumpinglöhnen preiswert kalkuliert sind.

⁴ DGB, Tarifflicht-Atlas, Neue DGB-Analyse: Tarifflicht ist für die Allgemeinheit teuer, <https://www.dgb.de/themen/++co++627c137e-2a72-11ec-b540-001a4a160123>; Stand: 25.10.2021.

Wesentliche Ursachen für den Rückgang der Tarifbindung liegen in der Schwächung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden durch Mitgliederschwund. Infolge des erheblichen branchenübergreifenden Bedeutungsverlustes der Tarifpartner ist die Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge in Bedrängnis geraten. Der Rückgang tarifgebundener Mitglieder bei Arbeitgeberverbänden hat sich durch Einführung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung, die so genannten OT-Mitgliedschaften, verstärkt. Die Einführung von OT-Mitgliedschaften hat zum einen den Abschluss von Branchentarifverträgen erschwert. Zum anderen sehen sich Arbeitgeberverbände mit OT-Mitgliedern regelmäßig nicht in der Lage, gemeinsam mit der zuständigen Gewerkschaft einen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung der zwischen ihnen abgeschlossenen Tarifverträge zu stellen. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, ein Tarifvertragssystem zur Verfügung zu stellen, welches dem verfassungsrechtlichen Anspruch zur Gestaltung des Arbeits- und Wirtschaftslebens entsprechen kann. Durch ein Verbot von OT-Mitgliedschaften könnte er dieses Hindernis für Abschluss und Verbreitung von Tarifverträgen beseitigen.

Das Ziel, Geschlechtergerechtigkeit im Erwerbsleben zu befördern, kommt nicht ohne Betrachtung von Minijobs aus. Seit grundlegender Reform im Jahr 2003 ist die Ausübung einer sozialversicherungs- und steuerfreien Teilzeitbeschäftigung gesetzlich vorgesehen. Minijobs sollten flexible Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer:innen schaffen sowie für Unternehmen die Abdeckung eines kurzfristig besonders hohen Personalbedarfs ermöglichen.

Zahlreiche Studien belegen allerdings, dass Minijobs negative arbeitsmarktpolitische und erwerbsbiografische Effekte mit sich bringen.⁵

⁵ *Hohendanner/Walwei*: Arbeitsmarkteffekte atypischer Beschäftigung, 2013 in WSI Mitteilungen 4/2013, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0342-300X-2013-4-239/arbeitsmarkteffekte-atypischer-beschaeftigung-jahrgang-66-2013-heft-4?page=1>; Stand 01.03.2023; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung: Nachfolgestudie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) sowie den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, 2016, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162723/1/890676178.pdf>, Stand 01.03.2023; Tobias Peters: Die fiskalischen Kosten der Minijobs, 2017, https://media.suub.uni-bremen.de/bitstream/elib/5540/1/iaw_22.pdf, Stand 01.03.2023

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Minijobs mehrheitlich von Frauen ausgeübt werden, ihr Anteil an allen Minijobber:innen betrug 2022 rund 60 Prozent. Die ökonomische Situation dieser Personen ist schwierig, soweit sie nur durch Minijobs den Lebensunterhalt bestreiten. Denn Minijobs sind überwiegend im Niedriglohnssektor angesiedelt, für sie wird meist nicht mehr als der gesetzliche Mindestlohn gezahlt, sie bauen keinen eigenständigen Schutz durch die Kranken- und Arbeitslosenversicherung auf und sorgen damit kaum für die eigene Rente vor. Durch die Verbindung von Ehegattensplitting und der Steuer- und Abgabefreiheit von Minijobs geraten besonders viele Zweitverdienende in die sogenannte Minijobfalle. Eine Konstellation, bei der eine über den Minijob hinausgehende Erwerbstätigkeit keine unmittelbaren finanziellen Anreize mit sich bringen würde. Laut einer Studie des Münchner ifo-Instituts vom Oktober 2021 sind vor allem Frauen von dieser Problematik betroffen: Rund drei Viertel der verheirateten Frauen im erwerbsfähigen Alter haben ein geringeres Einkommen als ihre Partner und sind demnach Zweitverdienerinnen.⁶

Auch für Unternehmen bieten sich Nachteile kurzfristigen Personalbedarf durch Minijobs zu decken. Ein indirekter Nachteil liegt in der Gefahr der Verkleinerung des Fachkräfteangebots. Denn viele Personen in Minijobs verfügen über höhere Qualifikationen, als für dessen Ausübung erforderlich. Sie stehen jedoch als höher qualifizierte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung. Diese „versteckten Fachkräfte“ wieder mit höherem Arbeitsvolumen für den Arbeitsmarkt sichtbar zu machen und ihr volles Potenzial zu nutzen, kann einen wertvollen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten.

Die genannten derzeit geltenden Regelungen fördern traditionelle Rollenbilder, in denen der Mann als Hauptverdiener agiert und die Frau die Hausarbeit und Kinderbetreuung übernimmt und über eine eingeschränkte Erwerbstätigkeit höchstens etwas dazuverdient. Um die Situation am Arbeitsmarkt für die Zweitverdienenden nachhaltig zu verbessern, müssen Minijobs im Regelfall in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse überführt werden. Ein Modell dafür sind stufenweise ansteigende

⁶ Blömer/Brandt/Peichl; (2021), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo-Forschungsbericht Nr. 126, Seite 9.

Sozialabgaben bis zu 2.000 Euro. Danach würden die vollen Sozialversicherungsbeiträge fällig. So könnte das Armutsrisiko gesenkt werden bei gleichzeitig positiven Effekten für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum.

Allerdings sollten Minijobs als Zuverdienstmöglichkeit für Studierende, Schüler:innen oder Rentner:innen erhalten werden, da sich für diese Erwerbsgruppen durch einen Minijob ihr grundsätzlicher sozialversicherungsrechtlicher Status nicht ändert. Daher sollte für diese Personengruppen ein Ausnahmetatbestand gesetzlich festgelegt werden.