

Stellungnahme



DGB

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Evaluationsgutachten

zum Entgelttransparenzgesetz (§ 23 EntgTranspG)

Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes unumgänglich!

30.05.2023

Vorbemerkung

Mit der vorliegenden Stellungnahme bezieht der DGB Position zum zweiten Evaluationsgutachten zur Wirkung des Entgelttransparenzgesetzes (§ 23 EntgTranspG), das nun erstmals den gesetzlich vorgesehenen vierjährigen Berichtszeitraum vollständig berücksichtigt.

Das Gutachten des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW) an der Universität Tübingen gibt sechs Jahre nach Inkrafttreten einen umfassenden Einblick in die Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes und ermöglicht eine Bilanz. Es legt die zahlreichen Schwachstellen bei der gesetzlichen Ausgestaltung genauso offen, wie die Schwierigkeiten bei der Anwendung auf betrieblicher Ebene. Und es dokumentiert in vielfältiger Weise, dass das Gesetz sein Ziel nach wie vor nicht erreicht: das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher und gleichwertiger Arbeit auf betrieblicher Ebene durchzusetzen.

Angesicht der festgestellten Defizite des Entgelttransparenzgesetzes ist die jüngst verabschiedete EU-Entgelttransparenzrichtlinie ein Glücksfall für dessen Weiterentwicklung: Ihre Vorgaben sind so weitgehend, dass die Bekämpfung der Entgeltlücke auf betrieblicher Ebene realistisch erscheint.

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Frauen, Gleichstellungs- und
Familienpolitik

Anja Weusthoff
Abteilungsleiterin

anja.weusthoff@dgb.de

Telefon: 030 - 2 40 60 144

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.frauen.dgb.de



I. Wirkung und Entwicklung des Entgelttransparenzgesetzes

1. Zur Umsetzung, Wirkung und Bewertung des Gesetzes im Lichte der gutachterlichen Erhebung (Kapitel 6)

Herzstück der Evaluation sind die Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Beschäftigten, Betrieben und Dienststellen sowie Betriebs- und Personalräten, die der DGB mit besonderer Aufmerksamkeit zur Kenntnis nimmt.

Zusätzliche Erkenntnisse ließen sich hier gewinnen, wenn auch bei den Aussagen der Beschäftigten ersichtlich gewesen wäre, ob sie in Betrieben oder Dienststellen arbeiten.

1.1. Entgeltgleichheit – wichtiges Thema vor allem für Beschäftigte

Für über 90 Prozent der weiblichen Beschäftigten ist Entgeltgleichheit ein sehr wichtiges oder wichtiges Thema. Auch wenn die Zustimmungswerte der Männer im Vergleich zur Vorgängererhebung gesunken sind und insgesamt unter denen der Frauen liegen, wird eines deutlich: Die Mehrheit der Beschäftigten hat die große Relevanz einer geschlechtergerechten Entlohnung erkannt. Diejenigen, die dem Thema keine Bedeutung beimessen, da sie sich von Entgeltungleichheit nicht betroffen fühlen, sind eindeutig in der Minderheit.

Allerdings wird in Betrieben bzw. Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten das Thema Entgeltgleichheit in deutlich geringerem Maße als sehr oder eher relevant eingeschätzt (31 % bzw. 17 %)¹. In Dienststellen dominiert die Einschätzung (78 %), dass Entgeltungleichheit nicht existiert – ein Wert, der im Vergleich zur Befragung in der Vorgängerevaluation um 33 Prozent gestiegen ist. Auch in den Betrieben ist diese Haltung weit verbreitet (63 %): Hier herrscht bei den Antworten aber der Verweis auf einen Tarifvertrag als Begründung für die geringe Relevanz des Themas (65 %) vor.

Ein ähnliches Bild liefert die Befragung der Betriebs- und Personalräte. Auch hier ist die Bedeutung des Themas im Vergleich zur Vorgängerevaluation rückläufig, wobei Betriebsräte dem Thema einen deutlich höheren Stellenwert zumessen als Personalräte. Die Gründe für die geringe Relevanz unterscheiden sich kaum von denen der Personalverantwortlichen. Vorherrschend ist die Annahme, dass keine Entgeltungleichheit existiert (73 %), wobei der Wert in tarifgebundenen bzw. tarifyanwendenden Unternehmen (79 %) deutlich höher liegt als in nicht tarifgebundenen bzw. tarifyanwendenden Unternehmen (62 %).

Unter den Betriebsräten, die dem Thema eine hohe Bedeutung beimessen, geht knapp die Hälfte von Entgeltungleichheit im Betrieb aus, obwohl in 42 Prozent

¹ Quelle für diese und alle weiteren statistischen Angaben ist das Evaluationsgutachten zum Entgelttransparenzgesetz gem. § 23EntgTranspG des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. Im Folgenden wurden Prozentzahlen auf- bzw. abgerundet, um auf Angaben nach dem Komma zu verzichten



der Fälle ein Tarifvertrag existiert. Der Mehrheit der Betriebs- und Personalräte erscheint Entgeltgleichheit aufgrund der Tarifbindung ihres Arbeitgebers irrelevant und die Bedeutung des Themas ist im Vergleich zur Vorgängerevaluation gesunken.

Es macht einen großen Unterschied, ob allgemein oder konkret zum Thema Entgeltgleichheit gefragt wird. Frauen (13 %) gehen mehr als doppelt so oft von einem geringeren Stundenlohn aus als Männer (6 %). Eine Mehrheit von 61 % führt das direkt auf ihr Geschlecht zurück. Die Motivation dagegen vorzugehen ist hingegen gering. Zudem ergab die Befragung, dass Beschäftigte vor allem mit vertrauten Personen über das eigene Gehalt sprechen. Das bedeutet auch: Der mit dem Gesetz angestrebte Bruch des Tabus, sich mit Kolleg*innen über das erzielte Entgelt auszutauschen, wurde nicht erreicht. Ein Mentalitätswandel blieb aus.

1.2. Entgelttransparenzgesetz – Bekanntheit eher rückläufig

Während bei der Vorgängerevaluation noch rund drei tel der Beschäftigten das Entgeltgleichheitsgebot bekannt war, trifft diese Aussage aktuell nur noch auf rund die Hälfte zu, wobei es einen deutlichen Unterschied zwischen den Geschlechtern (Frauen: 45 %; Männer: 53 %) gibt. In Betrieben und Dienststellen und auch bei Betriebsräten hat sich die Bekanntheit des Entgeltgleichheitsgebot hingegen verfestigt und sogar ausgebaut. Allerdings ist es in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten – die nicht unter das Entgelttransparenzgesetz fallen – weniger bekannt. Auch Personalräte kennen das Entgeltgleichheitsgebot seltener als vor einigen Jahren.

Bei der Bekanntheit des Entgelttransparenzgesetzes ist bei Arbeitnehmenden die gleiche Tendenz wie beim Entgeltgleichheitsgebot zu beobachten: War es laut Ergebnissen der Vorgängerevaluation damals rund der Hälfte der Beschäftigten ein Begriff, weiß heute nur noch ein Viertel von ihnen etwas darüber.

Die Mehrheit der Betriebe (82 %) und Dienststellen (74 %) mit mehr als 200 Beschäftigten weiß um das Entgelttransparenzgesetz. Von den Instrumenten ist der individuelle Auskunftsanspruch mit Abstand am bekanntesten. Weit abgeschlagen mit einem Bekanntheitswert von unter 50 Prozent folgen die Überprüfung der Entgeltstrukturen und die Berichtspflichten. Bekannter sind die Instrumente in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, die zu 91 Prozent den individuellen Auskunftsanspruch, zu 56 Prozent die freiwilligen Überprüfungen der Entgeltstrukturen und zu 38 Prozent die Berichtspflichten kennen.

Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten geben an, im Zusammenhang mit dem Entgelttransparenzgesetz v. a. auf die Flexibilisierung von Arbeitszeitmodellen (35 %), die Analyse der Entgeltstruktur bzw. des Entgeltsystems (34 %) und die Anpassung an Funktions- und Stellenbeschreibung (30 %) zu setzen. Dabei wirkt die Frage der Arbeitszeitmodelle als Bestandteil der Berichtspflichten zu Entgeltgleichheit und Gleichstellung nur mittelbar auf das Thema Entgeltgleichheit. Das gilt auch bei der Nennung erreichter Ergebnisse, wie Verbesserung der



Vereinbarkeit von Familie und Beruf (48 %) und des Arbeits- und Betriebsklimas (45 %), die weniger direkt mit den Zielen des Gesetzes in Zusammenhang stehen als eine gerechtere Entgeltstruktur (52 %) und die Sensibilisierung bezüglich der Thematik (39 %).

Bei den Betriebs- und Personalräten konstatiert die Evaluation eine Stagnation bei der Bekanntheit des Gesetzes, die generell aber bei Personalräten geringer ist als bei Betriebsräten, bei denen sie in größeren Unternehmen 80 Prozent erreicht hat. Der individuelle Auskunftsanspruch als Kernelement des Gesetzes ist dort mehrheitlich bekannt. Auch hier ist ein enger Zusammenhang zwischen Betroffenheit und Bekanntheit der einzelnen Instrumente zu beobachten, der nicht überrascht.

1.3. Individueller Auskunftsanspruch: Kein wirksames Instrument zur Reduzierung der Entgeltlücke

Der individuelle Auskunftsanspruch kommt auch sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes nicht in Fahrt. 4 Prozent der Beschäftigten haben bisher eine Auskunft verlangt, weitere 14 Prozent haben das vor. Betrachtet man aber die 73 Prozent, die bisher den Auskunftsanspruch nicht genutzt haben und das auch in Zukunft nicht planen, wird deutlich: Die Aussicht, mittels dieses Instruments in Richtung Entgeltgleichheit zu gelangen, ist gering.

Dass Männer dieses Instrument in gleichem Maße einsetzen wie Frauen, passt zum Hauptmotiv der Anfragenden: Sie wollen die Auskunft nutzen, um das Gehalt besser zu verhandeln. Auch den Beschäftigten hat sich eingeprägt, dass dieses Thema in tarifgebundenen Unternehmen weniger von Bedeutung ist, weswegen der individuelle Auskunftsanspruch dort als nicht relevant eingestuft wird.

Die Furcht, dass eine Anfrage zum Entgelt von Vorgesetzten negativ ausgelegt wird, nennen 28 Prozent der Frauen und 19 Prozent der Männer als Begründung, den Auskunftsanspruch nicht genutzt zu haben. Diese Differenz bestätigt nach Auffassung des DGB durchaus, dass Frauen häufiger davon ausgehen, ihr Einsatz für ein gerechteres – vor dem Hintergrund der Thematik: höheres – Gehalt werde kritisch eingeschätzt. Zusammen mit dem weiteren Ergebnis der Befragung, dass Beschäftigte nur dann bereit sind gegen Gehaltsunterschiede vorzugehen, wenn die Hürde vergleichsweise niedrig ist, ist damit hinlänglich belegt: Der Auskunftsanspruch kann lediglich als ergänzendes Instrument von Nutzen sein.

Die Befragung in Betrieben und Dienststellen ergab, dass in der Mehrheit der Dienststellen (59 %) und in einer nicht unerheblichen Anzahl von Betrieben (40 %) keine Ansprache hinsichtlich des Auskunftsanspruches stattfindet. Erfolgt eine solche, geschieht dies nach Einschätzung der Arbeitgebenden häufiger von Seiten der Betriebs- oder Personalleitung (24 % / 12 %) als durch den Betriebs- oder Personalrat (16 % / 11 %). Allerdings ist fraglich, ob die



Arbeitgeberseite tatsächlich in der Lage ist, die Aktivitäten der Beschäftigtenvertreter*innen umfangreich zu bewerten.

In der Befragung zeigte sich außerdem, dass für das Auskunftsverfahren in den Betrieben und Dienststellen die Personalabteilungen verantwortlich sind (74 % bzw. 70 %), Betriebs- und Personalräte kommen nur sehr selten zum Zuge. In Betrieben werden deutlich häufiger Anfragen gestellt (19 %) als in Dienststellen. 62 Prozent der Anfragenden sind Frauen. Schwierigkeiten bereitet dabei offensichtlich die Definition „gleichwertiger Arbeit“.

Das beim Auskunftsanspruch mitgeteilte Vergleichsentgelt lag in den Betrieben und Dienststellen mehrheitlich genau auf dem Entgelt der Anfragenden (51 % bzw. 54 %) und deutlich öfter lag das Entgelt der Anfragenden oberhalb (24 % bzw. 39 %) als unterhalb des Vergleichsentgelts (15 % bzw. 8 %). Auffällig ist, in wie vielen Betrieben und Dienststellen keine Angaben gemacht werden (28 % bzw. 38 %), was die Einschätzung des Instruments erschwert. Der Auskunftsanspruch erfordert einen persönlichen Einsatz, so dass ihn möglicherweise eher beruflich etablierte Beschäftigte nutzen. In Dienststellen kam es in Folge eines Auskunftsanspruches deutlich häufiger zu Anpassungen des individuellen Entgelts als in Betrieben (69 % bzw. 26 %), während Anpassungen der Entgeltstrukturen nur selten erfolgten. Es profitiert also bestenfalls die anfragende Person, wodurch die enge Wirkkraft des Instruments nochmal unterstrichen wird.

Die Befragung der Betriebs- und Personalräte ergibt ein anderes Bild. Aus ihrer Sicht sind die Zuständigkeiten Jahre nach Einführung des Gesetzes vielerorts immer noch ungeklärt. Auch wird von einem Viertel der befragten Interessenvertretungen angegeben, dass Auskunftsbegehren von den Arbeitgebern bearbeitet werden, was in deutlichem Kontrast zu den Angaben bei der Befragung der Betriebe und Dienststellen steht. Bei der Befragung der Interessenvertretungen stehen die allgemeinen Schwierigkeiten im Vordergrund: Die besseren Voraussetzungen für die Beantwortung des Auskunftsanspruches liegen beim Arbeitgeber, den Betriebs- und Personalräten fehlen die Informationen für die Beantwortung, die Zuständigkeiten sind ungeklärt, die Anonymität der Antragstellenden ist gefährdet und über eingegangene Anfragen werden Interessenvertretungen durch den Arbeitgeber nicht immer informiert.

Ambivalent ist ihre Einschätzung zur Angabe eines Medianentgelts. Weniger als die Hälfte der Betriebs- und Personalräte ist der Auffassung, dass dadurch die Bewertung von Entgeltgleichheit ermöglicht wird. Als weitere Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Auskunftsanspruches nennen sie die Zusammenstellung der Vergleichsgruppen (66 %), die Definition gleicher bzw. gleichwertiger Arbeit (60 %) und die verschiedenen Entgeltbestandteile (35 %).



1.4. Freiwillige Überprüfung der Entgeltstrukturen: Fehlende Verbindlichkeit verhindert Wirkkraft

Die Mehrheit, der zur Überprüfung der Entgeltstrukturen aufgeforderten Unternehmen kommt dieser nicht nach. Dies überrascht wenig: Unisono geben Arbeitgeber und Beschäftigtenvertretungen an, dass dafür keine Notwendigkeit bestehe, und Anreize fehlten. Nur 30 Prozent der betroffenen Arbeitgeber führten ein betriebliches Prüfverfahren durch, dessen Zuverlässigkeit und Güte von außen auch nicht überprüfbar ist.

Aus Sicht des DGB wird dadurch die Notwendigkeit von verbindlichen gesetzlichen Vorgaben erneut unterstrichen. Dabei sollte auch die Wahl der verwendeten Prüfinstrumente auf solche beschränkt werden, die nachweislich und zuverlässig sowohl unmittelbare als auch mittelbare Entgeltdiskriminierung aufdecken. Hierzu sollte eine staatliche Zertifizierung der Prüfinstrumente eingeführt werden.

1.5. Verpflichtende Berichte zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit: Mangelnde Sanktionen unterlaufen Berichtspflicht

Trotz Verbindlichkeit der Vorgabe erfolgt die Berichterstattung in der Regel nicht. Unter Zugrundlegung der erhobenen Zahlen ist dieses Instrument kaum wirksam: Nur 11 Prozent der verpflichteten Unternehmen ohne tarifliche Entgeltstruktur und 30 Prozent mit tariflicher Entgeltstruktur haben in ihrem Lagebericht zu den Themen Gleichstellung und Entgeltgleichheit Stellung genommen.

In Kapitel Fünf der Evaluation, das sich eingehend mit den Berichtspflichten auseinandersetzt, wird die Sanktionsfreiheit als mögliche Ursache für die geringe Anzahl veröffentlichter Berichte genannt. Diese Einschätzung teilt der DGB ausdrücklich.

Wo Berichte veröffentlicht werden, geben diese aber einen informativen Einblick in die vorhandenen Bemühungen zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit, so dass das Instrument einer Berichtspflicht durchaus Potential verspricht.

1.6. Ausblick: Weiterentwicklung des Gesetzes dringend erforderlich

Während die Beschäftigten den einzelnen Regelungsgegenständen durchaus Potential bescheinigen und von einem Drittel eine größere Offenheit, über das Gehalt sprechen zu können, festgestellt wird, gehen Betriebe und Dienststellen eher davon aus, dass der individuelle Auskunftsanspruch bekannt ist, nicht aber das Gesetz als solches.

Die Evaluation spricht von einer Entkopplung von Instrument und Gesetz. Weit über 80 Prozent der Arbeitgebenden geben aber an, dass das Gesetz in ihrem



Betrieb bzw. ihrer Dienststelle keine Auswirkung hat und finden auch auf die Frage, was passieren müsse, damit es zu mehr Entgeltgleichheit komme, keine Antwort. Die neue EU-Entgelttransparenzrichtlinie ist noch weitgehend unbekannt.

Die Betriebs- und Personalräte formulieren sehr klare Anforderungen an die Weiterentwicklung des Gesetzes: mehr Informationen, regelmäßige und logistisch vereinfachte Einsicht in die Gehaltslisten bzw. Entgeltstrukturen, mehr Kompetenzen und Befugnisse sowie Initiativ- und Mitbestimmungsrechte für Interessenvertretungen.

2. Auswertung der Sekundärdaten: Entgelttransparenzgesetz hat keine Auswirkung auf Entgeltlücke

Aus Sicht des DGB ist die sehr ausführliche Auseinandersetzung mit den Sekundärdaten in Kapitel Vier der Evaluation sinnvoll, denn die deutsche Entgeltlücke sinkt nur sehr langsam. Das wirft die Frage auf, ob und wie das Entgelttransparenzgesetz diese Entwicklung beeinflusst.

So umfangreich die Untersuchungen sind, das Ergebnis lässt sich trotz Defiziten in der Datenlage knapp zusammenfassen: Das Entgelttransparenzgesetzes und seine Instrumente haben keine messbare Wirkung auf die Entgeltungleichheit. Die Auswertung der Daten bestätigt, was nach den Befragungsergebnissen zu erwarten war: Das Gesetz verfehlt sein in § 1 formuliertes Ziel. Eine Erkenntnis, die der DGB bereits anlässlich der Einführung des Gesetzes im Jahr 2017 deutlich prognostiziert hatte.

Die in der Evaluation (Kapitel Zwei) vorgestellten Fallbeispiele anderer Länder zeigen, dass eine Verringerung der Entgeltlücke im Rahmen gesetzlicher Regelungen von bis zu zwei Prozentpunkten möglich sind – sofern die Vorgaben so ausgestaltet sind, dass sie greifen. Diese Ausgestaltung steht in Deutschland noch aus.

3. Wissenschaftliche Analysen: Weitgehende Bestätigung der Befragungsergebnisse

Auch die Analyse der wissenschaftlichen Literatur in Kapitel Zwei des Evaluationsgutachtens, die zum Teil schon vor dem Berichtszeitraum veröffentlicht wurde, brachte einige Aspekte hervor, die gut mit den Befragungsergebnissen in Einklang zu bringen sind. Dazu zählen die Inanspruchnahme der individuellen Auskunft durch Männer zu Testzwecken und die ungeklärten Verfahren zur Nutzung des individuellen Auskunftsanspruchs. Auch die Problematik der unterschiedlichen Eingruppierung nach Geschlecht trotz ähnlicher oder gleicher Tätigkeit wird benannt.

Außerdem wird die Frage aufgeworfen, ob es zu Konflikten führt, wenn der Betriebsrat im Rahmen des Entgelttransparenzgesetzes Eingruppierungen auf



Geschlechterdiskriminierung überprüfen soll, denen er bei Einstellung selbst zugestimmt hat. Hierzu ist anzumerken: Zum einen können Eingruppierungen, die bereits vor längerer Zeit erfolgt sind, durch veränderte Tätigkeiten unstim- mig sein und neu bewertet werden müssen. Zum anderen sind Eingruppierungen immer Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit dem Arbeitgeber und entsprechen viel zu häufig nicht gänzlich den Vorstellungen der Interessenvertretungen. Die Besetzung von offenen Stellen erscheint angesichts dünner Personaldecken häufig vorrangig.

II. Zwischenfazit

Im Ergebnis der Evaluation stellt sich hinsichtlich des Entgelttransparenzgeset- zes nicht mehr die Frage, ob es sich nicht etabliert, weil es nicht wirkt oder ob es nicht wirkt, weil es sich nicht etabliert.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen sehr deutlich: Das Gesetz hat sich nicht verstetigt und verliert sogar noch an Bedeutung. Ein zentrales Ergebnis der Evaluation ist, dass die Bekanntheit des Entgelttransparenzgesetzes rückläufig ist, obwohl das Thema Entgeltgleichheit hohe Zustimmungswerte unter den Beschäftigten erfährt. Auch wenn während der Corona-Pandemie neue und unerwartete Herausforderungen die betriebliche Agenda bestimmten und das Thema Entgeltgleichheit dadurch etwas in die Defensive geriet, ist eine Trendumkehr nicht zu erwarten, denn die Regelungen funktionieren weder in der Praxis, noch sind sie darauf angelegt, in der Breite zu wirken, was auch die Auswertung der Sekundärdaten bestätigt.

Die Befragungsergebnisse identifizieren Fehlentwicklungen an den entschei- denden Stellen. Besonders deutlich wird dies bei den unterschiedlichen Anga- ben zu den Zuständigkeiten beim individuellen Auskunftsanspruch. Theoretisch kann der Arbeitgeber einen individuellen Auskunftsanspruch bearbeiten, ohne die Interessenvertretungen zu informieren, während das umgekehrt nicht der Fall ist. In der Praxis ist es so, dass die Mehrheit der Arbeitgeber den Auskunfts- anspruch selbst übernimmt und Beschäftigte ihn nicht nutzen, wenn ihre Anonymität nicht gewahrt ist. Und selbst wenn Beschäftigte den Schritt wagen, argumentieren Arbeitgeber oftmals mit einer unzureichenden Anzahl an Vergleichspersonen. Dabei wird die gesetzliche Regelung falsch ausgelegt und nur innerhalb eines Bereichs oder einer Abteilung nach Vergleichspersonen gesucht. Die gesetzliche Vorgabe, die ganze Entgeltgruppe in den Blick zu nehmen oder gleichwertige Tätigkeiten heranzuziehen, wird von Arbeitgebern nicht erfüllt, so die Erfahrung aus der gewerkschaftlichen Praxis.

Auch nach Auffassung des DGB dürfen weder Tarifgebundenheit noch Tarifan- wendung eines Betriebes oder einer Dienststelle dazu führen, Fragen der Entgelttransparenz und der Entgeltgerechtigkeit zu ignorieren. Das gilt noch vielmehr für Betriebe, die lediglich Teile eines Tarifwerkes anwenden. Die vom DGB bei Einführung des Gesetzes befürwortete Privilegierung tarifgebundener



– nicht tarifyanwendender(!) – Betriebe war als Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung und der Mitbestimmung angelegt. Die zweite WSI-Betriebsrätebefragung stellt hingegen einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Umsetzung des Entgelttransparenzgesetzes und der Geltung von Betriebsvereinbarungen zu einschlägigen Themen wie Antidiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter fest², so dass sich eher die Tendenz abzeichnet, dass das Entgelttransparenzgesetz von vorhandenen Strukturen profitiert, als dass es selbst einen positiven Effekt auf deren Stärkung entfaltet.

Da sich die Zielsetzung auch hinsichtlich der Tarifbindung in der Praxis nicht verwirklicht hat, hat sich der DGB von Beginn an für eine wirksame Ausgestaltung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie – der eine andere Systematik zugrunde liegt – eingesetzt und engagiert sich nun für deren Umsetzung in nationales Recht. Darüber hinaus hat der DGB im vergangenen Jahr einen Vorschlag für eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes³ vorgelegt, der u. a. darauf abzielt, die Initiativ- und Mitbestimmungsrechte im § 87 BetrVG um eines zur Entgeltgleichheit zu erweitern.

Zudem fordert der DGB – insbesondere im Prozess der Digitalisierung – Eingruppierungen und Stellenbeschreibungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Dabei muss deutlich werden: Eingruppierungen und deren Überprüfung sind gerade in einer sich wandelnden Arbeitswelt ein dynamischer Prozess. Insofern ist es kein Widerspruch, wenn Betriebs- und Personalräte Eingruppierungen überprüfen, denen sie bei Einstellung selbst zugestimmt haben. Es ist vielmehr Teil ihrer Aufgabe – nicht nur, aber auch zur Herstellung der Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern.

III. Zu einzelnen Regelungsgegenständen und deren Weiterentwicklung infolge der europäischen Gesetzgebung

Die beschlossene EU-Entgelttransparenzrichtlinie fordert die Nationalstaaten auf, die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher und gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen zu stärken. Damit ist eine wirksame Anpassung des Entgelttransparenzgesetzes nicht nur aufgrund seiner Evaluation angezeigt, sondern auch aufgrund europäischer Vorgaben unverzichtbar.

² WSI-Report 84 (Mai 2023): Wie wird das Entgelttransparenzgesetz in den Betrieben umgesetzt? Antworten der Betriebs- und Personalräte 2021 / https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008620/p_wsi_report_84_2023.pdf

³ Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2022): Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert. Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz / <https://www.dgb.de/themen/++co++02729430-b4bf-11ec-9dbe-001a4a160123>



1. Individueller Auskunftsanspruch

- Zugangsschwelle von 200 Beschäftigten und Auskunftsfrist:
Die EU-Richtlinie schreibt einen Zugang für alle Beschäftigten und eine Frist für den Arbeitgeber zur Erteilung der Auskunft vor.
- Vergleichsgruppe von sechs Beschäftigten des anderen Geschlechts:
Die Größe der Vergleichsgruppe im Entgelttransparenzgesetz ist willkürlich gewählt und gemäß der rechtswissenschaftlichen Analyse ist eine Beschränkung auf Betriebe, in denen mindestens sechs Personen des anderen Geschlechts mit gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit beschäftigt sind, nicht zulässig. Diese Regelung ist auch mit dem Zugang aller Beschäftigten zu Auskunft nicht in Einklang zu bringen.
- Medianangabe:
Die Angabe ist lediglich ein Indiz und führt mittlerweile zur Beweislastumkehr.⁴ Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie verpflichtet zur Angabe über die durchschnittliche Entgelthöhe einer Vergleichsgruppe, die gleiche bzw. gleichwertige Arbeit verrichtet.
- Privilegierung tarifgebundener bzw. tarifyanwendender Unternehmen:
Die Privilegierung ist mit der Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie in nationales Recht nicht mehr möglich.

2. Betriebliche Prüfverfahren:

Aufgrund der Freiwilligkeit bei der Durchführung eines Prüfverfahrens in Betrieben ab 500 Beschäftigten wird das Ziel des Entgelttransparenzgesetzes nicht vorangetrieben. Hier gibt die EU-Entgelttransparenzrichtlinie vor, dass Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten ihre Entgeltdifferenz ermitteln und ab einer Abweichung von 5 Prozent, die nicht objektiv erklärt werden kann, die Entgeltpraxis mittels eines zertifizierten Prüfverfahrens überprüft werden muss.

3. Berichtspflichten für lageberichtspflichtige Unternehmen ab 500 Beschäftigten

Neben der geringen Neigung der Unternehmen zur Erfüllung dieser nicht sanktionsbewährten Pflicht und ihrer offensichtlich unzureichenden Prüfung, stand von Beginn an deren Ausgestaltung im Entgelttransparenzgesetz in der Kritik. Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie sieht vor, dass Arbeitgeber ab 100 Beschäftigten in zeitlich gestaffeltem Umfang das betriebliche Lohngefälle offenlegen und begründen müssen.

⁴ BAG-Urteil vom 21.01.2021, 8 AZR 488/19, Rn. 51



4. Rolle der Betriebsräte

Die rechtswissenschaftliche Analyse beklagt, dass die Rolle des Betriebsrats im Entgelttransparenzgesetz schwer durchschaubar ist. Da Arbeitgeber das Verfahren an sich ziehen können, sind weder Kontrolle der Entgeltsysteme noch Anonymität der Fragenden garantiert. Die EU-Entgelttransparenzrichtlinie schreibt eine Beteiligung der Interessenvertretungen bei Durchsetzung von Entgeltgleichheit vor. Das muss u. a. einhergehen mit einer rechtlichen Klarstellung auf (digitale) Überlassung der Bruttolohn- Gehaltslisten an Betriebs- und Personalräte.

5. Umsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten

Sowohl das Entgeltgleichheitsgebot als auch das Entgelttransparenzgesetz sind in Betrieben mit weniger als 200 Beschäftigten bekannter geworden und Maßnahmen zur Entgeltgleichheit und Gleichstellung werden durchgeführt. Nach Vorgaben der EU-Entgelttransparenzrichtlinie sollen zukünftig Betriebe ab 100 Beschäftigten unter eine gesetzliche Regelung fallen.

IV. Abschließendes Fazit

Das Entgelttransparenzgesetz war ein Signal in Sachen Entgeltgleichheit und hat wichtige Debatten ausgelöst. Seine Weiterentwicklung erfolgte in den vergangenen Jahren aber in erster Linie auf juristischer Ebene. So gibt es mittlerweile eine Beweislastumkehr, wenn das Ergebnis des individuellen Auskunftsanspruchs einen Hinweis auf Entgeltdiskriminierung liefert. Bemerkenswert ist auch das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 16.02.2023, das in einer Einzelfallentscheidung mit der Annahme aufräumt, eine bessere Verhandlungsführung allein könne ein höheres Gehalt rechtfertigen.

Letztendlich stellt das Gesetz aber mit dem Kernelement des Auskunftsanspruchs die Eigeninitiative in den Mittelpunkt und favorisiert damit individuelle statt kollektiver Maßnahmen zur Lösung eines strukturellen Problems. Unternehmen, die keine Ressourcen für eine Überprüfung der Entgeltstrukturen freimachen wollen oder negative Ergebnisse scheuen, können sich der Aufforderung zur Überprüfung dauerhaft entziehen. Und wer den wenig zielführend gestalteten Berichtspflichten zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit nicht nachkommt, hat dank Sanktionsfreiheit und mangelnder Prüfung keine Konsequenzen zu tragen.

Eine Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes ist daher unverzichtbar, wenn es zuverlässig in der Breite wirken soll. Die Ausgestaltung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie setzt viele Forderungen um, die der DGB schon bei Verabschiedung des Entgelttransparenzgesetzes und in seiner Stellungnahme zur ersten Evaluation erhoben haben.



So sollte der individuelle Auskunftsanspruch, der derzeit das zentrale und auch bekannteste Instrument ist, nicht im Zentrum sondern neben weiteren verbindlichen Regelungsinstrumenten stehen. Ihn sollten alle Beschäftigten unabhängig von der Betriebsgröße nutzen können. Die Kritik an der Vergleichsgruppe, die in der rechtswissenschaftlichen Analyse wie in den Befragungen zum Ausdruck kommt, kann der DGB nur unterstreichen. Den DGB-Mitgliedsgewerkschaften liegen zahlreiche Erfahrungsberichte vor, dass mit Verweis auf die zu geringe Personenanzahl in der Vergleichsgruppe eine Auskunft nicht erfolgen konnte (siehe oben). Zudem spielt der Datenschutz für Personen der Vergleichsgruppe im Entgelttransparenzgesetz eine große Rolle, während Beschäftigten, deren Anfrage von der Personalabteilung bearbeitet wird, die Anonymität vorenthalten wird.

Außerdem ist die Angabe des Mediangehaltes aus Sicht des DGB schwer verständlich und die Angabe von Durchschnittsentgelten – auch in Ergänzung zu einer Medianangabe – sinnvoll. Genauso wichtig ist aber, dass alle Entgeltbestandteile dem Vergleich unterliegen.

Die bloße Aufforderung zur freiwilligen Durchführung betrieblicher Prüfverfahren war aus Sicht des DGB ein entscheidender Geburtsfehler des Entgelttransparenzgesetzes. Und noch immer vertritt der DGB die Auffassung, dass es einer Verpflichtung möglichst vieler Unternehmen bedarf, ihre Entgeltpraxis regelmäßig mit standardisierten und geeigneten Verfahren zu überprüfen und bei festgestellter Benachteiligung Abhilfe zu schaffen. Der Ansatz der EU-Entgelttransparenzrichtlinie ist vielversprechend und ergebnisorientiert. Aufgrund der verbindlichen Vorgaben und des größeren Geltungsbereiches (Schwellenwert > 100 Beschäftigte) sieht der DGB hier große Chancen für einen echten Durchbruch in Sachen Entgeltgleichheit auf betrieblicher Ebene.

Die Berichtspflichten weisen aktuell zahlreiche Schwachstellen auf. Bemerkenswert ist beispielsweise, dass in Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten diese weniger bekannt sind als die Aufforderung zur Überprüfung der Entgeltstrukturen, obwohl Berichtspflichten in lageberichtspflichtigen Unternehmen obligatorisch sind. Dieses Ergebnis korreliert mit der geringen Zahl der abgegebenen Berichte. Aber auch die erfragten Angaben (durchschnittlichen Gesamtzahl von Frauen und Männern und durchschnittliche Zahl der Voll- und Teilzeitbeschäftigten) berühren die Entgeltthematik nur mittelbar. Es bedarf vorgegebener Kriterien wie etwa Eingruppierung, Arbeitszeit, Weiterbildung, Führungspositionen und Verbleib in Entgeltgruppen – nach Geschlecht aufgeschlüsselt – nach denen der Bericht erstellt werden muss. Die Berichte sollten in Inhalt und Form standardisiert sein. Eine Überarbeitung dieser Vorgaben sollte sich daran orientieren, wie eine adäquate Nutzung der Ergebnisse für die Öffentlichkeit sichergestellt werden und in welcher Form der Bericht und seine Angaben das Gesetzesziel vorantreiben. Richtig ist das Zusammenspiel zwischen Prüfverfahren und Berichten, wie es die EU-Entgelttransparenzrichtlinie mit Offenlegung des Lohngefälles vorsieht.



Von entscheidender Bedeutung ist, dass Betriebs- und Personalräte die Durchführung betrieblicher Prüfverfahren begleiten und ihnen sämtliche Informationen vollumfänglich zur Verfügung stehen. Da Beschäftigte sich ungern mit einem Auskunftsanspruch an den Arbeitgeber wenden, sollte dieser regelmäßig über die Betriebs- und Personalräte erfolgen, sofern sie vorhanden sind.

Jenseits der Notwendigkeit, die EU-Entgelttransparenzrichtlinie lückenlos in nationales Recht umzusetzen, bestärkt der DGB seine Forderung nach Weiterentwicklung des Entgelttransparenzgesetzes zu einem wirksamen Entgeltgleichheitsgesetz durch:

- einen Verzicht auf Schwellenwerte
- die Möglichkeit des Vergleichs von Entgelten über Entgeltgruppen hinweg
- die Sanktionierung von Verstößen gegen das Entgeltgleichheitsgebot und bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben
- die Verpflichtung von Betrieben zur Durchführung von Prüfverfahren
- die Verankerung zusätzlicher Initiativ- und Mitbestimmungsrechte für Betriebsräte bei Maßnahmen zur Herstellung von Entgeltgleichheit im § 87 BetrVG
- Einführung eines arbeitsrechtlichen Verbandsklagerechtes