Abschlussbericht

KOMMISSION „BÜROKRATIEARME UMSETZUNG DER ENTGELTTRANSPARENZRICHTLINIE“

BERLIN, 24. OKTOBER 2025

Inhaltsverzeichnis

I.	Vorwort des Kommissionsvorsitzes	2
II.	Die Zusammensetzung der Kommission	5
III.	Die Arbeit der Kommission und die Anhörung von Sachverständigen	9
IV.	Die Antworten auf die Leitfragen	18
	Leitfrage 1a	18
	Leitfrage 1b	30
	Leitfrage 2	39
	Leitfrage 3a	45
	Leitfrage 3b	46
	Leitfrage 3c	47
V.	Anhang: Sondervoten	49
	1. Christina Diem-Puello (VdU)	49
	2. Elke Hannack (DGB)	54
	3. Prof. Dr. Isabell Hensel und Prof. Dr. Heide Pfarr (djb)	62
	4. Dr. Katharina Herrmann (BPM)	75
	5. Steffen Kampeter (BDA)	80

I. Vorwort des Kommissionsvorsitzes

Frauen und Männer haben bei gleicher und gleichwertiger Arbeit Anspruch auf das gleiche Arbeitsentgelt. Dieses Ziel ist in Deutschland – so wie in vielen anderen Ländern – nach wie vor nicht erreicht, wie jährliche Berechnungen des statistischen Bundesamtes zeigen. Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie (ETRL) hat zum Ziel, diesen Grundsatz in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union umzusetzen. Sie wurde 2023 verabschiedet und muss bis zum 7. Juni 2026 in deutsches Recht umgesetzt werden. **1**

Die zentralen Instrumente der ETRL zur Erreichung des Ziels der Entgeltgleichheit bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit umfassen neben der Entgelttransparenz im Bewerbungsverfahren insbesondere das Auskunftsrecht für Beschäftigte sowie die Berichtspflichten über Entgeltstrukturen für alle Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten. Die Richtlinie sieht im Zusammenhang mit dem Auskunftsrecht vor, dass Beschäftigte, unabhängig von der Unternehmensgröße, Anspruch auf Auskunft über ihr individuelles Entgelt sowie über das durchschnittliche Entgelt von Kolleginnen und Kollegen haben, die gleiche oder gleichwertige Arbeit leisten. Im Rahmen der Berichtspflicht sieht die ETRL vor, dass Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten regelmäßig Berichte zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle, dem Gender Pay Gap, veröffentlichen müssen. **2**

Diese Instrumente stärken einerseits die Rechte der Beschäftigten auf Transparenz und stellen der Öffentlichkeit Informationen zu bestehenden Entgeltunterschieden zur Verfügung. Andererseits **3**

führen sie für die betroffenen Unternehmen zu erhöhtem administrativem Aufwand.

Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag 2025 vereinbart, die ETRL „bürokratiearm in nationales Recht umzusetzen“. Zur Umsetzung dieses Vorhabens hat Bundesministerin Karin Prien eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge zur praxisgerechten und bürokratiearmen Umsetzung der Richtlinie erarbeiten soll. **4**

Die Kommission hat auf Grundlage ausgewählter Leitfragen mögliche Ansätze für eine bürokratiearme Umsetzung diskutiert und mit externen Sachverständigen erörtert. Im Verlauf dieser Beratungen wurde das Spannungsfeld deutlich, das zwischen einer möglichst unbürokratischen Ausgestaltung für die betriebliche Praxis einerseits und der (EU-)rechtskonformen Umsetzung des entsprechenden Gesetzes andererseits besteht. **5**

Dieses Spannungsfeld betrifft zum einen spezifische Regelungsfragen im Zusammenhang mit der Berichtspflicht, wie z. B. die Definition des Entgeltbegriffs. Zum anderen umfasst es grundsätzliche Aspekte wie etwa das Verhältnis von Entgeltgleichheit und Tarifautonomie sowie die damit zusammenhängende Frage nach einer möglichen Privilegierung tarifgebundener und/oder tarifanwendender Unternehmen. **6**

Der vorliegende, einstimmig verabschiedete Text spiegelt die Ergebnisse der Beratungen und die gemeinsamen Überlegungen der Kommission zur Umsetzung der ETRL wider. **7**

Wir danken allen Mitgliedern der Kommission für die konstruktive und kooperative Zusammenarbeit. Ebenso gilt unser Dank den externen Sachverständigen, die ihre Expertise in mündlicher wie schriftlicher Form eingebracht und damit wesentlich zur Arbeit der Kommission beigetragen haben. Besonders danken wir dem Team des Referats 312 „Entgeltgleichheit“ im Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, in dem die Geschäftsstelle der Kommission angesiedelt war, sowie Frau Laura Lex und Frau Clara Schäper für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichts. Abschließend sprechen wir Frau Ministerin Karin Prien unseren herzlichen Dank für das entgegengebrachte Vertrauen aus. **8**

Berlin und Köln, 24. Oktober 2025

Katharina Wrohlich Christian Rolfs

II. Die Zusammensetzung der Kommission

Die Grundlage für die Arbeit der Kommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“ bildet der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages: **9**

> „Wir wollen gleichen Lohn für gleiche Arbeit für Frauen und Männer bis 2030 verwirklichen. Dazu werden wir die EU-Transparenzrichtlinie bürokratiearm in nationales Recht umsetzen. Wir werden eine Kommission einsetzen, die bis Ende 2025 dazu Vorschläge macht. Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren soll dann unverzüglich eingeleitet werden.“ (Zeile 3226-3229, S. 101, Gleichstellungsstrategie)

Entsprechend dieses Koalitionsauftrages hat die Bundesministerin für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Karin Prien, im Juli 2025 eine elfköpfige unabhängige Expertinnen- und Experten-Kommission eingesetzt. **10**

Die Kommission hatte die Aufgabe, bis Ende Oktober 2025 Vorschläge zu erarbeiten, wie die Vorgaben der Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970 (ETRL) möglichst aufwandsarm für die Wirtschaft umgesetzt werden können. Dabei dürfen die Vorschläge einerseits nicht hinter den Vorgaben des Unionsrechts zurückbleiben, sollen aber andererseits auch keine überschießende Umsetzung erzwingen (1:1-Umsetzung). Schließlich sollen sie das Ziel der Richtlinie unterstützen, den Entgeltgleichheitsgrundsatz zwischen Frauen und Männern effektiv zu stärken. **11**

Die Kommission setzte sich wie folgt zusammen: **12**

Prof. Dr. Christian Rolfs (Kommissionsvorsitz) – Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, Universität zu Köln

Prof. Dr. Katharina Wrohlich (Kommissionsvorsitz) – Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und Professorin für Öffentliche Finanzen, Gender- und Familienökonomie an der Universität Potsdam

Senator a.D. Christoph Ahlhaus – Vorsitzender der Bundesgeschäftsführung des Bundesverbandes der mittelständischen Wirtschaft e.V. (BVMW).

Christina Diem-Puello – Präsidentin des Verbandes der Unternehmerinnen in Deutschland e.V. (VdU)

Elke Hannack – Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Prof. Dr. Isabell Hensel – Vorsitzende der Arbeitsrechtskommission im Deutschen Juristinnenbund (djb)

Dr. Katharina Herrmann – Vizepräsidentin des Bundesverbandes der Personalmanager*innen (BPM)

Steffen Kampeter – Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Carmen-Maja Rex – Vorstandsvorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Personalführung e.V. (DGFP)

Prof. Dr. Adam Sagan, MJur (Oxon) – Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, europäisches und deutsches Arbeitsrecht, Universität Bayreuth

Rechtsanwältin Dr. Doris-Maria Schuster – Vorsitzende des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im Deutschen Anwaltverein (DAV).

Die Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970

Die Entgelttransparenzrichtlinie (ETRL) ist am 6. Juni 2023 in Kraft getreten und muss innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. Die Umsetzungsfrist endet am 7. Juni 2026.

Die ETRL enthält verbindliche Maßnahmen zur Förderung von Entgelttransparenz sowie Regelungen zur besseren Rechtsdurchsetzung des Entgeltgleichheitsgrundsatzes. Die Transparenzmaßnahmen umfassen u.a. einen Auskunftsanspruch für Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber über das Einstiegsentgelt oder dessen Spanne, einen Auskunftsanspruch für alle Beschäftigten, mit dem sie in Erfahrung bringen können, wie sie im Durchschnitt im Vergleich zu ihren weiblichen und männlichen Kollegen entlohnt werden, die gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, sowie eine Berichtspflicht für Arbeitgeber ab 100 Beschäftigten zu vorgegebenen Gender Pay Gap-Indikatoren und eine Verpflichtung zu einer Entgeltbewertung bei einem relevanten Gender Pay Gap mit Abhilfemaßnahmen.

Für eine wirksamere Rechtsdurchsetzung sieht die ETRL u.a. Sanktionen bei Nichteinhaltung der Rechte und Pflichten aus der Richtlinie vor, fordert eine bessere Unterstützung von Klägerinnen und Klägern im Gerichtsverfahren durch Verbände und legt eine Mindestverjährung von drei Jahren für Ansprüche auf gleiches Entgelt fest.

13

14 Bei der Kommission handelte es sich um eine unabhängige Expertinnen- und Expertenkommission, die interdisziplinär besetzt wurde. Der Verband der Unternehmerinnen in Deutschland e.V. (VdU), der Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (BVMW), die Deutsche Gesellschaft für Personalführung e.V.

(DGFP) und der Bundesverband der Personalmanger*innen (BPM) repräsentieren die heterogene deutsche Arbeitgeberschaft und sicherten damit eine branchenübergreifende Expertise bei der Erarbeitung der Kommissionsvorschläge.

Zusätzlich waren mit der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) wichtige Dachverbände der Sozialpartner vertreten, um insbesondere die Interessen der tarifgebundenen Arbeitgeber sowie die Interessen der Beschäftigten umfassend zu berücksichtigen. **15**

Weiterhin waren der Deutsche Juristinnenbund (djb), der Deutsche Anwaltverein (DAV) sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Expertise im europäischen und nationalen Arbeitsrecht sowie der Volkswirtschaftslehre in der Kommission vertreten, damit alle Vorschläge dem aktuellsten Stand von Wissenschaft und Praxis entsprechen und gleichzeitig die zwingenden (unions-) rechtlichen Vorgaben der Richtlinie beachtet werden. **16**

III. Die Arbeit der Kommission und die Anhörung von Sachverständigen

Frau Bundesministerin Prien hat die Kommission beauftragt, zu zwei zentralen Transparenzinstrumenten der Entgelttransparenzrichtlinie – nämlich zur Ausgestaltung der Instrumente „Auskunftsanspruch“ (Art. 7 ETRL) und „Berichtspflicht“ (Art. 9 ETRL) – Stellung zu nehmen, und Vorschläge zu erarbeiten, wie die Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie bürokratiearm für die Unternehmen und zugleich wirksam für die Beschäftigten gelingen kann. **17**

Der Kommissionsauftrag bezog sich dabei konkret auf die Beantwortung folgender Leitfragen: **18**

(1) Leitfragen zum Transparenzinstrument „Berichtspflicht“

Wie kann die Berichtspflicht nach Art. 9 ETRL bürokratiearm und für Arbeitgeber nutzbringend in deutsches Recht umgesetzt werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass Daten der Entgelttransparenzberichte aussagekräftig und vergleichbar sind?

Wie können das Abhilfeverfahren nach Art. 9 Abs. 10 ETRL und die Gemeinsame Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL bürokratiearm, praxistauglich und passgenau innerhalb der Strukturen des deutschen Arbeitsrechts umgesetzt werden?

(2) Leitfrage zum Transparenzinstrument „Auskunftsanspruch“

Wie kann der Auskunftsanspruch nach Art. 7 ETRL bürokratiearm in deutsches Recht umgesetzt werden?

(3) Leitfragen zur Unterstützung von Arbeitgebern, insbesondere von KMU, durch Digitalisierung

Wie kann Digitalisierung konkret zu einer bürokratiearmen Umsetzung, insbesondere von Berichtspflicht und Auskunftsanspruch beitragen? Wie können vor allem Kosten für KMU reduziert werden?

Welche (digitalen) Unterstützungsinstrumente sollte die Bundesregierung Arbeitgebern zur Erfüllung von Art. 11 ETRL zur Verfügung stellen, unter anderem zur Ermittlung gleicher und gleichwertiger Arbeit?

Welche (digitalen) Angebote sollte diesbezüglich die Monitoringstelle bereitstellen, um den Aufwand für die Berichtspflicht zu reduzieren?

19 Die Umsetzungsfrist für die Entgelttransparenzrichtlinie endet am 7. Juni 2026. Vor dem Hintergrund des sich an die Kommissionsarbeit anschließenden Gesetzgebungsverfahrens hatte die Kommission bis Ende Oktober 2025 Zeit, die Leitfragen zu bearbeiten und Vorschläge zu entwickeln. Basierend auf diesem engen Zeitplan hat die Kommission insgesamt viermal getagt:

Auftaktsitzung am 17. Juli 2025

20 Die Auftaktsitzung fand am 17. Juli 2025 im BMBFSFJ unter Teilnahme von Frau Bundesministerin Prien statt. Frau Prien dankte für das Engagement, ordnete die Leitfragen ein und betonte insbesondere ihr großes Interesse an rechtskonformen und wirksamem Vorschlägen zur Umsetzung der Richtlinie, um den Entgeltgleichheitsgrundsatz zu verwirklichen und eine gerechte Bezahlung von Frauen und Männern zu fördern. Für eine hohe Akzeptanz in der Wirtschaft müssten sich diese Vorschläge zugleich durch einen minimalen Aufwand und geringe Bürokratie umsetzen lassen.

21 In der anschließenden Diskussion zum Verständnis und zur Einordnung der Leitfragen wurden u.a. folgende Themenbereiche als relevant für die Erarbeitung von praxisorientierten und wirksamen Vorschlägen angesprochen:

- Ausgestaltung der Berichtspflicht: Definition des Entgeltbegriffs und der darauf aufbauenden Indikatorik für sinnvolle und ein Benchmarking zwischen den Unternehmen unterstützende Entgelttransparenzberichte;
- Klärung des Konzepts der gleichwertigen Arbeit und der Verantwortlichkeiten zur Umsetzung des Konzeptes;
- Klärung des Begriffs der einheitlichen Quelle und ihrer Auswirkungen auf die Transparenzinstrumente;
- Diskussion um die Auslegung des Begriffs der Arbeitnehmervertretung in der ETRL: Klärung der Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen und Rolle der Sozialpartner, z.B. beim Abhilfeverfahren im Nachgang zur Berichtspflicht und gemeinsamen Entgeltbewertung;

- Diskussion um Berücksichtigung und Förderung der Tarifbindung durch eine unionsrechtskonforme Stärkung tarifgebundener und ggf. auch tarifanwendender Unternehmen;
- Konzeption des Abhilfeverfahrens (u.a. Prozessgestaltung des Abhilfeverfahrens, Einbeziehung der (betrieblichen) Arbeitnehmervertreter, Anpassungs- und Rechtfertigungsmöglichkeiten bei geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden);
- Ausgestaltung des Auskunftsanspruches, u.a. Häufigkeit der Geltendmachung, Fristen, Nachbesserungen und Folgen;
- Klärung der Frage nach der notwendigen Unterstützung für Unternehmen bei der Auseinandersetzung mit ihren Entgeltsystemen und -strukturen.

22 In der Diskussion zeigte sich auch der Bedarf nach einer Anhörung von weiteren Sachverständigen, um die Leitfragen vollumfänglich beantworten zu können. Es wurde daher entschieden, die zweite Kommissionssitzung mit der Anhörung von Sachverständigen zu verbinden. Zugleich vereinbarten die Kommissionsmitglieder, Stellungnahmen mit ersten Vorschlägen zu erarbeiten und diese für die weitere Kommissionsarbeit zugrunde zu legen.

2. Kommissionssitzung am 28. August 2025 mit Anhörung der Sachverständigen

23 Die zweite Kommissionssitzung fand am 28. August 2025 statt. Im Zentrum dieser Sitzung stand die Anhörung von Sachverständigen mit dem Schwerpunkt auf der praxisorientierten Umsetzung der Berichtspflicht und den daran anknüpfenden Themen wie Digitali-

sierung von HR-Systemen, Definition von Entgeltbestandteilen sowie der Vorstellung von bewährten Methoden in Unternehmen zur Herstellung von Entgeltgleichheit.

Folgende Sachverständige wurden – basierend auf den Vorschlägen der Kommissionsmitglieder – angehört: **24**

Ralf Gabriel, Head of Operations PY/PA Airbus Defence& Space, Central Services/Executive PY GER

Dr. Daniel Herbold, Head of Compensation and Benefits Heidelberg Materials

Birgit Horak, Geschäftsführerin Lurse HR Consulting GmbH

Dr. Nikolaos Mitritzikis, Leiter Personalwirtschaft BMW Group

Kerstin Oster, Vorständin Personal und Soziales Berliner Wasserbetriebe

Sarah Plitzko, Leiterin Compensation & Benefits Wacker Chemie AG

Dr. Tanja Schmidt, Gründerin von Ines Analytics GmbH

Prof. Dr. Verena Tobsch, Gründerin von Ines Analytics GmbH

Stefan Tress, Cluster Lead HR Processes & Products Commerzbank

Astrid Wallisch, Head of HR Governance and HR Policy, Deutsche Lufthansa AG.

Zugleich flossen die schriftlichen Stellungnahmen folgender Institutionen bzw. Sachverständigen in die Arbeit der Kommission ein: **25**

Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.

Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e.V

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Prof. Dr. Heide Pfarr

Rewe Group

wtw – WillisTowersWatson

Zusammenfassend zeigten sich aus Sicht der Kommissionsmitglieder in den Anhörungen u.a. folgende Schwerpunkte, die bei der Vorschlagsentwicklung Berücksichtigung finden sollten: **26**

- der Wunsch nach Normierung verlässlicher, rechtsklarer und praktikabler Vorgaben durch den Gesetzgeber;
- das Interesse an einer unionsrechtskonformen Privilegierung tarifgebundener Unternehmen bei gleichzeitiger Klärung der Umsetzungsprozesse in diesen Unternehmen;
- der Wunsch nach klaren Begriffsdefinitionen, insbesondere im Hinblick die Begriffe „Arbeitgeber“, „Entgelt“ und „Arbeitnehmervertretung“;
- der Wunsch nach Aufnahme eines nicht abschließenden Katalogs von Rechtfertigungsgründen für Entgeltunterschiede im Umsetzungsgesetz;
- das Interesse nach konkreten gesetzlichen Vorgaben zur Bildung der Vergleichsgruppen;
- der Wunsch nach Vorgaben im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen (betrieblichen) Arbeitnehmervertretungen

und Arbeitgebern bei der Erfüllung der Transparenzinstrumente;

- die Regelung angemessener Fristen zur Identifikation und Durchführung von Abhilfemaßnahmen;
- der Wunsch, den Auskunftsanspruch im Hinblick auf Inanspruchnahme, Inhalt und Betrachtungszeitraum zu begrenzen;
- die Vermeidung von redundanten Berichtspflichten, vor allem im Verhältnis zur sog. Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD);
- die Möglichkeit einer konzernübergreifenden Berichtserstattung;
- die Bedeutung der Digitalisierung, v.a. für die Erfüllung der Berichtspflicht und im Vorfeld für die Ermittlung der zugrundeliegenden Daten;
- der Wunsch nach einer möglichst aufwandsarmen Übermittlung der Entgelttransparenzberichte an die Monitoringstelle;
- die Bitte nach Unterstützung durch erklärende Materialien, Handreichungen und ggf. kostenlose Online-Tools, die bei der Berichtserfüllung unterstützen sollen.

27 Aufgrund der geringen Vertretung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) sowie nicht-tarifgebundenen Unternehmen unter den Sachverständigen wurde vereinbart, die Besonderheiten von KMU bei der Entwicklung der Vorschläge eingehend zu berücksichtigen.

3. Kommissionssitzung am 1. Oktober 2025

Basierend auf den mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen und den vorgelegten Vorschlägen der Kommissionsmitglieder erarbeitete der Kommissionsvorsitz Abstimmungsvorschläge zur Beantwortung der Leitfragen. **28**

Die Abstimmungsvorschläge wurden auf der dritten Kommissionssitzung am 1. Oktober 2025 erstmalig (an-)diskutiert; das Meinungsbild zu allen Leitfragen ermittelt und bei uneinheitlichen Voten versucht, Kompromisslösungen zu entwickeln. **29**

4. Kommissionssitzung am 13. Oktober 2025

In der vierten Sitzung stand die Erstellung des Abschlussberichts im Mittelpunkt, dessen Aufbau die Kommissionsvorsitzenden zu Beginn der Sitzung vorstellten. Im Anschluss hat die Kommission das vom Kommissionsvorsitz vorgelegte Kapitel 4 des Abschlussberichts entlang der Leitfragen und ihren Unterpunkten erörtert und über alle Einzelfragen final diskutiert und abgestimmt. **30**

Kapitel IV dieses Abschlussberichts wurde am Ende der Sitzung von der Kommission einstimmig beschlossen. Einige Kommissionsmitglieder behielten sich Sondervoten vor, die dem Bericht als Anhang beigefügt sind. **31**

Abschließend wurde das weitere Vorgehen vereinbart: Nach der Endredaktion durch den Kommissionsvorsitz wird der gesamte Bericht in der Kommission im Umlaufverfahren abgestimmt und **32**

am 24. Oktober 2025 dem Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend übermittelt. Am 7. November 2025 übergibt die Kommission den Bericht an Frau Bundesministerin Karin Prien.

IV. Die Antworten auf die Leitfragen

Leitfrage 1a

Wie kann die Berichtspflicht nach Art. 9 ETRL bürokratiearm und für Arbeitgeber nutzbringend in deutsches Recht umgesetzt werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass Daten der Entgelttransparenzberichte aussagekräftig und vergleichbar sind?

Aus Sicht der Kommission ist eine Präzisierung des Entgeltbegriffs notwendig, um die Berichtspflicht nutzbringend umsetzen zu können. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die folgenden Aspekte diskutiert: **33**

1. Präzisierung des Entgeltbegriffs im Rahmen der Berichtspflicht

1.1 Berichtspflichtiges Entgelt

Art. 9 ETRL regelt die Pflicht der Arbeitgeber zur Berichterstattung über das Entgeltgefälle zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Arbeitgeber ab 100 Beschäftigten müssen demnach Entgelttransparenzberichte erstellen, die Informationen über Entgeltunterschiede zwischen den Geschlechtern im Unternehmen anhand sieben in Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a) bis g) ETRL beschriebener Indikatoren beinhalten. **34**

Die Kommission hat sich eingehend mit der Präzisierung des Entgeltbegriffs im Rahmen der Berichtspflicht befasst. In diesem Zusammenhang ist im ersten Schritt das berichtspflichtige Entgelt zu definieren. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass für die Berichtspflicht das Ist-Entgelt maßgeblich ist. Einzelne Kommissionsmitglieder sowie einige der angehörten Sachverständigen aus der Unternehmenspraxis präferieren eine Berichtspflicht für das Ziel-Entgelt. Seitens einzelner Kommissionsmitglieder wurde geäußert, dass der Bericht der Ist-Entgelte zu größerem Bürokratieaufwand führe als der Bericht der Ziel-Entgelte. Diese Einschätzung wird nicht von allen Kommissionsmitgliedern geteilt, da Ist-Entgelte in der Regel in der Entgeltabrechnung hinterlegt sind. Zudem hat der Kommissionsvorsitz Bedenken, ob ein Bericht über das Ziel-Entgelt im Rahmen der Entgelttransparenzberichte mit der ETRL vereinbar ist. **35**

Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass grundsätzlich die Summe aller Entgeltbestandteile im Berichtszeitraum zugrunde zu legen ist. Allerdings sind Entgeltbestandteile, denen keine Arbeitsleistung im Berichtszeitraum gegenübersteht (z.B. Abfindungen), auszunehmen, da andernfalls die erforderliche Umrechnung in einen entsprechenden Bruttostundenlohn nicht sinnvoll möglich ist. Diskutiert wurde die Möglichkeit der Einführung einer Bagatellgrenze, sodass eventuell geringwertige Sachleistungen (z.B. verbilligtes Kantinenessen, Fahrvergünstigungen etc.) von der Berichtspflicht durch die Unternehmen ausgenommen werden können. Die Kommission ist zudem mehrheitlich der Meinung, dass dem Entgeltbegriff eine Eingrenzung auf eindeutig ablesbare und nachvollziehbare Vergütungsbestandteile (orientiert an der Entgeltbescheinigungsverordnung) zugrunde gelegt werden sollte. Ein Ausschluss von bestimmten Entgeltbestandteilen wie freiwilligen **36**

Wahlleistungen und Leistungen, die nicht vom Vertragsarbeitgeber gewährt werden (Aktienoptionen, Phantom Stocks, etc.), sollte möglich sein. Einige Kommissionsmitglieder waren hiervon abweichend der Meinung, dass sämtliche Entgeltkomponenten einzeln in die Berichtspflicht einbezogen werden sollten.

37 Bezugnehmend auf die Begriffe, die in Art. 3 Abs. 1 ETRL verwendet werden (z.B. „Median-Entgelthöhe“), ist die Kommission mehrheitlich der Meinung, dass die Begriffe „Median“ und „Durchschnitt“ im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung definiert werden sollten.

38 Nach Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b) ETRL ist in den Entgelttransparenzberichten sowohl über das Bruttojahresentgelt als auch über das Bruttostundenentgelt zu berichten. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass Arbeitgeber berechtigt werden können, für die Berechnung des Bruttostundenentgeltes die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit zugrunde zu legen. Einzelne Mitglieder der Kommission wiesen allerdings darauf hin, dass im Fall des Abweichens von vertraglicher und tatsächlich erbrachter Arbeitszeit ein unzutreffendes Bruttostundenentgelt berichtet würde.

39 Die Kommissionsmitglieder sind sich einig, dass die Unternehmen berechtigt sein sollten, in ihren Berichten nach Beschäftigungsstaaten getrennte Indikatoren zu berichten, da andernfalls die 5 %-Grenze nach Art. 10 Abs. 1 Buchstabe a) ETRL überschritten sein kann, ohne dass tatsächlich eine Entgeltdiskriminierung vorliegt. Das betrifft namentlich EU-ausländische Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Kontrovers hat die Kommission die Berichterstattung durch die Konzernmutter diskutiert. Unstrittig ist, dass der Konzern die Berichte der Unternehmen bündeln und anstelle der einzelnen Unternehmen berichten kann. Uneinigkeit besteht darin, ob die einzelnen Indikatoren über die Unternehmen hinweg zusammengefasst werden können. **40**

Einzelne Kommissionsmitglieder brachten an diesem Punkt den Einwand vor, dass eine solche Möglichkeit die Gefahr berge, dass Indikatoren der Konzerntöchter innerhalb des Konzerns „verrechnet“ und so Gender Pay Gaps in einzelnen Unternehmen nicht identifiziert bzw. einzelnen Unternehmen zugeschrieben werden könnten. Diese in einem folgenden Schritt (z.B. bei der Rechtfertigung von Entgeltunterschieden oder im Rahmen der Abhilfe) wieder auseinanderzurechnen, könnte ggf. zusätzlichen Bürokratieaufwand verursachen. **41**

1.2 Berechnung des geschlechtsspezifischen Entgeltgefälles

Bezugnehmend auf Art. 9 Abs. 1 Buchstaben a) und c) ETRL, in dem die Berichtspflicht für das geschlechtsspezifische Entgeltgefälle (Durchschnitt) bzw. das mittlere geschlechtsspezifische Entgeltgefälle beschrieben wird, ist die Kommission mehrheitlich der Meinung, dass dabei das tatsächlich ausgezahlte Bruttojahresentgelt und das entsprechende Bruttostundenentgelt zugrunde gelegt werden muss. Von der Mehrheitsmeinung abweichend äußerten einige Kommissionsmitglieder den bereits oben benannten Wunsch nach der Möglichkeit zum Bericht des Zielentgelts. **42**

1.3 Umgang mit variablen und ergänzenden Entgeltbestandteilen

Neben dem Entgeltgefälle beim Grundgehalt erstreckt sich die Berichtspflicht auch auf ergänzende oder variable Entgeltbestandteile (Art. 9 Abs. 1 Buchstaben b), d) und e) ETRL). Unionsrechtlich erforderlich ist nur eine Differenzierung zwischen dem Grundentgelt einerseits und allen ergänzenden und variablen Bestandteilen andererseits, wie sich aus Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a) ETRL ergibt. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass an dieser Stelle eine Öffnungsklausel sinnvoll wäre: Unternehmen dürften demnach selbst entscheiden, ob sie die ergänzenden und variablen Entgeltbestandteile als Summe oder einzeln darstellen und berichten wollen. Maßgeblich für diesen Vorschlag war die Anhörung von Sachverständigen aus der Unternehmenspraxis, die von sehr komplexen Entgeltsystemen mit mehreren hundert, teilweise sogar mehreren tausend einzelnen Entgeltbestandteilen bzw. Lohnarten berichtet haben. Vor diesem Hintergrund erscheint es der Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht sinnvoll, zwingend alle einzelnen Entgeltbestandteile zu berichten. Allerdings wurde die Sorge geäußert, dass durch die Darstellung der Summe aller variablen und ergänzenden Entgeltbestandteile unter Umständen wichtige Informationen zur möglichen Geschlechterdiskriminierung bei einzelnen Entgeltbestandteilen verborgen bleiben könnten, was der Richtlinie nach Auffassung einiger Mitglieder widersprechen könnte. Zudem ist durch eine Öffnungsklausel die Vergleichbarkeit der Berichte untereinander nur eingeschränkt möglich. Eine Kompromisslinie könnte darin bestehen, dass die Unternehmen die ergänzenden bzw. variablen Entgeltbestandteile zu inhaltlich sinnvollen Gruppen zusammenzufassen. **43**

Die Kommission hat zudem die Konkretisierung bzw. Definition der Begriffe „ergänzende oder variable Entgeltbestandteile“ diskutiert. Eine knappe Mehrheit der Kommission spricht sich dafür aus, ergänzende oder variable Bestandteile als Entgeltbestandteile zu definieren, die nicht zum üblichen Grundgehalt zählen, das typischerweise monatlich für die in einem Monat erbrachte Arbeitsleistung gezahlt wird (im Sinne einer Negativ-Definition in Abgrenzung zum Grundentgelt nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a) ETRL). **44**

1.4 Sonstige Vorschläge im Zusammenhang mit der Berichtspflicht

Die Kommission ist der Meinung, dass Arbeitgeber die Informationen im Rahmen der Berichtspflicht lediglich in Textform (§ 126b BGB; nicht: Schriftform) bereitstellen müssen. **45**

Mehrheitlich wird auch die Aufnahme anerkannter Tools bzw. Methoden zur Bewertung der Gleichwertigkeit von Tätigkeiten in der Gesetzesbegründung befürwortet. **46**

Ebenfalls mehrheitlich schlägt die Kommission vor, die Berichtspflicht nach Art. 9 der ETRL nicht auf Arbeitgeber mit weniger als 100 Beschäftigten zu erstrecken (Art. 9 Abs. 5 ETRL). **47**

Die Kommission ist zudem mehrheitlich der Meinung, dass im Umsetzungsgesetz klargestellt werden sollte, dass die Entgeltunterschiede auf Basis von Vollzeitäquivalenten dokumentiert werden sollen, soweit sich der Bericht allein auf das Bruttojahresentgelt bezieht. **48**

Die Kommission hat zu Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL die gesonderte Erfassung der Gruppe(n) der außertariflich Beschäftigten diskutiert. Eine separate Dokumentation des Entgeltgefälles bei außertariflich Beschäftigten hat den Vorteil, dass ein etwaiges Entgeltgefälle leichter den einzelnen Beschäftigtengruppen (tariflich und außertariflich) zugeordnet werden kann, was auch die Abhilfemaßnahmen vereinfacht. Insbesondere würden dann etwaige Entgeltgefälle, die bei den außertariflich Beschäftigten auftreten, nicht unter Umständen fälschlicherweise auf den Tarifvertrag zurückgeführt. Bei Unternehmen, die weder tarifgebunden sind noch einen Tarifvertrag anwenden, entfällt die Differenzierung naturgemäß. **49**

Aus der Kommission wurde der Wunsch geäußert, zum Ziel einer Beweislastregelung im Individualprozess im Umsetzungsgesetz klarzustellen, dass ein Entgelttransparenzbericht, der nach Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL ein Entgeltgefälle von weniger als 5 Prozent ausweist, geeignet ist, den Anschein einer geschlechterspezifischen Entgeltdiskriminierung zu widerlegen. Die Kommission bittet den Gesetzgeber mehrheitlich, die sich aus den Entgelttransparenzberichten ergebenden Konsequenzen für die Darlegungs- und Beweislastverteilung im Individualprozess zu regeln. **50**

2. Arbeitsbewertung im Hinblick auf die Bildung von Vergleichsgruppen

Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL besagt, dass neben dem durchschnittlichen geschlechtsspezifischen Entgeltgefälle auch das geschlechtsspezifische Entgeltgefälle für „Gruppen von Arbeitnehmern“ dokumentiert werden muss. Der Begriff der Gruppe ist in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe h) ETRL definiert. „Gruppen von Arbeitnehmern“ sind demnach Arbeitnehmer, die gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten. In Art. 4 Abs. 4 ETRL sind die Kriterien definiert, anhand derer zu bestimmen ist, ob es sich um gleiche oder gleichwertige Tätigkeiten handelt. Demnach sind die maßgeblichen Kriterien die für die jeweilige Tätigkeit erforderlichen Kompetenzen, die damit einhergehenden Belastungen, die Verantwortung und die Arbeitsbedingungen. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass die Kriterien der Arbeitsbewertung gesetzlich nicht abweichend von dieser Definition in Art. 4 Abs. 4 ETRL vorgegeben werden dürfen. Die Richtlinie lässt freilich Spielraum für eine Generalklausel zugunsten etwaiger weiterer Faktoren, die für den konkreten Arbeitsplatz oder die konkrete Position relevant sind. Die Kommission sieht mehrheitlich keine Notwendigkeit, die Nutzung wissenschaftsgestützter Arbeitsbewertungstools in der Gesetzesbegründung anzuführen. Eine Minderheit der Kommission spricht sich dafür aus, für die Bereitstellung solcher Tools durch den Gesetzgeber zu werben, damit sie von interessierten Unternehmen genutzt werden können. **51**

Die Kommission ist zudem mehrheitlich der Meinung, dass Arbeitgeber die Daten getrennt für unterschiedliche Standorte (z.B. **52**

in verschiedenen Bundesländern mit unterschiedlichen Gehaltsniveaus) sowie für historisch gewachsene Altverträge dokumentieren dürfen. Einige Kommissionsmitglieder sehen dagegen den Bestandsschutz von Altverträgen eher auf der Ebene der Rechtfertigung verortet.

Der Gesetzgeber könnte, so die mehrheitliche Meinung der Kommissionsmitglieder, das Konzept der gleichwertigen Arbeit konkretisieren, damit insbesondere KMU aussagekräftige und rechtssichere Gruppen definieren können. Die Bundesregierung könnte die Unternehmen zudem entlasten, indem sie Analyseinstrumente, die den Anforderungen des Art. 4 Abs. 4 ETRL genügen, zur kostenfreien Nutzung zur Verfügung stellt. Allerdings sollte die Nutzung etwaiger Tools für die Unternehmen freiwillig sein (siehe auch Leitfrage 3b). **53**

3. Vorschläge für die Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber

Sehr ausführlich hat die Kommission hier (und zu Leitfrage 2) eine mögliche Privilegierung von tarifgebundenen Unternehmen diskutiert (Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 28 GRCh). Dies vor dem Hintergrund, dass das bisherige EntgTranspG bereits de lege lata eine entsprechende Unterscheidung vornimmt und Privilegierungen für tarifgebundene und tarifanwendende Arbeitgeber enthält. **54**

Das Verhältnis von Entgeltgleichheit und Tarifautonomie und die damit zusammenhängende Frage nach der konkreten Reichweite **55**

einer gesetzlichen Angemessenheitsvermutung konnte letztlich nicht gelöst werden. Auf der einen Seite wird – ausgehend von einer strukturellen Diskriminierungsfreiheit tariflicher Regelungswerke – dafür plädiert, Tarifverträgen generell und bis zu einer rechtskräftigen gegenteiligen Entscheidung die Vermutung beizumessen, mit Art. 157 AEUV in Einklang zu stehen (Art. 28 GRCh). Die Gegenseite betrachtet ein solches Verständnis als nicht vereinbar mit den Vorgaben des Unionsrechts und der bisherigen Rechtsprechung des EuGH. Einige Mitglieder weisen zur Unterstützung ihrer Position auf entsprechende Analysen von Tarifverträgen hin. Demzufolge gibt es Stimmen, die genau umgekehrt erst nach einer positiven rechtlichen Entscheidung die Vermutung einer Übereinstimmung des Tarifvertrags mit Art. 4 Abs. 4 ETRL für zulässig halten. Der Kommissionsvorsitz hatte zeitweise erwogen, dem Gesetzgeber in Anlehnung an § 99 ArbGG ein Beschlussverfahren zur schnellen höchstrichterlichen Klärung von Streitfällen vorzuschlagen. Er hat dies jedoch im Hinblick auf die Vielzahl der in einem solchen Verfahren ggf. zu beurteilenden Vergleichsgruppen als nicht praktikabel erachtet und aufgrund des Umstandes, dass letztverbindlich die Entscheidungskompetenz ohnehin beim EuGH liegt, nicht weiterverfolgt.

56 Mehrheitlich ist die Kommission der Ansicht, dass es in tarifgebundenen Unternehmen kein betriebliches Mitbestimmungsrecht aus Art. 4 Abs. 4 ETRL gibt, sofern der Tarifvertrag Art. 4 Abs. 4 ETRL entspricht. (In diesem Sinn entfällt auch eine etwaige Zusammenarbeit mit den betrieblichen Interessenvertretungen bei der Einteilung der Gruppen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe h) ETRL).

Jeweils mehrheitlich plädiert die Kommission für eine Angemessenheitsvermutung und die Einführung eines Stufenmodells für tarifgebundene Arbeitgeber bei Beantwortung des Auskunftsanspruchs. **57**

Sie spricht sich mehrheitlich dafür aus, dass eine Angemessenheitsvermutung jedenfalls insoweit gelten soll, dass das Auskunftsersuchen auf die Tarifgruppe des Auskunftssuchenden beschränkt wird; Grundlage für die Vergleichsgruppe soll demnach dessen Tarifgruppe bilden. Die Vergleichsgruppenbildung soll daher zunächst anhand der tariflichen Entgeltgruppe erfolgen; eine Korrektur soll nur erforderlich sein, wenn die auskunftsersuchende Person nachweist, dass die tarifliche Gruppenbildung Art. 4 Abs. 4 ETRL nicht entspricht. Bei der Auskunft über die Kriterien sollten tarifgebundene Arbeitgeber auf die jeweilige Tarifregelung verweisen können; soweit der Tarifvertrag mit Art. 4 Abs. 4 ETRL im Einklang steht. Zudem sollte diesen Unternehmen eine längere Frist zur Beantwortung des Auskunftsbegehrens und etwaiger Klarstellungswünsche gewährt werden. **58**

Mit knapper Mehrheit schlägt die Kommission vor, dass tarifliche Regelungen, deren Anwendung gegen Art. 157 Abs. 1 AEUV verstoßen würde, nicht mehr zwingend gelten sollen, sodass sie – ähnlich wie im Fall des § 4 Abs. 5 TVG – mit Wirkung für die Zukunft durch eine andere Abmachung ersetzt werden können. Die Aufhebung der zwingenden Wirkung bleibt indes auf die diskriminierende Tarifnorm beschränkt; sie erfasst nicht den gesamten Tarifvertrag. Seitens einzelner Kommissionsmitglieder wurden hier allerdings Bedenken geäußert, dass eine solche gesetzliche Regelung **59**

tiefgreifende Wirkung im Tarifvertragsrecht und damit für die Tarifautonomie hätte.

Eine Möglichkeit der Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber besteht auch darin, ihnen verlängerte Fristen zur Beantwortung von Nachfragen beim Entgelttransparenzbericht einzuräumen und damit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sie ggf. ihrerseits erst über den Arbeitgeberverband Auskunft einholen müssen. Eine knappe Mehrheit spricht sich für solch eine Regelung aus. Schließlich ist auch eine verlängerte Frist im Rahmen der Abhilfe möglich, soweit die tariflichen Entgelte betroffen sind. **60**

4. Erstreckung auf tarifanwendende Unternehmen

Unterschiedlich beurteilt wurde, ob das Gesetz die in den vorherigen Randnummern 54 bis 60 beschriebenen Vorzüge nur tarifgebundenen oder auch tarifanwendenden Unternehmen gewähren soll. Im Hinblick auf das Ziel der möglichst breiten Anwendung von Tarifverträgen und den Umstand, dass die bloße Tarifanwendung gegenüber der Tarifbindung kein Diskriminierungspotenzial aufweist, sieht die Kommissionsmehrheit eine Gleichbehandlung der bloß tarifanwendenden mit den tarifgebundenen Unternehmen als sachgerecht an. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder spricht sich in diesem Rahmen für die Beibehaltung der im geltenden EntgTranspG bestehenden Definition der Tarifanwendung (§ 5 Abs. 5 EntgTranspG) aus. Einige Mitglieder widersprechen dieser Position entschieden, weil sie keinen Schutz bloß tarifanwendender Arbeitgeber durch Art. 9 Abs. 3 GG sehen und sich eine Stärkung der Tarifbindung wünschen. **61**

5. Erleichterungen für Kleinstunternehmen

Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten sollten von der Pflicht zur Information über die Kriterien der Entgeltentwicklung ausgenommen werden (Art. 6 Abs. 2 ETRL). **62**

6. Verhältnis zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung nach der Richtlinie (EU) 2022/2464

Die Kommission bittet den Gesetzgeber, die Berichtspflichten im Rahmen der ETRL mit jenen im Rahmen der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD = Richtlinie (EU) 2022/2464) zu harmonisieren. Dies müsste im Umsetzungsgesetz zur CSRD geregelt werden, da die Berichtspflicht bezüglich des geschlechtsspezifischen Entgeltgefälles in der ETRL über diejenige in der CSRD hinausgeht. **63**

Leitfrage 1b

Wie können das Abhilfeverfahren nach Art. 9 Abs. 10 ETRL und die Gemeinsame Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL bürokratiearm, praxistauglich und passgenau innerhalb der Strukturen des deutschen Arbeitsrechts umgesetzt werden?

Art. 9 Abs. 10 ETRL bestimmt, dass Arbeitnehmer, Arbeitnehmervertreter, Arbeitsaufsichtsbehörden und Gleichbehandlungsstellen **64**

das Recht haben, von Arbeitgebern zusätzliche Klarstellungen und Einzelheiten zu allen bereitgestellten Daten, einschließlich Erläuterungen zu etwaigen geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden, zu verlangen. Arbeitgeber übermitteln auf entsprechende Anfrage innerhalb einer angemessenen Frist eine begründete Antwort. Sind geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede nicht durch objektive, geschlechtsneutrale Kriterien gerechtfertigt, so haben Arbeitgeber innerhalb einer angemessenen Frist in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern, der Arbeitsaufsichtsbehörde und/oder der Gleichbehandlungsstelle Abhilfe zu schaffen.

1. Zuständige Arbeitnehmervertretung

65 Die Kommission hat in diesem Zusammenhang diskutiert, welche „Arbeitnehmervertretung“ im System des deutschen Arbeitsrechts der geeignete Ansprechpartner ist, um das Abhilfeverfahren bürokratiearm zu gestalten. Der überwiegende Teil der Mitglieder plädiert dafür, als „Arbeitnehmervertreter“ stets, auch bei tarifgebundenen Betrieben, die zuständige Betriebsvertretung (Betriebsrat, Gesamt-/Konzernbetriebsrat, Personalrat, Sprecherausschuss der leitenden Angestellten, kirchliche Mitarbeitervertretung) anzusehen. Diese Kommissionsmitglieder sehen die Gewerkschaften nicht als „Arbeitnehmervertretung” im Sinne des europäischen Rechts an, sodass es nicht notwendig sei, sie bei der Abhilfe oder bei der gemeinsamen Entgeltbewertung zu beteiligen. Vorzugswürdig und ausreichend sei ein qualifizierter Tarifvorrang im Hinblick auf Art. 4 Abs. 4 ETRL. Der Arbeitgeber könne die zuständige Gewerkschaft aber freiwillig beteiligen. Nach Auffassung einiger Mitglieder müssten Gewerkschaften unabhängig von einer

Tarifbindung des Arbeitgebers in jedem Fall Informations- und Zutrittsrechte erhalten.

Die übrigen Kommissionsmitglieder plädieren für eine gespaltene Lösung im Einklang mit dem Tarifvorrang des § 87 Abs. 1 Eingangssatz BetrVG: Soweit der Tarifvertrag kraft Tarifbindung des Arbeitgebers normativ gelte, sei als „Arbeitnehmervertretung“ die Gewerkschaft der geeignete Ansprechpartner. Sie sei von Art. 9 Abs. 10 Satz 3 und Art. 10 Abs. 1 und 4 ETRL ebenfalls erfasst. Lediglich im Übrigen (also im Bereich der außertariflichen und leitenden Angestellten sowie bei allen nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, auch wenn sie tarifanwendend sind) sei die jeweilige Betriebsvertretung, sofern vorhanden, zu beteiligen. **66**

Angesichts des bestehenden Dissenses sollte der Gesetzgeber das Abhilfeverfahren und die zuständigen Verantwortlichkeiten präzise regeln, um Rechtssicherheit für die Unternehmen zu gewährleisten. **67**

2. Umfang der Beteiligung, Abhilfeverfahren

Mit breiter Mehrheit plädiert die Kommission dafür, die Arbeitnehmervertretung bei der Festlegung der Kriterien nach Art. 4 Abs. 4 ETRL und bei der Bestimmung der Gruppe der Arbeitnehmer nach Art. 3 Abs. 1 Buchstabe h) ETRL zu beteiligen. Die Arbeitnehmervertretungen sollen zudem bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Entgeltbewertung beteiligt werden. Bei der Festlegung der Kriterien nach Art. 4 Abs. 4 ETRL soll **68**

ein betriebliches Beteiligungsrecht für tarifgebundene Arbeitgeber entfallen, soweit der Tarifvertrag Art. 4 Abs. 4 ETRL entspricht (und korrekt angewendet wird). Eine Mindermeinung vertritt die Ansicht, dass dies nur dann gelten kann, wenn die Übereinstimmung des Tarifvertrags mit Art. 4 Abs. 4 ETRL in Verantwortung der Tarifvertragsparteien dokumentiert worden ist. Dem widerspricht ein Teil der Kommission nachdrücklich. Mehrheitlich wird betont, dass der Betriebsrat in nicht tarifgebundenen Unternehmen bei der gemeinsamen Entgeltbewertung lediglich ein Mitbestimmungsrecht im Hinblick auf das Entgeltsystem hat, nicht aber hinsichtlich der Höhe des Entgelts (§ 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG). Dasselbe gilt, soweit der Tarifvertrag wegen Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 4 ETRL rechtlich keinen Bestand hat (also iSv. § 87 Abs. 1 Eingangssatz BetrVG „nicht besteht“). Die betriebliche Mitbestimmung lebt dann wieder auf.

Überwiegend ablehnend steht die Kommission hingegen dem Vorschlag gegenüber, die Betriebsvertretung bei der Erstellung der Entgelttransparenzberichte gleichberechtigt zu beteiligen. Deren Einbindung in die Berichterstattung sei nicht über das von Art. 9 Abs. 6 ETRL geforderte Maß hinaus zu regeln, sodass der Arbeitnehmervertretung insoweit lediglich ein Recht auf „Anhörung zur Richtigkeit der Angaben“ gewährt werden sollte. **69**

Voraussetzung der Verpflichtung zur Abhilfe (Art. 9 Abs. 10 Satz 3 ETRL) ist, dass sich aus der Berichterstattung zu Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL ein geschlechtsspezifischer Entgeltunterschied ergibt, der nicht durch objektive, geschlechtsneutrale Kriterien gerechtfertigt ist. Die Kommission plädiert weit überwiegend dafür, dass der Arbeitgeber dies selbständig zu beurteilen und **70**

die Arbeitnehmervertretung lediglich zu unterrichten hat. Sie steht mehrheitlich auf dem Standpunkt, dass das Gebot der „engen Zusammenarbeit“ in Art. 9 Abs. 10 Satz 3 ETRL kein echtes (paritätisches) Mitbestimmungsrecht im Sinne des deutschen Betriebsverfassungsrechts verlangt. Dem widerspricht eine Minderheit ausdrücklich.

Der Gesetzgeber wird gebeten, im neuen EntgTranspG klare, einfache Prozesse und Zuständigkeiten zu normieren und Art. 10 Abs. 2 ETRL im Wesentlichen wörtlich zu übernehmen. **71**

3. Betriebsratslose Betriebe

Der ganz überwiegende Teil der kleineren und mittelgroßen Betriebe verfügt nicht über einen Betriebsrat. Die ETRL zwingt nicht mittelbar dazu, Betriebsräte zu etablieren, wo sie bislang nicht existieren. Die Richtlinie nimmt (etwa in Art. 4 Abs. 4 Satz 1 und Erwägungsgrund 24 Satz 3) hin, dass Betriebe oder Arbeitsverhältnisse existieren, für die es keine Arbeitnehmervertreter gibt. Erwägungsgrund 43 Satz 4 sieht lediglich vor, dass Arbeitnehmervertreter für den Zweck der gemeinsamen Entgeltbewertung von den Arbeitnehmern benannt werden „sollen“, wenn es sie im Übrigen nicht gibt. Eine Mindermeinung argumentiert, dass auch Personen, die von einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft benannt werden, Arbeitnehmervertreter im Sinne der Richtlinie sein können, sodass im Betrieb nur dann keine Arbeitnehmervertretung existiert, wenn weder ein Betriebsrat existiert noch eine Gewerkschaft **72**

im Betrieb vertreten ist oder sie zwar vertreten ist, aber keine Personen zum Zwecke der gemeinsamen Entgeltbewertung benannt hat.

73 Vor diesem Hintergrund plädiert die Mehrheit der Kommission dafür, der Gesetzgeber möge keine Pflicht zur Schaffung eines neuen Organs der Arbeitnehmervertretung statuieren. Es bestehe die Gefahr zur Bildung eines „Betriebsrats durch die Hintertür“, wenn die Verpflichtung bestehe, ein Mitbestimmungsgremium aufzubauen. In Betrieben ohne Betriebsrat sei auf eine „gemeinsame“ Entgeltbewertung zu verzichten. Allenfalls könne, wenn auf übergeordneter Ebene ein Gesamt- oder Konzernbetriebsrat existiere, dieser zu beteiligen sein. Einige Kommissionsmitglieder ziehen in Erwägung, der Arbeitgeber könne nach eigener Wahl ihm geeignet erscheinende Arbeitnehmer hinzuziehen (sog. Vertrauensperson). Die Beteiligung sei dann angeboten, aber nicht erzwungen. Dem widerspricht ein Teil der Kommissionsmitglieder. Es könne nicht hingenommen werden, dass die Arbeitnehmer in einem solchen Fall ohne Einfluss blieben. Sehr deutlich abgelehnt wird demgegenüber eine ersatzweise Güterichterregelung oder eine Wahl von Arbeitnehmervertretern durch die Beschäftigten allein zu diesem Zweck. Mehrheitlich, wenngleich nicht ganz so deutlich, wird auch die Benennung von Arbeitnehmervertretern durch die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften abgelehnt.

74 Ganz überwiegend ablehnend steht die Kommission dem Vorschlag gegenüber, in betriebsratslosen Betrieben anstelle der nicht existierenden Arbeitnehmervertretung zwingend eine staatliche Behörde oder Gleichbehandlungsstelle für die Entgeltbewertung einschalten zu müssen. Allenfalls eine freiwillige Hinzuziehung

durch den Arbeitgeber wird für sachgerecht gehalten. Einzelne Kommissionsmitglieder sind dezidiert anderer Auffassung. Sie sind der Überzeugung, dass die Richtlinie darauf angelegt sei, dass das Handeln des Arbeitgebers nicht ohne jede kontrollierende Mitwirkung bleiben solle.

In nämlicher Weise positioniert die Kommission sich zur Hinzuziehung externer Sachverständiger: Auch deren Einbindung soll nicht verpflichtend sein, vielmehr solle der Arbeitgeber selbst entscheiden dürfen, ob (externe) Sachverständige bei der Entgeltbewertung beteiligt werden. Die Erstellung einer Liste von externen, neutralen Personen, die kostenlos als Sachverständige auftreten können, wird als nicht erforderlich angesehen. Einige Kommissionsmitglieder sehen eine derartige Liste gerade für KMU als nutzbringend an. **75**

4. Abhilfeverfahren und -frist

Die Richtlinie sieht in Art. 9 Abs. 10 Satz 3 vor, dass die Arbeitgeber innerhalb einer angemessenen Frist in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern, der Arbeitsaufsichtsbehörde und/oder der Gleichbehandlungsstelle Abhilfe zu schaffen haben, wenn geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede nicht durch objektive, geschlechtsneutrale Kriterien gerechtfertigt sind. **76**

Die Kommission hat hier über verschiedene Vorschläge diskutiert, die von einer kontextabhängigen Definition der „angemessenen **77**

Frist“ bis hin zu einem festen Fristenregime (sechs oder zwölf Monate) reichten. Eine Kompromisslinie könnte ein zweistufiges Verfahren darstellen: Der Arbeitgeber sollte gesetzlich angehalten werden, die Arbeitnehmervertretung zeitnah (z.B. innerhalb von sechs Wochen) zu unterrichten und anzuhören. Können nicht schon sogleich die notwendigen Abhilfemaßnahmen getroffen werden, sollten sie in Abhängigkeit von der Komplexität der notwendigen Schritte selbst einen konkreten „Fahrplan“ samt eigener Fristen vereinbaren. Soweit tarifliche Entgeltregelungen betroffen sind, haben an Flächentarifverträge gebundene Arbeitgeber im Rahmen ihrer mitgliedschaftlichen Pflichten den zuständigen Arbeitgeberverband zu informieren. Auf diese Weise kann auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass zur Beseitigung der Entgeltdifferenzen sehr unterschiedliche (rechtliche) Maßnahmen erforderlich sein können, die – etwa bei der erforderlichen Anpassung eines Tarifvertrages oder einer Betriebsvereinbarung – ggf. eine sorgfältige Vorarbeit notwendig machen. Ein solcher Prozess kann im Einzelfall sogar mehrere Jahre in Anspruch nehmen, wie das Beispiel der Angleichung früher unterschiedlicher Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte im Entgelt-Rahmen-Abkommen (ERA) der Metallindustrie zeigt. Bei einer solchen Gestaltung bräuchte der Gesetzgeber nur die Frist für das Erstgespräch zu normieren und könnte an dieser Stelle auf eine gesetzliche Differenzierung zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Arbeitgebern verzichten. Zugleich kann auf diese Weise den Bedürfnissen der KMU Rechnung getragen werden.

Der Gesetzgeber wird gebeten, in Anlehnung an § 10 Satz 3 AGG einen umfassenden, aber nicht abschließenden Katalog von Rechtfertigungsgründen für Ungleichbehandlungen unter Zugrundele- **78**

gung der bisherigen Rechtsprechung des EuGH in das neue EntgTranspG aufzunehmen. Dazu können auch Vereinbarungen zur Wahrung von Besitzständen, z.B. nach Umstrukturierungen im Unternehmen oder Unternehmenskäufen, jedenfalls dann zählen, wenn sie vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie am 7. Juni 2026 getroffen worden sind. Anderenfalls müssten die früheren Vorteile mit Wirkung für die Zukunft einkassiert werden, was arbeitsrechtlich in der Regel nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass es sich bei den objektiven geschlechtsneutralen Kriterien zur Stellenbewertung um Kriterien handelt, die stellenbezogen sind (Eignung, Befähigung, Leistung, Kompetenzen, Belastungen etc.), während die objektiven geschlechtsneutralen Kriterien für die Rechtfertigung von geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden solche sind, die personenbezogen oder personenbeziehbar sind (lokale Unterschiede, Marktgegebenheiten etc.).

Art. 9 Abs. 10 ETRL bestimmt, dass Arbeitnehmer, Arbeitnehmervertreter, Arbeitsaufsichtsbehörden und Gleichbehandlungsstellen das Recht haben, von Arbeitgebern zusätzliche Klarstellungen und Einzelheiten zu allen bereitgestellten Daten, einschließlich Erläuterungen zu etwaigen geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden, zu verlangen. Die Arbeitgeber haben auf entsprechende Anfrage innerhalb einer angemessenen Frist eine begründete Antwort zu übermitteln. Mit breiter Mehrheit plädiert die Kommission dafür, dieses Nachfragerecht auf zuständige Parteien zu beschränken oder zumindest vorzusehen, dass es nur in einer sinnvollen vorgegebenen Reihenfolge in Anspruch genommen werden darf; es sollten nur inhaltlich konkret definierte Fragen zulässig sein. Einige Kommissionsmitglieder halten diesen Vorschlag hingegen für nicht praxistauglich. **79**

Jedenfalls in der Gesetzesbegründung sollte darauf hingewiesen werden, dass eine Abhilfemaßnahme mit Blick auf die Zukunft nicht nur in einer „Anpassung nach oben“, sondern auch darin bestehen kann, die Entgelte der bislang begünstigten Gruppe bis zur Herstellung der Entgeltgleichheit einzufrieren oder sie – unter Einsatz der hierfür bestehenden arbeitsrechtlichen Instrumente – zu deren Erreichung abzusenken; ggf. können nach Auffassung der Kommissionsmehrheit im Gesetz selbst die Voraussetzungen klargestellt werden, unter denen eine Absenkung zulässig ist. **80**

Mehrheitlich plädiert die Kommission zudem für Schulungsangebote für Betriebsräte, um den Rechtfertigungsprozess nach Art. 9 Abs. 10 ETRL zu fördern. **81**

Leitfrage 2

Wie kann der Auskunftsanspruch nach Art. 7 ETRL bürokratiearm in deutsches Recht umgesetzt werden?

Art. 7 ETRL gewährt Arbeitnehmern das Recht, Auskünfte über ihre individuelle Entgelthöhe und über die durchschnittlichen Entgelthöhen zu verlangen und in schriftlicher Form zu erhalten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und für die Gruppen von Arbeitnehmern, die gleiche Arbeit wie sie oder gleichwertige Arbeit verrichten. Die Einzelheiten ergeben sich aus den Absätzen 2 bis 6 von Art. 7 ETRL. **82**

In diesem Zusammenhang hat die Kommission verschiedene Einzelfragen erörtert. **83**

1. Bildung von Vergleichsgruppen

Jeweils mit breiter Mehrheit plädiert sie dafür, dass die Auskunft eine nachvollziehbare Erläuterung der Vergleichsgruppenbildung enthalten soll, um Nachfragen zu minimieren, und dass gesetzlich klargestellt wird, dass die Vergleichsgruppenbildung auch für den individuellen Anspruch auf gleiches Entgelt aus Art. 157 AEUV und der Nachfolgeregelung des bisherigen § 7 EntgTranspG gilt. **84**

Nach Art. 19 Abs. 3 ETRL können, wenn keine echte Vergleichsperson ermittelt werden kann, andere Beweismittel zum Nachweis einer mutmaßlichen Entgeltdiskriminierung herangezogen werden, einschließlich Statistiken oder eines Vergleichs darüber, wie ein Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation behandelt würde. **85**

Ganz überwiegend wird die Heranziehung von fiktiven oder hypothetischen Vergleichspersonen oder Beschäftigten, die das Unternehmen bereits verlassen haben, als unangemessen empfunden. Es könne kein angemessenes Vergleichsentgelt bestimmt werden, da sich die Wertigkeit von Kompetenzen oder Verantwortlichkeiten für die Wertschöpfung an diesem Arbeitsplatz verändert haben könne. Die bereits ausgeschiedene Person könne zudem andere entgeltrelevante Merkmale aufgewiesen haben. Der Kommissions- **86**

vorsitz weist allerdings darauf hin, dass eine unmittelbare Benachteiligung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a) der Gleichbehandlungs-Richtlinie 2006/54/EG auch darin liegen kann, dass eine Person aufgrund ihres Geschlechts eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation erfahren *hat* oder erfahren *würde*. Die Begriffsbestimmung in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe i) ETRL stimmt mit diesem Wortlaut überein.

Die Richtlinie sieht keine Mindestgröße einer Vergleichsgruppe vor. Da eine solche bislang zum Schutz personenbezogener Daten vorgesehen war (§ 12 Abs. 3 Satz 1 EntgTranspG), sollte in Umsetzung von Art. 12 ETRL und in Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) daran festgehalten oder jedenfalls in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, welche Bedeutung dem Datenschutz in diesem Zusammenhang künftig zukommen soll. **87**

2. Inhalt der Auskunft

Die Kommission plädiert mehrheitlich dafür, die Auskunft nur auf das im Vorjahreszeitraum gezahlte Bruttogesamtentgelt (Summe aller Vergütungen), aufgeschlüsselt in das Bruttojahresentgelt und das entsprechende (auf Basis der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit ermittelte) Bruttostundenentgelt zu erstrecken, dass aber keine Aufschlüsselung in die einzelnen Entgeltbestandteile zu erfolgen braucht. **88**

Die Arbeitgeber sollten berechtigt sein, noch nicht vollständig abgerechnete Entgeltbestandteile auszunehmen; sie müssen diese in der Auskunft aber benennen. Die Auskünfte müssten konsistent zum Entgeltbericht nach Art. 9 ETRL erteilt werden können; es dürften keine davon abweichenden Bestandteile/Splits verlangt werden. **89**

Die in der Literatur vereinzelt vertretene Auffassung, aus dem Verschlechterungsverbot des Art. 27 ETRL folge, dass neben den durchschnittlichen Entgelthöhen auch der Medianwert genannt werden müsse, wird von der Kommission mehrheitlich nicht geteilt. Der Gesetzgeber, der in § 11 Abs. 3 Satz 2 des geltenden EntgTranspG das Vergleichsentgelt bislang nach dem Median ausweisen lasse, dürfe – und müsse im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c), Art. 7 Abs. 1 ETRL – an die Stelle des Medians künftig den Durchschnitt setzen. **90**

3. Begrenzung des Auskunftsrechts

Kontrovers diskutiert hat die Kommission, ob und ggf. wie der Auskunftsanspruch, der jedenfalls nach dem Wortlaut der Richtlinie keine Einschränkungen erfährt, in zeitlicher Hinsicht begrenzt werden kann, ohne gegen Unionsrecht zu verstoßen. Im Hinblick auf Art. 7 Abs. 3 ETRL, der die Arbeitgeber zu einer jährlichen Information der Arbeitnehmer über ihr Auskunftsrecht auffordert, sieht die breite Mehrheit der Kommission es als sachgerecht und unionsrechtskonform an, dass Arbeitnehmer einmal im Jahr Aus- **91**

kunft über das vorangegangene Kalenderjahr (oder ein davon abweichendes Geschäftsjahr des Unternehmens) beanspruchen können. Viele Kommissionsmitglieder befürworten zudem, dass der Anspruch frühestens ein Jahr nach der letzten Auskunft erneut geltend gemacht werden darf. Ein Recht der Beschäftigten, jederzeit erneut Auskunft zu verlangen, wird demgegenüber mit breiter Mehrheit abgelehnt.

92 Erstmals soll der Auskunftsanspruch nach dem neuen EntgTranspG im Jahre 2027 geltend gemacht werden können, entweder – so die knappe Mehrheit – ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 7. Juni 2027 oder – so eine Minderheit – am 1. Januar 2027. Eine noch kleinere Minderheit möchte den Anspruch sofort ab Inkrafttreten des neuen EntgTranspG im Übrigen gewährt wissen. Der Kommissionsvorsitz weist darauf hin, dass die Politik einen „auskunftslosen" Zeitraum wohl nicht hinnehmen werde und deshalb die Prolongierung der bisherigen §§ 10 ff. EntgTranspG bis zum Inkrafttreten des „neuen" Auskunftsanspruchs zu erwarten sei.

93 Die Kommission schlägt mehrheitlich vor, dass sich Nachfragen nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 ETRL auf die bereits erteilten Auskünfte beschränken müssen. In diesem Rahmen sollten keine zusätzlichen Informationen erfragt werden dürfen, weil anderenfalls ein erheblicher Aufwand zu besorgen sei. Der Gesetzgeber wird gebeten, eine Frist zu definieren, innerhalb derer die Klarstellung verlangt werden darf. Der Kommissionsvorsitz hält sechs Wochen für angemessen.

4. Weitere Vorschläge zum Auskunftsanspruch

Einstimmig wird angeregt, dass das BMBFSFJ standardisierte Auskunftsformulare im Internet bereitstellt. Deren Nutzung sollte allerdings – so die breite Mehrheit – freiwillig sein. **94**

Ebenfalls einstimmig spricht die Kommission sich dafür aus, dass die Auskunft digital in Textform (§ 126b BGB) erteilt werden darf; ein Schriftformerfordernis wird allseits abgelehnt. **95**

Kontrovers diskutiert wurde, ob die Auskunft durch den Betriebsrat erteilt werden darf, wenn der Beschäftigte dies wünscht und ob, wenn kein Betriebsrat besteht, die zuständige Gewerkschaft einbezogen werden soll (entsprechend § 14 Abs. 3 des heute geltenden EntgTranspG). Eine Kompromisslinie könnte darin bestehen, dass die Auskunft zwar vom Arbeitgeber „erteilt“, sie aber in Einklang mit Art. 7 Abs. 2 ETRL vom Betriebsrat als Bote übermittelt wird. Dies ermöglichte es der auskunftsersuchenden Person, ihre Anonymität zu wahren. **96**

5. „Einheitliche Quelle“

Art. 19 Abs. 1 ETRL verwendet für den Nachweis der gleichen oder gleichwertigen Arbeit den aus der Rechtsprechung des EuGH stammenden, im nationalen deutschen Recht bislang aber nicht geläufigen Begriff der „einheitlichen Quelle“. Die Mehrheit der **97**

Kommission sieht diesen Begriff im Zusammenhang mit dem Auskunftsanspruch als irrelevant an.

Einstimmig plädiert die Kommission dafür, dass der Gesetzgeber klarstellt, dass bzw. inwiefern regional unterschiedliche Tarifentgelte zulässig sind, auch wenn sie auf einer einheitlichen Quelle, etwa einem Unternehmenstarifvertrag, beruhen. **98**

Leitfrage 3a

Wie kann die Digitalisierung konkret zu einer bürokratiearmen Umsetzung, insbesondere von Berichtspflicht und Auskunftsanspruch beitragen? Wie können vor allem Kosten für KMU reduziert werden?

Die Kommission ist einstimmig der Überzeugung, dass die Möglichkeit zur Digitalisierung bzw. Automatisierung je Arbeitgeber und eingesetztem HR-System sehr unterschiedlich ausfallen wird. Es benötigt die Unterstützung seitens der Anbieter der HR-Systeme, weil anderenfalls der Aufwand fast ausschließlich bei den Arbeitgebern läge. Potentiale der Digitalisierung werden bei automatisierten und standardisierten Auswertungen zur Ermittlung des Entgeltgefälles, bei der Einrichtung digitaler Portale für individuelle Auskünfte, bei der automatisierten Auskunftsbeantwortung, der Installation von Frühwarnsystemen zur Erkennung von Entgeltlücken, der Unterstützung bei der Bildung von Vergleichsgruppen und der Standardisierung digitaler Vorlagen zur Erfüllung der Berichtspflicht gesehen. **99**

Eine Pflicht zur Zertifizierung der eingesetzten Tools wird mehrheitlich abgelehnt. Eine solche Pflicht ist in der ETRL nicht vorgesehen, sie wird daher als eine 1:1-Umsetzung überschießend, überflüssig und bürokratisch empfunden. Einzelne Kommissionsmitglieder plädieren für eine Zertifizierungspflicht mit dem Ziel, Interessenvertretungen bei der Beurteilung der Qualität der Auskünfte zu unterstützen. Diese Meinung betont die Gefahr, dass ohne Zertifizierung eingesetzter Software ein Markt ungeprüfter Angebote entstehen könnte. **100**

Leitfrage 3b

Welche (digitalen) Unterstützungsinstrumente sollte die Bundesregierung Arbeitgebern zur Erfüllung von Art. 11 ETRL zur Verfügung stellen, unter anderem zur Ermittlung gleicher und gleichwertiger Arbeit?

Zu Leitfrage 3b konnte die Kommission Einstimmigkeit erzielen. Für sachgerecht hält sie die Zurverfügungstellung diverser Tools, die den Vorgaben der Entgelttransparenz-Richtlinie entsprechen, z.B. zur Unterstützung bei der Arbeitsbewertung und der Vergleichsgruppenbildung und die Bereitstellung standardisierter Reporting-Templates. Staatliche Tools müssen Rechtssicherheit und Hilfestellung für den Rechtfertigungsmechanismus bieten sowie beteiligungsorientiert angelegt sein, sie sollten kostenfrei und niedrigschwellig sein. **101**

Da vorhandene Analysetools für mittelständische Unternehmen oftmals nicht geeignet sind, ist ihre Anpassung an die Bedarfe der **102**

KMU erforderlich. Die Anbieter von entsprechenden Software-Systemen sollten aufgefordert werden, die Vorgaben der Richtlinie umzusetzen und Möglichkeiten der Analyse zur Verfügung zu stellen. Anderenfalls müsste jedes Unternehmen auf ein anderes Tool wechseln oder individuell eine Lösung entwickeln, um die jeweiligen Daten auszuwerten.

Leitfrage 3c

Welche (digitalen) Angebote sollte diesbezüglich die Monitoringstelle bereitstellen, um den Aufwand für die Berichtspflicht zu reduzieren?

Zu Leitfrage 3c empfiehlt die Kommission einstimmig eine Anbindung an bereits existierende, von der Wirtschaft genutzte Infrastrukturen, die den Aufwand für die Registrierung, Identifizierung und Authentifizierung so gering wie möglich halten (z.B. ELSTER-Verfahren). Für die Dateneingabe und -übermittlung sollte ein benutzerfreundliches Online-Portal eingerichtet werden, das durch den Prozess führt und Plausibilitätsprüfungen vornimmt. Auch die Bereitstellung gebrauchsfertiger Vorlagen wird empfohlen. **103**

Die Kommission spricht sich dafür aus, sichere, automatisierte Schnittstellen für die Übermittlung der Daten sowie Schnittstellen zu Software-Anbietern wie DATEV oder AGENDA einzurichten bzw. die Berichtspflicht in diese Software zu integrieren. Allseits **104**

erwünscht sind zusätzliche Hilfsangebote wie Online-Tools, interaktive Leitfäden und Einführungsvideos, PDF-Checklisten und FAQs, die Veröffentlichung von Beispielen guter Praxis, Informationen zu geeigneten nicht-staatlichen und staatlichen Tools im Hinblick auf Arbeitsbewertung und Lohnanalysen sowie institutionelle Beratungsangebote für KMU.

Eine knappe Mehrheit der Kommission empfiehlt dem Gesetzgeber ergänzend, auf bestehende Transferstrukturen zurückzugreifen anstatt neue dafür zu erschaffen. Die bereits existierende Fülle an Informationskanälen erschwere das Durchdringen zur eigentlichen Zielgruppe (primär KMU). Geförderte Projekte wie „Fair Future“, der ESF-Sozialpartnerrichtlinie „Wandel der Arbeit sozialpartnerschaftlich gestalten: weiter bilden und Gleichstellung fördern“ oder die Mittelstand-Digital Zentren des BMWE könnten die Umsetzung der Richtlinie mit in ihr Portfolio nehmen. **105**

V. Anhang: Sondervoten

1. Christina Diem-Puello (VdU)

Der Verband der Unternehmerinnen in Deutschland e.V. (VdU) unterstützt uneingeschränkt das Ziel der Entgelttransparenzrichtlinie (EU) 2023/970, die faire und diskriminierungsfreie Bezahlung von Frauen und Männern zu fördern.

Gleichzeitig stellt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft und die Mehrheit der von Unternehmerinnen geführten Betriebe bilden, jede neue Richtlinie durch Melde-, Prüf- und Dokumentationspflichten eine erhebliche zusätzliche Belastung dar. Ein Mehr an Bürokratie führt jedoch nicht zwingend zu mehr Fairness. Vielmehr gefährdet es unternehmerische Gestaltungsfreiheit, betriebliche Flexibilität und Innovationskraft, gerade in Betrieben, in denen individuelle Leistung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie flexible Arbeitszeitmodelle zentrale Elemente der Personalpraxis sind.

Der Ansatz, die Richtlinie im deutschen Recht bürokratiearm umzusetzen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Arbeit der Kommission – insbesondere ihrer beiden Vorsitzenden – verdient dabei Anerkennung. Wichtig ist, dass die Umsetzung praxistauglich bleibt und insbesondere die Flexibilität von Unternehmerinnen und KMU schützt.

Auf dieser Grundlage nimmt der VdU im Folgenden zu vier Punkten Stellung, die aus Unternehmerinnenperspektive für eine sinnvolle Ausgestaltung zentral sind und im Bericht der Kommission noch präzisiert werden sollten.

Betriebsrat & Mitbestimmung

Viele kleine und mittlere Unternehmen arbeiten erfolgreich ohne Betriebsrat – ein Modell, das Eigenverantwortung, Agilität und eine funktionierende Praxis abbildet. Deshalb lehnt der VdU jegliche „Einrichtung eines Betriebsrats durch die Hintertür“ klar ab – und auch jede etwaige Erweiterung betrieblicher Mitbestimmungsrechte im Zuge der Umsetzung. Die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes sind abschließend und bieten für die Mitbestimmung in Entgeltfragen hinreichend Schutz und Beteiligungsmöglichkeiten; eine zusätzliche staatliche, auch indirekte, Erzwingung neuer Mitwirkungsorgane widerspricht sowohl der Richtlinie als auch der deutschen Unternehmenswirklichkeit.

In Betrieben ohne Betriebsrat bleibt die gemeinsame Entgeltbewertung gemäß Art. 10 ETRL verantwortungsvoll bei der Arbeitgeberin – jegliche Einbindung externer Vertreter*innen darf nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Die unternehmerische Praxis, insbesondere im Mittelstand, darf nicht durch zusätzliche Vorgaben oder außerbetriebliche Kontrolle eingeschränkt werden. Eine zwangsweise Einrichtung oder Kontrolle neuer Mitwirkungs- oder Kontrollorgane – auch außerhalb des Unternehmens – wäre ein erheblicher, nicht zu rechtfertigender Eingriff in grundrechtlich geschützte betriebliche Strukturen und Abläufe. Wo kein Betriebsrat besteht, muss es der Arbeitgeberin obliegen, Maßnahmen gegen etwaige Ungleichbehandlung eigenverantwortlich umzusetzen.

Entgeltbegriff

Ein klarer, handhabbarer Entgeltbegriff ist das arbeitsrechtliche Rückgrat einer fairen Umsetzung. Der Begriff muss so gestaltet sein, dass Unternehmen den Anforderungen praxistauglich und rechtssicher begegnen können.

Für Unternehmen zählt: Vergütungsbestandteile sollten ausschließlich dann einbezogen werden, wenn sie eindeutig ablesbar und für die Vergleichbarkeit der Entgelte sachlich relevant sind. Die Einbeziehung freiwilliger Zusatz-, Wahl-, Sachleistungen (wie etwa Fitnessstudioangebote, Dienstrad oder Fahrvergünstigungen) sind vom Entgeltbegriff auszunehmen. Variable Komponenten erhöhen die Komplexität und gefährden die Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Der Entgeltbegriff sollte sich auf das Ziel-Entgelt und nicht auf das Ist-Entgelt als Grundlage für Vergleiche beziehen. Die Vergleichsbasis darf von individuellen Wahlentscheidungen der Arbeitnehmenden wie Elternzeit, Teilzeit oder Sabbatical nicht beeinflusst werden. Im Rahmen des Entgeltbegriffs sind Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge insoweit auszunehmen, als dass es sich um Arbeitnehmer*innenbeiträge handelt; lediglich die Beiträge, die von der Arbeitgeberinnenseite getragen werden, können im Rahmen eines Entgeltvergleichs herangezogen werden. Auch Leistungen, die nicht originär von der Arbeitgeberin gewährt werden, wie Aktienoptionen und Beteiligungen, gehören nicht in den Vergleichskorridor.

Vergleichsgruppenbildung

Die Vergleichsgruppenbildung darf gerade für KMU nicht zur bürokratischen Hürde werden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Richtlinie keine Mindestgröße für Vergleichsgruppen vorschreibt – das ist ein wichtiger Schutz für die Praxis. Es sollte ausdrücklich von der Nutzung hypothetischer Vergleichspersonen oder ausgeschiedener Mitarbeitender abgesehen werden, da deren Kompetenz- und Verantwortungsprofil methodisch wie rechtlich keine belastbare Vergleichsbasis bietet. Vergleichsgruppen müssen aktuell, unternehmenseinheitlich und nachvollziehbar gebildet werden.

Bei tarifgebundenen und –anwendenden Arbeitgeberinnen sollte sichergestellt sein, dass für die Vergleichsgruppenbildung stets die tariflich zugewiesene Entgeltgruppe gilt.

Auskunftsanspruch

Für den Auskunftsanspruch ist eine klare zeitliche Begrenzung erforderlich. Spätestens drei Jahre nach Anspruchsentstehung sollte dieser erlöschen, um Rechtsfrieden, Datenschutz und Verwaltungsökonomie sicherzustellen.

Angemessenheitsvermutung von Tarifverträgen wahren

Die Wahrung der in Sozialpartnerschaft ausgehandelten Tarifverträge und die Tarifautonomie müssen in der Umsetzung der Richtlinie sichergestellt werden. Tarifverträge sind das Ergebnis fairer, kollektiver Verhandlungen. Die bereits im geltenden Entgelttransparenzgesetz adressierte Angemessenheitsvermutung tarifvertraglicher Entgeltsysteme (§ 4 Abs. 5 EntgTranspG) muss beibehalten

werden und die Umsetzung der Richtlinie muss die tarifvertraglichen Systeme uneingeschränkt wahren, bestehende Kompetenzen respektieren und somit die Angemessenheitsvermutung erhalten. Jede Maßnahme, die von diesem Grundsatz abweicht, riskiert die Funktionsweise und die vertrauensvolle Zusammenarbeit, die die Sozialpartnerschaft ausmachen.

2. Elke Hannack (DGB)

Der DGB bedankt sich für die Möglichkeit, in der Kommission die Sicht der Beschäftigten einzubringen – wenn auch als Mindermeinung. Anliegen des DGB ist es, Unterstützung zu geben für eine möglichst wirksame Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie (ETRL) mit Blick auf das für die Mitgliedsstaaten verbindliche Ziel der Richtlinie unter Beachtung der betrieblichen Praxis und der konkreten Bedürfnisse der Beschäftigten. Dabei spielt für den DGB die Berücksichtigung der betrieblichen Realität die entscheidende Rolle.

Die Vorgaben der EU-Entgelttransparenzrichtlinie können nach richtlinienkonformer Umsetzung in nationales Recht unter Einsatz digitaler Tools in den Betrieben bürokratiearm erfüllt werden. Nach erstmaliger Durchführung werden sich auch die Berichtspflichten nach Artikel 9 als betriebliche Routineaufgabe etablieren.

Beim anstehenden Gesetzgebungsprozess sollte deswegen das Gesetzesziel – die Durchsetzung des Grundsatzes gleichen Entgelts bei gleicher und gleichwertiger Arbeit für Männer und Frauen – nicht nur im Mittelpunkt der Überlegungen zur richtlinienkonformen Umsetzung stehen, sondern auch bei der Kommunikation des Regelungsvorhabens berücksichtigt werden. Die Verwirklichung von Entgelttransparenz und die Überwindung von Entgeltdiskriminierung müssen mit dem politischen Ziel der Stärkung der Tarifbindung einhergehen. Aus Sicht des DGB stehen Entgeltgleichheit und Tarifautonomie keineswegs im Widerspruch zueinander.

Wird die Arbeitnehmervertretung in den Prozess der Berichterstattung und der Abhilfe von Beginn an eingebunden, treibt die Umsetzung der ETRL nicht nur die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern voran, sondern stärkt auch die demokratischen Mitbestimmungsstrukturen.

Daher sollten insbesondere folgende Aspekte im anstehenden Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.

Erleichterungen für tarifgebundene Arbeitgeber

Die ETRL hat das Potential, die Tarifautonomie zu stärken, sofern tarifgebundene Arbeitgeber von Erleichterungen bei der Umsetzung von Berichtspflichten, gemeinsamer Entgeltbewertung, Abhilfeverfahren und Auskunftsanspruch profitieren und die Privilegierung tarifanwendender Arbeitgeber unterbleibt, die bereits seit Einführung des Entgelttransparenzgesetzes in der Kritik steht.

Erleichterungen für tarifgebundene Arbeitgeber sollten insbesondere bei der Bestimmung des Gruppenbegriffs eingeführt werden. Die Bestimmung der Gruppe im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe h) ETRL richtet sich nach den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, und das eröffnet den Raum für eine spezifische nationale Umsetzung. Im Gesetz zur Umsetzung der ETRL kann daher der Gruppenbegriff so definiert werden, dass er sich an der einschlägigen Tarifgruppe orientiert, sofern der Tarifvertrag gem. § 4 Abs. 1 TVG unmittelbar gilt und Art. 4 Abs. 4 ETRL entspricht.

Hinsichtlich der Berichtspflichten nach Art. 9 ETRL ergäben sich damit für tarifgebundene Arbeitgeber Erleichterungen bei der Zusammenstellung von Informationen zu Gruppen von Arbeitnehmern nach Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL, die nicht nur Gegenstand der Berichterstattung ist, sondern nach Art. 9 Abs. 9 ETRL auch den Arbeitnehmern und den Arbeitnehmervertretern zur Verfügung gestellt wird.

In der Folge wird sich bei tarifgebundenen Arbeitgebern auch die gemeinsame Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL an den Tarifgruppen ausrichten.

Auch das Auskunftsersuchen nach Art. 7 ETRL sollte sich auf die Tarifgruppen beziehen. In Bezug auf den Inhalt der Auskunft könnte tarifgebundenen Arbeitgebern die Möglichkeit eingeräumt werden, bei den Angaben der Vergleichsgruppe auf den Tarifvertrag zu verweisen, wie derzeit im EntgTranspG geregelt.

Voraussetzung für diese Erleichterungen ist, dass der Tarifvertrag nach § 4 Abs. 1 TVG unmittelbar gilt, mit den Vorgaben des Art. 4 Abs. 4 ETRL im Einklang steht und korrekt angewendet wird. Genau dafür bieten die tarifanwendenden Arbeitgeber keine Gewähr, weil diese lediglich ausgewählte Regelungen des Tarifvertrages zur Anwendung bringen. Eine Privilegierung tarifanwendender Arbeitgeber wäre damit nicht richtlinienkonform.

Eine pauschale Angemessenheitsvermutung für Tarifverträge ist nach Auffassung des DGB allerdings aufgrund ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit den Vorgaben der ETRL nicht in Einklang zu bringen.

Darüber hinaus sollten tarifgebundene Arbeitgeber durch eine Verlängerung von Fristen entlastet werden. Dies wäre im Rahmen der Abhilfemaßnahmen nach Art. 9 Abs. 10 S. 3 ETRL und beim Abhilfeverfahren in Folge der gemeinsamen Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL möglich. Denn sofern Regelungen eines Tarifvertrages für sachlich nicht zu rechtfertigende Entgeltunterschiede ursächlich sind, erfordert deren Beseitigung die Einbeziehung der Sozialpartner, was längere Fristen unabdingbar macht.

Tarifgebundenen Arbeitgebern könnten auch längere Fristen zur Auskunftserteilung nach Art. 7 ETRL sowie bei Nachfragen und Klarstellungsersuchen im Rahmen des Auskunftsrechts eingeräumt werden.

Erwägt der Gesetzgeber eine Ausweitung des Art. 9 ETRL auf Arbeitgeber mit weniger als 100 Beschäftigten, könnte er tarifgebundene Arbeitgeber dieser Größenordnung von verpflichtenden Vorgaben ausnehmen. Darüber hinaus könnten tarifgebundene Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten von der Pflicht zur Information nach Art. 6 Abs. 1 ETRL ausgenommen werden.

Beteiligung von Arbeitnehmervertretungen und Sozialpartnern

Der DGB macht darauf aufmerksam, dass die Arbeitnehmervertretung bei der Festlegung der Kriterien nach Art. 4 Abs. 4 ETRL und bei der Bestimmung der Gruppe von Arbeitnehmern nach Art. 3 Abs. 1 h) ETRL zu beteiligen ist. In der Literatur[1] wird dieses Beteiligungsrecht als echte, erzwingbare Mitbestimmung eingeordnet.

Bei der Berichtspflicht sind neben der Bestimmung der Entgeltkriterien und Gruppen von Arbeitnehmern weitere Beteiligungsrechte relevant (Art. 9 Abs. 1 Buchstabe g) ETRL). Der Zugang für Arbeitnehmervertretungen zu den angewandten Methoden und ihre Anhörung zur Richtigkeit der Angaben der Berichte (Art. 9 Abs. 6 ETRL) setzt eine Einbindung in den Berichtsprozess von Beginn an voraus. Die Formulierung, dass die Abhilfe bei der Feststellung nicht zu rechtfertigender geschlechtsspezifischer Entgeltunterschiede in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsnehmervertretung (Art. 9 Abs. 10 ETRL) zu schaffen ist, bedeutet, dass die Arbeitnehmervertretung ein echtes Mitbestimmungsrecht haben muss.

Dasselbe gilt für die Beteiligung der Arbeitnehmervertretung bei der Festlegung und Durchführung der gemeinsamen Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL. Auch sie setzt voraus, dass die Entgeltkriterien und Gruppen von Arbeitnehmern unter Beachtung des Mitbestimmungsrechts festgelegt worden sind. Durch die Formulierung „In Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern“ in

[1] Sagan, NZA 2025, 898.

Art. 10 Abs. 1 ETRL will die ETRL eine enge Einbindung der Arbeitnehmervertretung sicherstellen. Aus diesem Grund muss das Umsetzungsgesetz ein echtes Mitbestimmungsrecht für die Durchführung der gemeinsamen Entgeltbewertung enthalten. Dies gilt auch für das Abhilfeverfahren nach Art. 10 Abs. 4 ETRL.

Beim Auskunftsrecht nach Art. 7 ETRL sollte der Betriebsrat die Auskunft übernehmen können, sofern Beschäftigte dies wünschen – mit dem Ziel, die Anonymität der Anfragenden zu wahren. In diesem Fall sind dem Betriebsrat die notwenigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Ist kein Betriebsrat vorhanden, sollte, falls einschlägig, der Gesamt- oder Konzernbetriebsrat, und im Übrigen die zuständige Gewerkschaft einbezogen werden, wie dies bereits nach § 14 Abs. 3 EntgTranspG vorgesehen ist.

Die Umsetzung der Vorgaben der ETRL setzt das Vorhandensein von Arbeitnehmervertretungen (gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten) voraus, die an vielfältigen Stellen in den Prozess einbezogen sind. Existiert im Betrieb keine Arbeitnehmervertretung, kann zunächst der Gesamt- oder Konzernbetriebsrat beteiligt werden, falls ein solcher vorhanden ist. In allen anderen Fällen sollte es der im Betrieb vertretenen Gewerkschaft obliegen, Vertrauensleute oder Entgeltexptert*innen zu benennen – selbst dann, wenn dort kein Tarifvertrag gilt. Ohne die Beteiligung einer Arbeitnehmervertretung sind weder die Berichtspflichten noch Abhilfeverfahren umsetzbar, weil die Angaben des Arbeitgebers, der selbst das möglicherweise diskriminierende Entlohnungssystem bestimmt und anwendet, nicht überprüft wären.

Tarifverträge geben Kriterien der Arbeits- und Leistungsbewertung sowie Arbeitnehmergruppen vor. Bestimmen Arbeitgeber und Betriebsrat im Zuge von Berichterstattung und Abhilfemaßnahmen in tarifgebundenen Betrieben eigenständig Kriterien und Gruppen gemäß ETRL, könnte dies im Widerspruch zum tarifvertraglichen Entgeltgefüge und zum Tarifvorbehalt nach § 77 Abs. 3 bzw. § 87 Abs. 1 BetrVG stehen. Aus diesem Grund hält der DGB es für zwingend notwendig, auch die zuständige Gewerkschaft bei der Bestimmung der Kriterien und Gruppen von Arbeitnehmern nach der ETRL einzubeziehen.

Der Begriff der Arbeitnehmervertretung kann sowohl den Betriebsrat als auch die Gewerkschaften erfassen, vgl. ILO - Workers' Representatives Recommendation, 1971 (No. 143) und Eurofound's Industrial Relations dictionary. Zwar übernimmt in Deutschland üblicherweise der Betriebsrat die betriebliche Vertretung der Arbeitnehmer. Doch da die Richtlinie den deutschen Dualismus aus Tarifparteien und Betriebsrat nicht spezifisch adressiert und die Festlegung von Entgeltkriterien und Arbeitnehmergruppen gegen § 77 Abs. 3 bzw. § 87 Abs. 1 BetrVG verstoßen könnte, muss der Begriff der Arbeitnehmervertretung im Umsetzungsgesetz an den Stellen Gewerkschaften erfassen, die Tarifverträge berühren können. Die Beteiligung der Gewerkschaften kann beispielsweise durch ein Informationsrecht im Zusammenhang mit der Berichtspflicht und der gemeinsamen Entgeltbewertung sichergestellt werden.

Darüber hinaus sollten die Sozialpartner bei den Abhilfemaßnahmen nach Art. 9 Abs. 10 S. 3 ETRL und Art. 10 Abs. 4 ETRL beteiligt werden, sofern diskriminierende Regelungen des Tarifvertrages dafür ursächlich sind. Die Tarifvertragsparteien müssen sich

auf die Korrektur des Tarifvertrages einigen. Für diesen Prozess sind von Seiten des Gesetzgebers ausreichend lange Fristen vorzusehen. Der Tarifvertrag als solcher wird durch diesen Prozess nicht in Frage gestellt. Die Friedenspflicht sollte für die Regelungen nicht gelten, welche für die Entgeltlücke ursächlich sind.

3. Prof. Dr. Isabell Hensel und Prof. Dr. Heide Pfarr (djb)

Dieses Sondervotum trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Kommission die Interessen von im Entgelt benachteiligten Arbeitnehmer:innen ausschließlich von djb und DGB eingebracht und in den Kommissionsentscheidungen regelmäßig nicht akzeptiert wurden; sie tauchen im Endbericht nur als Mindermeinung auf. Die aus der Wirtschaft kommende oder vorrangig die Interessen von Arbeitgebern vertretende Mehrheit der Kommission hat Vorschläge formuliert, bei denen es sich jedoch nicht etwa um zu respektierende andere Auffassungen zur Umsetzung der Europäischen Entgelttransparenzrichtlinie (ETRL) handelt. Äußerst beunruhigend ist vielmehr, dass der Endbericht viele Vorschläge enthält, die mit den Anforderungen der ETRL schlicht nicht vereinbar sind. Sie gehen damit auch über den Auftrag der Kommission hinaus, unnötige Bürokratie zu vermeiden, sondern sind geeignet, die Analyse- und Durchsetzungsmechanismen der ETRL außer Kraft zu setzen. Insbesondere werden die Berichtspflichten und die gemeinsame Entgeltbewertung massiv geschwächt. Eindeutig nicht richtlinienkonform, weil gegen den Wortlaut der ETRL oder gesicherte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verstoßend, sind etwa Vorschläge

- die eine Öffnungsklausel vorsehen, nach der Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten sollen, alle Entgeltbestandteile, also neben dem Grundentgelt die ergänzenden oder variablen Entgeltbestandteile als Summe zu berichten;
- die einen umfassenden Konzernprivileg fordern, der auch eine konzernweite Datenerhebung und -erfassung für die Berichte vorsieht. Die ETRL nimmt eindeutig die jeweiligen Organisationseinheiten in die Pflicht, also die Unternehmen,

die die Arbeitgeberfunktion ausüben. Daher ist nur eine konzernweite Sammlung der Entgeltberichte der einzelnen Unternehmen möglich;

- die die in der ETRL vorgesehene „engen Zusammenarbeit“ mit Arbeitnehmendenvertretungen auf ein bloßes Unterrichtungs- und Anhörungsrecht des Betriebsrates reduzieren;
- die eine Definition von Arbeitnehmervertretungen allein als zuständige Betriebsvertretung formulieren, wodurch Gewerkschaften etwa im Abhilfeverfahren ausgeschlossen werden.

Diesen Vorschlägen liegt möglicherweise die Vorstellung zugrunde, dass der nationale Gesetzgeber zwar eine Verpflichtung habe, die europäische ETRL in nationales Recht umzusetzen, er dennoch befähigt und befugt sei, nach seiner Einschätzung unnötige bürokratische Vorschriften umzudeuten oder nicht zu beachten. Der europäischen Rechtsetzung mag hier und da übertriebener Regulierungseifer vorgeworfen werden können. Für die ETRL trifft das aber nicht zu. Die Erwägungsgründe der ETRL verdeutlichen, welche Analyse den dort formulierten Anforderungen zu Grunde liegt. Benannt werden die Ursachen für die mangelhafte Wirksamkeit des europäisch seit 1957 geltenden Entgeltgleichheitsgebots; auf der Basis wissenschaftlich abgesicherter Daten und erfolgreicher Politikansätze werden sodann Vorgehensweisen zur Beseitigung dieser Mängel entwickelt. Daraus ergeben sich im Verpflichtungsteil der ETRL die Anforderungen an die nationalen Gesetzgeber.

Selbstverständlich hat der Gesetzgeber die Umsetzung europäischen Rechts in nationales Recht bürokratiearm und praktikabel zu

gestalten. Doch dürfen dabei explizite Anforderungen und insbesondere der Schutzweck der ETRL nicht negiert oder unterlaufen werden. Vielmehr entsteht gerade dann sogar unnötige Bürokratie, denn der Zweck der Gesetzgebung, die Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots, wird verfehlt, aber die Unternehmen müssen dennoch Verpflichtungen erfüllen, die leerlaufen und damit sinnlos sind. Zudem entstehen so erhebliche Rechtsunsicherheiten und Haftungsrisiken, was aber im Endbericht ganz unerwähnt bleibt.

Negieren und Unterlaufen der Anforderungen der Richtlinie

Auch jene Vorschläge im Endbericht, die nicht eindeutig dem Wortlaut der ETRL widersprechen, vermitteln jedoch in ihrer Gesamtheit den Eindruck, dass der Regulierungsansatz und die Regulierungsmittel der ETRL nicht akzeptiert oder aber nicht verstanden werden. Es zeigt sich ein Muster.

Musterbeispiel: Regelungen für Unternehmen ohne tarifliche Bindung oder Betriebsrat

Das wird besonders deutlich an den Vorschlägen für gesetzliche Regelungen der Konstellation, dass in einem Unternehmen oder Betrieb sowohl tarifliche Bindung wie auch ein Betriebsrat fehlen. Die ETRL bietet für diesen Fall unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten an, die von der Mehrheit der Kommission sämtlich nicht akzeptiert worden sind. Dazu gehören: im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und/oder staatlichen bzw. staatlich getragenen Institutionen ein Zugangs- und Mitwirkungsrecht zu gewähren, Beschäftigte eine Arbeitnehmervertretung benennen zu lassen, eine Vertrauensperson aus der Belegschaft durch den Arbeitgeber zu benennen, Sachverständige hinzuzuziehen oder auch nur eine ent-

sprechende Liste in staatlicher Verantwortung zu führen. Schließlich wird jegliche Einflussnahme auf das Zustandekommen der Berichte verneint, die der Arbeitgeber abzugeben hat, sie sollen nach dieser Auffassung also ohne jede kontrollierende Mitwirkung entstehen. Diese Verweigerungen machen jedoch das Regelungsmodell der ETRL zunichte: regulierte Selbstregulierung.

Regulierung: Viele Unternehmen haben das Gebot der Entgeltgleichheit nicht in die Praxis umgesetzt. Es braucht insofern regulierenden Eingreifens. Auf der Basis empirisch gesicherter Erkenntnisse über die Defizite bisheriger Regelungsansätze werden die Handlungsfreiräume der Unternehmen verengt und Handlungspflichten festgelegt. Selbstregulierung: Der für das Entgeltsystem Verantwortliche („Arbeitgeber“ i.S. der ETRL) unter Einbeziehung der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer*innen analysiert innerhalb des verpflichtenden gesetzlichen Rahmens selbst die verwendeten Entgeltsysteme und entscheidet, ob diese diskriminierungsfrei sind und, gegebenenfalls, was geschehen soll, um Entgeltgleichheit zu erreichen. Diese Selbstregulierung ist angesichts der Unterschiedlichkeit von Unternehmen und Betrieben – und auch der jeweiligen Entgeltsysteme und Diskriminierungsstrukturen – erfolgversprechend, da die Akteurinnen über spezielles Wissen über ihre Betriebsabläufe, Beschäftigungsverhältnisse, Strukturen und schließlich auch über die notwendigen finanziellen und institutionellen Ressourcen verfügen. Das der Idee der regulierten Selbstregulierung zugrunde liegende Kooperationsverhältnis zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen verknüpft die freie Gestaltung mit einer Verpflichtung zur Umsetzung. Der nicht mehr direkt intervenierende Staat trägt aber eine Ergebnisverantwortung. Er übernimmt dabei zunächst eine mode-

rierende, mediierende und aktivierende Rolle. Dazu hat er Selbstregulierung und -kontrollen anzustoßen und zu unterstützen, aber gleichzeitig auch deren Effektivität von außen zu kontrollieren. Werden Defizite in der Selbstregulierung festgestellt, muss Druck ausgeübt werden, damit diese Prozesse intern effektiviert werden.

Die Haltung der Kommission in ihrer Mehrheit zu Regelungen wie für die Fallgestaltung betriebsratsloser und tarifloser Unternehmen entspricht also ausschließlich der Selbstregulierung. Alles entscheidet weiterhin allein der Arbeitgeber. Diese Berechtigung hatte aber bisher gerade nicht Entgeltgleichheit zum Ergebnis und es bleibt unerfindlich, wieso aufgrund eines so formulierten Gesetzes mit einer Änderung des Verhaltens gegenüber diskriminierenden Entgeltsystemen gerechnet werden könnte. Die offensichtlich unverzichtbare Regulierung in welcher Form auch immer seitens des Staates wird aber von der Kommissionsmehrheit rigoros zurückgewiesen. Damit bleibt alles beim Alten, und so ein Gesetz ist überflüssig – also Bürokratie. Mehr noch sind durch die Belohnung der Betriebsratslosigkeit Fehlanreize dahingehend zu erwarten, dass die Gründung von Betriebsräten noch vehementer verhindert wird.

Musterbeispiel: Regelungen für tarifliche Entgeltsysteme

Auch andere Vorschläge der Kommission führen dazu, dass ein durch eine Regulierung anzustoßender Prozess des Umdenkens bei der Selbstregulierung von Entgeltsystemen verhindert wird. Besonders deutlich wird dies für den Umgang mit Tarifverträgen.

Obwohl die ETRL – wie auch Art. 157 AEUV – eindeutig und entsprechend einer klaren europäischen Rechtsprechungslinie Tarifnormen nicht von den Anforderungen der ETRL ausnimmt, Entgeltgleichheit sicherzustellen, sind die Vorschläge der Kommission genau darauf gerichtet. Das Vorhandensein von Diskriminierungen in Tarifverträgen wird entweder bestritten oder als unveränderbar hingenommen. Damit hat sich die Mehrheit der Kommission der Auseinandersetzung mit der Auflösung eines konstatierten Gegensatzes zwischen Tarifautonomie und Entgeltgleichheit verweigert und fordert stattdessen bewusst zu einer nicht dem Unionsrecht entsprechenden Umsetzung der ETRL auf. Außen vor blieb daher leider auch die Frage, wie die durchaus vorhandenen Dilemmata aufgelöst werden könnten.

Entgeltsysteme, und das trifft auch auf Tarifverträge zu, sind Ergebnisse eines komplexen Vorgangs, in dem Arbeitsbewertung und deren Methoden nur einen Teil darstellen. Markt- und Machtpositionen sowohl auf der Seite der Arbeitgeber wie auf Seiten der einzelnen Beschäftigten und vor allem von Gruppen von Beschäftigten haben erheblichen Einfluss. Besonders Gewerkschaften als Mitgliederorganisationen mit unterschiedlicher Durchsetzungsmacht ihrer Mitglieder können und werden in Entgeltsystemen deren Interessen vorrangig berücksichtigen. Die Bevorzugung von Durchsetzungsstarken tritt verstärkt für Entgeltsysteme der betrieblichen Ebene auf, für vom Arbeitgeber gesetzte, aber auch für mit der betrieblichen Interessenvertretung vereinbarte. Denn dürfen Gewerkschaften schon aus Gründen der Mitgliedergewinnung und Mitgliederbindung die Interessen von Minderheiten und weniger durchsetzungsstarken Gruppen nicht gänzlich vernachlässigen, ist dies bei Betriebsräten gegenüber kleineren und weniger durch-

setzungsstarken Beschäftigtengruppen nicht der Fall. Davon abgesehen fehlt es bei der Vereinbarung betrieblicher Entgeltsysteme an einem Machtgleichgewicht zwischen den Vertragspartnern.

Mag also der Einfluss von Markt- und Machtpositionen auf die Entgeltfindung durchaus verständlich sein, so wirkt er auf die Entgelte von Frauen negativ, können sie diese in aller Regel nicht oder nur in geringerem Maße aufweisen. Oft stufen daher Entgeltsysteme weiblich geprägte Tätigkeiten zu gering ein, ohne dass bewusste Diskriminierungsabsicht bei deren Erstellung bzw. Vereinbarung vorhanden sein muss. Eben dies gilt auch für die Arbeitsbewertung. Die ETRL benennt erstmals umfassend die Bewertungskriterien klar und unmissverständlich – dies bedeutet also neben der Verpflichtung eine echte Chance. Jedoch wurde zögerliche Abkehr von der flächendeckend verbreiteten geringeren Bezahlung von Frauen für gleiche Arbeit in der Bundesrepublik bislang nicht um ein Bemühen für die Entgeltgleichheit gleichwertiger Arbeit ergänzt. Dazu hätte es ein Infragestellen der Bewertungskriterien und damit der immer noch fehlenden Wahrnehmung von Anforderungen und Belastungen frauendominierter Tätigkeiten bedurft – ein durchaus schwieriger Prozess, insbesondere mit widerstrebenden Vertragspartnern.

Das Gebot der Entgeltgleichheit sowohl für betriebliche Entgeltsysteme wie für Tarifverträge setzt also zum einen voraus, dass die in sich völlig logische und verständliche Berücksichtigung von wechselnden Markt- und Machtpositionen Entgeltsysteme nicht mehr prägen dürfen, soweit Geschlechter davon unterschiedlich betroffen werden. Zum anderen verlangt das Entgeltgleichheitsgebot die Bildung von objektiven Kriterien für die Bewertung von

Tätigkeiten, was zwar möglich, aber wiederum anspruchs- und voraussetzungsvoll ist.

Die ETRL verortet die Verpflichtung zu Transparenz, Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur der Entgeltstrukturen in Bezug auf Entgeltgleichheit für gleiche und, besonders gewichtig, gleichwertige Arbeit auf der Ebene der Unternehmen und Betriebe. Das gilt auch für Branchentarifverträge. Allerdings darf nach geltendem Recht – das es zu schützen gilt – auf dieser Ebene ein tarifgebundenes Unternehmen Tarifverträge, die in Teilen die Ursache fehlender Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit sind, keinesfalls selbst ändern oder gar wie einfach in Gänze als nicht mehr geltend behandeln. Eine solche Verlagerung der Entgeltfindung vom Tarifvertrag weg auf die betriebliche Ebene würde einen erheblichen Eingriff in die Tarifautonomie bedeuten und eine Konstellation schaffen, die dem Erreichen von Entgeltgleichheit gerade nicht dienlich ist. Denn nach Mehrheitsmeinung der Kommission kann dann der Arbeitgeber allein oder bestenfalls unter Mitwirkung, nicht etwa Mitbestimmung der betrieblichen Interessenvertretung handeln, deren Intentions- und Durchsetzungsschwächen bereits genannt sind.

Nach geltendem Recht muss der Arbeitgeber also bei diskriminierenden Entgeltregelungen im Tarifvertrag nach Wegen suchen (übertariflicher Ausgleich für falsch eingestufte Mitarbeiter*innen beispielsweise), um Abhilfe zu schaffen. Das ist unbefriedigend sowohl für die Tarifparteien wie für die Unternehmen. Gleichfalls ist es für die Unternehmen wie für die betroffenen Beschäftigten unbefriedigend, wenn das Unternehmen für die Umgestaltung des

Entgeltsystems auf entsprechendes Handeln der Tarifvertragsparteien warten muss. Es ist zudem unpraktikabel und entspricht auch nicht unserem Tarifvertragssystem, dass Tarifvertragsparteien ihre Branchentarifverträge auf Veranlassung einzelner Unternehmen umgestalten sollen.

Eine unionsrechtsgemäße Lösung kann allerdings nicht darin liegen, dass die Übereinstimmung von Tarifverträgen mit den Entgeltgleichheitsvoraussetzungen der ETRL einfach behauptet werden kann. Diese salvatorische Klausel präferiert die Mehrheit der Kommission.

Richtig ist, dass sowohl die notwendige Überprüfung wie gegebenenfalls die Änderung von Tarifverträgen in den Händen der Tarifparteien bleiben muss. Ergebnis eines entsprechenden gemeinsamen Handelns der Tarifvertragsparteien wäre dann, dass sich die Unternehmen auf einen solchen Tarifvertrag verlassen und gerichtsfest berufen können. Jedoch würde es angesichts der Anzahl geltender Tarifverträge, deren Übereinstimmung mit den Kriterien der ETRL zu bezweifeln ist, eine Überforderung der personellen und finanziellen Ressourcen der Gewerkschaften und selbst der Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände bedeuten, wenn sie dies nur mit den bisher gängigen Verfahren leisten müssten. Diese berechtigte Sorge liegt wohl der Zurückhaltung der Gewerkschaften gegenüber einer Umsetzung der ETRL ohne Rechtfertigungsmechanismen für Tarifverträge zu Grunde.

Es gibt aber einen praktikablen Weg, den auch nur zu diskutieren die Mehrheit der Kommission nicht bereit war.

Das Umsetzungsgesetz könnte eine Privilegierung von solchen Tarifverträgen normieren, die von den zuständigen Tarifvertragsparteien in einem Verfahren nach dem Vorbild der Datenschutz Grundverordnung (DSGVO) überprüft und gegebenenfalls geändert worden sind. Wie in der DSGVO läge Verantwortung und Durchführung allein bei den Tarifvertragsparteien, die den Prüfungs- und Änderungsprozess dokumentieren müssten. Dieses Verfahren, das genauso sicher oder unsicher ist wie das nach der DSGVO, könnte erheblich dazu beitragen, dass das bereits nach geltendem Recht bestehende Entgeltgleichheitsgebot endlich auch die Praxis prägt.

Flächendeckend praktikabel ist dieser Weg angesichts der Fülle geltender Tarifverträge allerdings erst und nur dann, wenn dieses Verfahren auch digital ablaufen kann. Das Problem liegt auch hier bei der Identifizierung gleichwertiger Arbeit, die eine entsprechende Software ermöglichen müsste. Die ETRL geht selbst davon aus, dass die Entwicklung eines solchen Instruments notwendig, aber auch möglich ist (Art. 4 Abs. 2). Mit Unterstützung der Europäischen Kommission wird von BMBFSFJ das Tool Compass-W entwickelt, das dies leisten kann und soll. Dieses gilt es für die Verwendung auf Tarifverträge weiterzuentwickeln. Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) ist sehr an solchen Entwicklungen interessiert und engagiert.

Zusammengefasst: wenn die Tarifvertragsparteien in ihrer eigenen Verantwortung nach festgelegten Verfahrenschritten und mithilfe entsprechender Software Diskriminierungsfreiheit feststellen (gegebenenfalls nach der Korrektur auf diese Weise erkannter Diskri-

minierungen), wären sämtliche Privilegierungen dieser Tarifverträge gerechtfertigt und mit der ETRL vereinbar. Mehr noch: Gerade die Bindungswirkung von Tarifverträgen, die auf der Basis eines annähernden Machtgleichgewichts entstanden sind, ist geeignet, gleiches Entgelt für gleiche und gleichwertige Arbeit in der Praxis zu verwirklichen.

Was geschehen könnte

Mit großer Gelassenheit ist die Mehrheit der Kommission mit der Tatsache umgegangen, dass eine nicht rechtstreue Umsetzung der ETRL sowohl für den nationalen Gesetzgeber wie vor allem für die Unternehmen aufwendig und teuer werden kann. Denn das europäische Recht geht dem nationalen vor, und die Gerichte werden – wie sie das bereits zum zurzeit noch geltenden Entgelttransparenzgesetz gezeigt haben – abweichendes nationales Recht unberücksichtigt lassen und die Vorschriften aus der ETRL heranziehen, soweit sie unmittelbar anwendbar sind. Dass Unternehmen mit individuellen Klagen von Beschäftigten rechnen müssen, was Ressourcen und finanzielle Mittel bindet, war der Mehrheit der Kommission durchaus klar. So wurde mehrfach darauf verwiesen, man könne ja abwarten, wie der Europäische Gerichtshof entscheiden werde und ob dieser nicht seine ständige Rechtsprechung in ihrem Sinne ändern würde. Dass der Bundesrepublik selbst ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof droht, wenn sie das Umsetzungsgesetz entsprechend den Vorstellungen der Kommissionsmehrheit gestalten würde, wurde nicht einmal thematisiert.

Diese Gelassenheit mag damit zu erklären sein, dass wirtschaftsnahe Kommissionsmitglieder scharf kalkuliert haben. Unberücksichtigt blieb dabei offensichtlich, dass Rechtsunsicherheit von Unternehmen eigentlich immer als belastend begriffen wird. Doch zweifellos gäbe es einen Zeitgewinn für die Beibehaltung diskriminierender Entgeltstrukturen, denn die Klagen, immer gerne bis zum EuGH und BVerfG, dauern Jahre. Zum anderen wird kalkuliert, mit wie vielen Klagen denn zu rechnen wäre. Bei jedem auf Gleichstellung gerichteten Gesetzesvorhaben wurde von Seiten der Wirtschaft für ihre Ablehnung wider besseres Wissen mit der hereinbrechenden Klageflut argumentiert, die niemals eingetreten ist, und zwar auch dann nicht, wenn es Verbesserungen der Position der Klägerinnen gegeben hat. Bessere Ausgestaltungen der individuellen Rechte bringt auch die ETRL. Bedauerlicherweise wird wohl der Gesetzgeber die Unterstützung solcher Klagen durch Antidiskriminierungsverbände auf eine Prozessstandschaft begrenzen. Die prozeduralen Hürden zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitssatzes werden damit nicht ausreichend überwunden. Es ist schon eine bemerkenswerte Auffassung von Rechtsstaat, wenn ganz offen Gesetzesnormen, die übergeordnetem Recht widersprechen, vorgeschlagen und vielleicht auch erlassen werden in der begründeten Erwartung, dass es an ausreichend vielen individuellen Klagen schon fehlen wird.

Die Kommissionsmehrheit erwartet offensichtlich auch keinen Widerstand von den Interessenvertretungen der Beschäftigten auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Ebene gegen die überaus restriktive Formulierung ihrer Rechte. Denn noch ist offen, ob Gewerkschaften und Betriebsräte die Einschränkung ihrer Zugangs- und Mitbestimmungsrechte einfach hinnehmen werden. Das gel-

tende Betriebsverfassungsgesetz gibt Betriebsräten und auch Gewerkschaften in Bezug auf Geschlechtergleichstellung und Entgeltgleichheit Rechte, die nach Inkrafttreten der Richtlinie am 7. Juni 2026 unmittelbar entsprechend den Anforderungen der Richtlinie formuliert und eingefordert werden könnten. Für die Durchsetzung steht der Weg zu den Arbeitsgerichten offen. Dieses Vorgehen würde zwar nur jene Unternehmen betreffen, in denen Betriebsräte vorhanden und Gewerkschaften stark sind oder sein wollen. Die Ergebnisse aber wären schmerzhaft und hätten erheblich größere Wirkmächtigkeit.

Sollte sich im Gesetzgebungsprozess die Verhinderungstaktik der Mehrheit der Kommission durchsetzen, bliebe wohl nichts anderes übrig, indem endlich einmal die fälschlich prognostizierte Klageflut wirklich eintritt, vielleicht inszeniert wird.

4. Dr. Katharina Herrmann (BPM)

Der an die Kommission gestellte Anspruch, die bürokratiearme und gleichzeitig unionskonforme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie (EU 2023/970) in deutsches Recht mit entsprechenden Empfehlungen zu begleiten, ist hoch. Umso wichtiger ist es daher, den Blick unmittelbar auf die Auswirkungen für die betriebliche Praxis von Unternehmen unterschiedlicher Größe zu werfen, was durch die Mitwirkung von HR-Professionals, Verbandsvertreter*innen und zahlreichen weiteren Expert*innen im Wege einer Anhörung gelang. Die wesentlichen Bürokratie-Treiber sind erkannt, angesichts der Regelungstiefe und des Detailgrads der EU-Richtlinie erscheinen die Spielräume für den deutschen Gesetzgeber jedoch überschaubar. Eingangs muss daher – bei voller Unterstützung der Zielsetzung einer Schließung des Entgeltlücke zwischen den Geschlechtern – die Bitte ergehen, weiterhin auf eine grundlegende Überarbeitung oder eine Aussetzung der Richtlinie durch die EU hinzuwirken.

Die konstruktive Arbeit in der Kommission, für die an dieser Stelle den übrigen Kommissionsmitgliedern und vor allem auch den beiden Kommissionsvorsitzenden gedankt sei, hat in drei für die Begrenzung des bürokratischen Aufwands essenziellen Punkten nicht zu einem Ergebnis geführt, das die Sicht des Bundesverbands der Personalmanager*innen (BPM) als Vertretung von fast 5.000 aktiven Personaler*innen überwiegend in KMU vollständig und eindeutig widerspiegelt. Aus diesem Grund geben wir dieses Sondervotum ab.

1. Klare Definition eines zielführenden Entgeltbegriffs

Für die wirkungsvolle Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie ist es entscheidend, die für die Zielsetzung der Richtlinie relevanten Daten sauber zu erheben. Daher ist es äußerst relevant, dass die Entgeltbestandteile präzise definiert werden und Einigkeit darüber herrscht, welche Arbeitgeberleistungen einzubeziehen sind und welche ausgeschlossen werden dürfen. Nur so kann eine echte Vergleichbarkeit der Entgelte auf Basis einer einheitlichen Datenerhebung garantiert und die Mehrbelastung der Unternehmen eingedämmt werden.

Die Diskussion in der Kommission hat gezeigt, dass an dieser Stelle die Vorgaben durch die EU eng und existierende Entgeltbegriffe nicht zielführend sind. Besonders an dieser Stelle ist daher ein mutiges und gestalterisches Handeln des deutschen Gesetzgebers im Sinne einer eigenen Entgeltdefinition notwendig.

Als Bundesverband der Personalmanager*innen sprechen wir uns dafür aus, dass als Vergleichsgrundlage primär das vertraglich vereinbarte Grundgehalt, berechnet auf Basis der vertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit, herangezogen wird. Hier lassen sich eventuelle Ungleichheiten originär ablesen, da es typischerweise auch Basis für die Definition der Höhe eines Bonusanspruchs oder weiterer Gehaltsbestandteile ist.

In einem weiteren Schritt können variable Bestandteile wie Bonuszahlungen betrachtet werden. Diese sind zwar grundsätzlich in der Höhe einfach geschlechterspezifisch zu vergleichen, allerdings oft

an die individuelle Leistungsbeurteilung geknüpft und damit an einen Faktor, der im Reporting nicht gut nachzuvollziehen ist. Es sei auch darauf hingewiesen, dass Boni, die sich auf Basis der Unternehmens- oder Bereichs-Performance berechnen, vollkommen ungeeignet sind, um Gehaltsunterschiede zwischen Geschlechtern im eigenen oder zwischen Unternehmen zu erkennen.

Daher plädieren wir dafür, dass variable Entgeltbestandteile im Reporting in einem eigenen Datenfeld angegeben werden, um die Vergleichbarkeit der Grundgehälter unverzerrt zu garantieren, aber diese Lohnbestandteile dennoch in die Beachtung nehmen zu können. Der Aufwand der Begründung etwaiger Unterschiede wird für die Unternehmen jedoch in jedem Fall hoch sein.

Nebenleistungen, die allen Mitarbeitenden unabhängig vom Geschlecht gleichermaßen zur Verfügung stehen, aber abhängig von der Entscheidung der einzelnen Mitarbeiter*innen genutzt werden, sollten bei der Entgeltdefinition von vornherein ausgenommen werden. Darunter fallen beispielsweise die Nutzung einer Kantine, Sportangebote, Mobilitätszuschüsse oder auch die betriebliche Altersvorsorge (bAV). Besonders bei Letzter kommt neben der individuellen Entscheidung über die Inanspruchnahme noch ein weiterer Faktor hinzu: das Jahr des Vertragsabschlusses. So schwanken die durch die Arbeitgeber angebotenen Systeme und Versicherungskonditionen über die Jahre erheblich. Wäre die bAV Teil des verglichenen Entgelts, würde allein dadurch das Ergebnis erheblich verzerrt – mit der Wirkung deutlicher Gehaltssteigerungen für Mitarbeitende, die keinen Zugang mehr zu vorteilhafteren und mittlerweile geschlossenen Altsystemen haben. Dies kann nicht Sinn der Richtlinie sein. Weiterhin sind Leistungen, die nicht vom

Arbeitgeber selbst gewährt werden (z.B. Aktienoptionen), explizit auszuschließen.

Angesichts der Komplexität heutiger Vergütungssysteme, die oft mehrere tausend Lohnarten umfassen, und der Lebensrealität der Beschäftigten, die im Laufe eines Berichtsjahrs Arbeitszeiten herauf- und herabstufen, Sabbaticals oder Elternzeit nehmen, kann eine verlässliche und konsistente Datengrundlage für Vergleiche, die mit zusätzlichem, aber nicht überbordendem Aufwand hergestellt werden kann, nur die sog. Zielvergütung (und nicht die ausgezahlte Ist-Vergütung) sein.

Im Sinne einer europäischen Vergleichbarkeit spricht viel für diesen Ansatz, da aufgrund unternehmenskultureller, wirtschaftlicher und historischer Begebenheiten unterschiedliche Gehaltsbestandteile verschiedene Ausbreitungsgrade und Gestaltungsformen erfahren. Bei einer Fokussierung auf das Grundgehalt und variable Sonderzahlungen können jedoch europaweit operierende Firmen das Reporting verhältnismäßig bürokratiearm über alle Standorte ableisten, und das gewünschte Benchmarking innerhalb der EU-Staaten kann akkurater erfolgen.

2. Beibehaltung der Angemessenheitsvermutung für Tarifverträge

Ein zweiter, im Umfang kaum zu beziffernder Aufwandstreiber für Unternehmen (mit der Wirkung jahrelanger Unsicherheit in weiten Teilen Deutschlands) wäre das Anzweifeln oder gar die aus betrieblichen Gremien heraus betriebene Redefinition tariflicher Ver-

gütungssysteme. Die Angemessenheitsvermutung für tarifvertragliche Entgeltregelungen sollte entsprechend § 4 Absatz 5 des geltenden Entgelttransparenzgesetzes uneingeschränkt fortgelten. Art. 30 ETRL liefert hierfür die geeignete Basis.

3. Kein zusätzlicher Aufwand durch neue oder andere Mitbestimmungsrechte

Die Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie auf nationaler Ebene kann problemlos im Rahmen der bestehenden Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsrechte z. B. von Betriebsräten erfolgen. Dies gilt auch für die Bestimmung von Arbeitnehmergruppen gem. Art. 4 Abs. 4 i.V.m. 3 Abs. 1 lit. h) ETRL, über die die Arbeitnehmervertretung allenfalls unterrichtet werden sollte.

Mit „Arbeitnehmervertretung“ kann im Sinn einer möglichst bürokratiearmen Ausgestaltung nur der Betriebsrat gemeint sein, auch bei tarifgebundenen und tarifanwendenden Unternehmen. In Betrieben ohne Betriebsrat obliegt es hingegen allein dem Arbeitgeber, die in Art. 10 ETRL vorgesehene gemeinsame Entgeltbewertung vorzunehmen und über die Art der Abhilfe bei ungerechtfertigten Entgeltunterschieden zu entscheiden. Die Hinzuziehung einer außerbetrieblichen Stelle oder eine Kontrolle durch eine solche lehnt der BPM ab.

5. Steffen Kampeter (BDA)

Zusammenfassung

Der Ansatz einer bürokratiearmen Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie (EU 2023/970) in das Deutsche Recht ist zu begrüßen. Allerdings strotzt die Richtlinie selbst vor bürokratischen Vorstellungen der Arbeitswelt und ist bereits als solche ein geborener Bürokratietreiber. Es sollte das Ziel von Bundesregierung, Bundestag und den beteiligten Verbänden und Betroffenen bleiben, die Richtlinie im Rahmen des von der Kommission der Europäischen Union angestoßenen Prozesses des Bürokratieabbaus aufzuheben, zumindest aber vollständig zu überarbeiten. In ihrer vorliegenden Form verwechselt die Richtlinie Fairness und angemessene Vergütung mit gesetzlich angeordneter Gleichmacherei.

Es ist richtig, den Gedanken der gleichen Vergütung für gleiche Arbeit beim selben Arbeitgeber zu betonen. Gleiche Arbeit wird in Deutschen Betrieben gleich vergütet. Eine zentrale Voraussetzung hierzu ist der uneingeschränkte Schutz tariflicher Regelungen. Tarifverträge sind eine wichtige Basis der Wirtschaftsordnung. Sie sichern eine gleichmäßige Vergütung von Beschäftigten. Tarifverträge bedürfen daher eines uneingeschränkten Schutzes vor staatlicher Kontrolle, soweit sie nicht willkürlich Differenzierungen gleicher Sachverhalte enthalten. Dies hat das Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung 1 BvR 1109/21 u.a. vom 11. Dezember 2024 nochmals in Deutlichkeit unterstrichen.

Tarifverträge sind das Ergebnis kollektiver, gleichberechtigter Verhandlungen und garantieren diskriminierungsfreie, sachgerechte und transparente Entgeltsysteme. Die gesetzlich anerkannte Angemessenheitsvermutung ist Ausdruck dieser Funktion – und sie ist nicht verhandelbar. Eine Umsetzung, die mittelbar oder unmittelbar auf eine Überprüfung tariflicher Regelungen hinausläuft, überschreitet nicht nur die Grenzen der Tarifautonomie, sondern stellt auch einen bedenklichen Eingriff in das bewährte System der Arbeitsbeziehungen in Deutschland dar.

Statt auf Vertrauen in bestehende Regelungsmechanismen zu setzen, werden mit den vorgeschlagenen Maßnahmen neue bürokratische Hürden geschaffen, gesetzliche Mitbestimmungsstrukturen infrage gestellt und die Rechtssicherheit tarifgebundener Unternehmen gefährdet. Eine derart tiefgreifende Veränderung zentraler arbeitsrechtlicher Prinzipien ist weder sachlich gerechtfertigt noch unionsrechtlich geboten.

Erforderlich ist eine Umsetzung, die die bestehenden Kompetenzen wahrt und tarifvertragliche Systeme unangetastet lässt. Alles andere wäre ein Bruch mit bewährten Prinzipien – und ein Risiko für funktionierende Strukturen.

Die mit einer Implementierung der Richtlinie verbundenen Gefahren für Sozialpartnerschaft, vertrauensvolle Zusammenarbeit und gute Arbeitsbedingungen verbundenen Risiken sind vielfältig. Das gilt z. B. auch für die Rechtsbeziehungen zu Bewerbern. Im Folgenden beschränkt sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auf drei Punkte, die für das Arbeitsleben von

zentraler Bedeutung sind, auch in der von der Kommission durchgeführten Sachverständigenanhörung ihren klaren Niederschlag gefunden haben und nach unserer Ansicht im Abschlussbericht nicht ausreichend gewürdigt werden.

Die Arbeit der Kommission – insbesondere Ihrer beiden Vorsitzenden – ist ein wertvoller Beitrag zur Diskussion der mit der Umsetzung der Richtlinie aufgeworfenen Fragen. Sie bedarf der Präzisierung an zentralen Stellen, die in den Fokus der weiteren Umsetzungsschritte gerückt werden müssen.

Angemessenheitsvermutung von Tarifverträgen wahren

Die gesetzlich verankerte Vermutung der Angemessenheit tarifvertraglicher Entgeltsysteme ist kein Detail im Arbeitsrecht – sie ist der durch Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützte Ausdruck funktionierender Tarifautonomie. Sie erkennt an, dass Vergütungssysteme, die Ergebnis freier und gleichberechtigter Verhandlungen der Sozialpartner sind, transparent, diskriminierungsfrei und sachgerecht ausgestaltet sind. Ihre Verankerung im Entgelttransparenzgesetz ist folgerichtig und geboten.

Im Zuge der Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie ist daher sicherzustellen, dass die Angemessenheitsvermutung uneingeschränkt fort gilt. Jede nachträgliche Kontrolle bestehender tariflicher Bewertungs- und Entgeltsysteme – insbesondere im Zusammenhang mit der in Art. 10 ETRL vorgesehenen gemeinsamen Entgeltbewertung – stellt einen unzulässigen Eingriff in den kollektivrechtlichen Gestaltungsspielraum der Tarifpartner dar und widerspricht dem Grundsatz der Tarifautonomie.

Der in Art. 10 ETRL vorgesehene Ansatz einer „gemeinsamen Entgeltbewertung“ darf keinesfalls zu einer Hintertür für betriebliche Eingriffe in tarifvertragliche Vergütungssysteme werden. Darüber hinaus würde eine solche Entwicklung dem gesetzlichen Auftrag der Entgeltkommission zuwiderlaufen, unnötige Bürokratie zu vermeiden.

Zudem stellt Art. 30 ETRL selbst klar, dass das Recht zur Aushandlung, zum Abschluss und zur Durchsetzung von Tarifverträgen sowie das Recht zu kollektiven Maßnahmen durch die Richtlinie in keiner Weise berührt werden darf. Diese Schutzbestimmung ist bei der Umsetzung zwingend zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, bestehende Tarifverträge unangetastet zu lassen und die Aushandlung neuer tariflicher Regelungen weiterhin in den alleinigen Verantwortungsbereich der Tarifvertragsparteien zu stellen. Wer dennoch versucht, tarifliche Systeme durch implizite Prüfmechanismen auszuhöhlen, stellt den Schutzauftrag des Grundgesetzes infrage.

Es ist daher erforderlich, ausdrücklich klarzustellen: Die Angemessenheitsvermutung bleibt bestehen – uneingeschränkt, ausdrücklich und unangetastet. Tarifverträge dürfen weder überprüft noch relativiert werden. Das geltende Entgelttransparenzgesetz bietet hierzu mit dessen § 4 Absatz 5 den richtigen Ansatz. Jeder Versuch, sie mit zusätzlichen Bürokratieanforderungen oder Durchgriffsbefugnissen zu schwächen, ist zurückzuweisen.

Erweiterung betrieblicher Mitbestimmungsrechte unangemessen

Die Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie auf nationaler Ebene macht keine neuen weitreichenden Mitwirkungs- oder gar Mitbestimmungsrechte z.B. von Betriebsräten notwendig.

Der gesetzliche Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung in Entgeltfragen ist im Betriebsverfassungsgesetz abschließend und mehr als hinreichend geregelt. Dieses verleiht dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte bei der Festlegung der Entlohnungsgrundsätze sowie bei der Einführung und Anwendung neuer Entlohnungsmethoden, nicht jedoch bei der Festsetzung der konkreten Entgelthöhen.

Ein Ausbau betrieblicher Einflussmöglichkeiten darf insbesondere nicht dazu führen, dass tariflich geregelte Vergütungssysteme durch betriebliche Gremien überprüft oder beeinflusst werden können. Solche Systeme beruhen auf kollektiv ausgehandelten Tarifverträgen und unterliegen bewusst nicht der betrieblichen Mitbestimmung. Jede Verlagerung der Regelungskompetenzen vom tariflichen in den betrieblichen Bereich würde die Tarifautonomie untergraben und die Einheitlichkeit sowie die Verbindlichkeit tariflicher Vereinbarungen gefährden.

Bei der Umsetzung der Richtlinie ist daher sicherzustellen, dass bestehende Kompetenzgrenzen gewahrt bleiben. Eine Erweiterung der Mitbestimmungsrechte ist konsequent abzulehnen. Die Richtlinie bietet zu Recht auch keine Grundlage dafür, neue Mitwir-

kungsorgane zu schaffen oder die Einrichtung gesetzlich möglicher Mitwirkungsorgane zu erzwingen. In Betrieben ohne Betriebsrat obliegt es allein dem Arbeitgeber, die nach Art. 10 ETRL vorgesehene gemeinsame Entgeltbewertung vorzunehmen.

Auch bei der Bestimmung von Arbeitnehmergruppen gem. Art. 4 Abs. 4 i.V.m. 3 Abs. 1 lit. h) ETRL sollte die Arbeitnehmervertretung allenfalls unterrichtet werden. Die im Abschlussbericht vorgesehene Regelung, wonach ein Mitbestimmungsrecht bei tarifgebundenen Arbeitgebern entfällt, sofern der Tarifvertrag den Anforderungen des Art. 4 Abs. 4 ETRL genügt, stellt eine unzulässige Überprüfung tariflicher Regelwerke dar. Es bleibt unklar, wer zur inhaltlichen Kontrolle der Tarifverträge berufen wäre und darüber entscheiden soll, ob ein Tarifvertrag mit Art. 4 Abs. 4 ETRL in Einklang steht.

Eine nachträgliche Überprüfung der Entgeltstrukturen hätte einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie zur Folge. Auch beim Auskunftsanspruch sind weitergehende Eingriffsmöglichkeiten abzulehnen. Grundlage für die Vergleichsgruppenbildung muss stets die tariflich zugewiesene Entgeltgruppe sein. In diesem Zusammenhang ist der Rückgriff auf eine hypothetische Vergleichsperson strikt zu vermeiden. Dieses Konstrukt ersetzt eine überprüfbare, objektive Vergleichsgrundlage durch Annahmen und Spekulationen und hebelt die objektiven, kollektiv ausgehandelten Zuordnungen des Tarifvertrags aus. Es öffnet weitreichenden Interpretationsspielräumen Tür und Tor und untergräbt damit die Rechtssicherheit sowie die Verbindlichkeit tarifvertraglicher Regelungen.

Zentrale Frage bei der Umsetzung der Richtlinie ist, welche Arbeitnehmervertretung als geeigneter Ansprechpartner für eine möglichst praxisnahe und bürokratiearme Ausgestaltung fungieren sollte. Dabei sollte, auch bei tarifgebundenen und tarifanwendenden Unternehmen, der Betriebsrat als Arbeitnehmervertretung fungieren. Sofern kein Betriebsrat vorhanden ist, ist es dem Arbeitgeber überlassen, in welcher Weise er – soweit dies überhaupt notwendig wird – Abhilfe bei nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen schafft.

Diese Erwägungen gelten entsprechend für die zwangsweise Einrichtung oder Kontrolle durch außerbetriebliche Stellen. Eine solche wäre ebenfalls ein erheblicher – nicht zu rechtfertigender – Eingriff in betriebliche Strukturen und Abläufe, die durch das Grundgesetz geschützt sind und sollte – bei Fehlen z. B. eines Betriebsrats – allein der Arbeitgeberin obliegen.

Entgeltbegriff klar und handhabbar strukturieren

Der Begriff „Entgelt“ im Sinne der Richtlinie ist das zentrale Steuerungsinstrument für die Anwendung eines künftigen Gesetzes. Er muss daher im Rahmen der gesetzlichen Umsetzungsschritte praktikabel gestaltet werden.

Erfasst werden sollten nur solche Vergütungsbestandteile, die eindeutig ablesbar und für den Vergleich der Entgelte relevant sind. Andernfalls stehen Unternehmen vor kaum lösbaren Herausforderungen: Die Vielzahl und Komplexität ergänzender und variabler Entgeltkomponenten machen eine einheitliche und zugleich aussagekräftige Darstellung faktisch unmöglich. Weiterhin muss sich

der Entgeltbegriff auf das Ziel-Entgelt und gerade nicht auf das Ist-Entgelt beziehen. Letzteres verursacht nicht nur bürokratischen Mehraufwand, sondern eignet sich schon aufgrund des fragwürdigen Aussagewerts der Daten nicht, insbesondere wenn diese vom Wahlverhalten der Arbeitnehmer abhängig sind. Die Ist-Werte können durch unterjährige Unterbrechungen, wie Elternzeit, Teilzeit-Abschnitte oder ein Sabbatical, stark schwanken und bilden keine valide Grundlage, um einen aussagekräftigen Vergleich der Entgelte zu ziehen.

Es ist zumindest erforderlich, bestimmte Vergütungsbestandteile vom Anwendungsbereich des Entgeltbegriffs auszunehmen - insbesondere ergänzende oder variable Vergütungsbestandteile, die für die Ermittlung der Entgeltlücke nicht maßgeblich sind. Dazu zählen sämtliche freiwillige Zusatz- und Wahlleistungen sowie Sachleistungen, wie Fitnessstudio-Mitgliedschaften, Jobräder, Fahrvergünstigungen etc. Insbesondere die betriebliche Altersvorsorge sollte vom Entgeltbegriff ausgenommen werden – mindestens in Bezug auf die Arbeitnehmerbeiträge. Allenfalls die Arbeitgeberbeiträge könnten berücksichtigt werden. Ebenso auszuschließen sind Leistungen, die nicht vom Arbeitgeber selbst gewährt werden (z.B. Aktienoptionen etc.).

Ergänzungen

Zur Klarstellung der Endfassung des Berichts im Bearbeitungsstand 17. Oktober sind einzelne Punkte anzumerken, die im Bericht nicht ausreichend ihren Niederschlag finden:

- Auf Seite 8 (Rdn. 15) wird hervorgehoben, dass die BDA als Dachverband der Sozialpartner insbesondere die Interessen der tarifgebundenen Arbeitgeber umfassend berücksichtigt. Das ist richtig. Die BDA vertritt darüber hinaus die Interessen aller Arbeitgeber in der Bundesrepublik Deutschland. Bei den Beschäftigten wird ebenfalls nicht zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und nicht Gewerkschaftsmitgliedern unterschieden.
- Auf Seite 19 f. (Rdn. 36) wird die betriebliche Altersvorsorge nicht gesondert ausgewiesen. Es muss klar bleiben, dass im Fall, dass die betriebliche Altersvorsorge ausgewiesen wird, nur der Arbeitgeberanteil gemeint ist.
- Auf Seite 32 (Rdn. 68) sollte der Einleitungssatz zur Klarstellung wie folgt gefasst werden: „Mit breiter Mehrheit plädiert die Kommission dafür als Arbeitnehmervertretung bei Festlegung der Kriterien Art. 4 Abs. 4 ETRL und bei der Bestimmung der Gruppe der Arbeitnehmer nach Art. 3 Abs. 1 h ETRL die zuständige Betriebsvertretung zu beteiligen.“
- Ein wichtiger Punkt betrifft Seite 36 (Rdn. 76). In der Kommission wurde mehrfach diskutiert, dass das Abhilfeverfahren erst greifen soll, wenn ein Entgeltgefälle von mindestens 5 % festgestellt ist. Dieser letzte Satz fehlt. Wir halten es für geboten, ihn zu ergänzen.