

26.04.21**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - Fz - In - Wi

zu **Punkt ...** der 1004. Sitzung des Bundesrates am 7. Mai 2021

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen**COM(2021) 93 final; Ratsdok. 6750/21****A**Der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,der **Finanzausschuss (Fz)**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- Wi 1. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich das Ziel der Kommission, geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit soweit wie möglich zu beseitigen.
- FJ 2. Er begrüßt daher den parallel zum Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) vorgelegten Richtlinienvorschlag als weiteren wichtigen Schritt zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in den EU-Mitgliedstaaten.

- Fz
In
3. Der Bundesrat erkennt an, dass mit der vorgeschlagenen Richtlinie das Recht von Frauen und Männern auf gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchgesetzt werden soll. Gleichzeitig sollen Lohntransparenzstandards festgelegt werden, die es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen, ihr Recht auf gleiches Entgelt geltend zu machen.
- Wi
4. Der Bundesrat stellt fest, dass es angesichts des zunehmenden Fachkräftebedarfs und der immer weiter steigenden Bedeutung von Qualifikation und Innovation im ureigenen Interesse der Unternehmen ist, gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu binden. Zahlreiche Unternehmen werben daher gezielt um Beschäftigte mit betrieblichen Angeboten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- FJ
5. Der Bundesrat verweist auf die außerordentliche integrative Bedeutung der Verwirklichung des Richtlinienvorschlags. Die Gleichstellung der Geschlechter und das Recht auf gleiches Entgelt zählen zu den 20 Grundsätzen der ESSR und wurden bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 als ein wesentliches Ziel eines sozialen Europas festgeschrieben. Die Gewährleistung eines vergleichbaren Schutzniveaus für die Arbeitnehmenden in den Mitgliedstaaten ist eine Grundvoraussetzung für die Herausbildung gleichwertiger Lebensverhältnisse und einer gemeinsamen europäischen Identität.
- In
6. Der Grundsatz der Lohntransparenz wird grundsätzlich befürwortet.
- In
Wi
[Wi]
7. Der Bundesrat betont aber, dass in den bestehenden Rechtsvorschriften in Deutschland die Schaffung von Entgelttransparenz bereits [wirksam] verankert ist.
- Wi
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 9
und
Ziffer 12
und
Ziffer 13
und
Ziffer 14)
8. Der Bundesrat hält die in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehenen neuen bürokratischen Auflagen und Verschärfungen des Rechtsrahmens zur Entgelttransparenz für nicht zielführend. Insbesondere stellen die vorgesehene Beweislastumkehr, die erweiterten Entschädigungs- und Sanktionsregelungen sowie die umfangreichen Veröffentlichungs- und Auskunftspflichten erhebliche Belastungen für die Unternehmen dar, ohne dass dadurch eine wirksame Reduzierung von geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden zu erwarten wäre.

In
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8)

9. Die in Artikel 5 des Richtlinienvorschlags genannte Regelung, welche auf eine erhöhte Lohntransparenz für Arbeitssuchende abzielt und unter anderem die Veröffentlichung des Einstiegsgehalts in Stellenausschreibungen vorsieht, wird als zumutbar angesehen. Beispielsweise gibt es in Österreich bereits seit 2011 eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung.

In
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 12
und
Ziffer 13
und
Ziffer 14)

10. Der Richtlinienvorschlag geht jedoch in einigen Punkten über die Regelungen im Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) hinaus und ist in Bezug auf diejenigen Maßnahmen zu überdenken, die zusätzlichen Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Betriebe sowie für Kommunen als öffentliche Arbeitgeber nach sich ziehen und eine zusätzliche Bürokratisierung bewirken:

- a) Die Übertragung der im Richtlinienvorschlag genannten Maßnahmen zum Auskunftsrecht (Artikel 7 des Richtlinienvorschlags) in nationales Recht zieht eine Ausweitung des im EntgTranspG festgelegten individuellen Auskunftsanspruchs nach sich. Nach dem EntgTranspG ist ein Auskunftsanspruch für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 200 Beschäftigten vorgesehen. Der Richtlinienvorschlag sieht hingegen keine Untergrenze der Beschäftigtenzahl vor und würde damit kleinere Betriebe mit eingeschränkten Ressourcen übermäßig belasten. Die Vereinfachungen, die das EntgTranspG für tarifgebundene und tarifanwendende Betriebe vorsieht, würden sich hier nur geringfügig auswirken, da in kleineren Betrieben häufig kein Tarifvertrag angewendet wird. Eine Änderung dieses Artikels wäre erstrebenswert.
- b) Die Berichterstattung und gemeinsame Entgeltbewertung nach Artikeln 8 und 9 des Richtlinienvorschlags nehmen mit Betrieben ab 250 Beschäftigten kleinere Betriebe in den Blick als das EntgTranspG, das Berichtspflichten zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit sowie betriebliche Prüfverfahren für Entgeltgleichheit für Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten vorsieht. Die Anforderungen, die die Berichterstattung über das Lohngefälle beinhaltet (unter anderem Informationen zum (mittleren) Lohngefälle zwischen allen Beschäftigten, (mittleren) Lohngefälle bei ergänzenden oder variablen Entgeltbestandteilen, Lohngefälle zwischen Frauen und Männern bei Gruppen von Beschäftigten mit gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit), erscheinen außerdem sehr umfangreich. Insbesondere die Bewertung einer

gleichen oder gleichwertigen Tätigkeit ist mit großen Unsicherheiten und großem Aufwand verbunden, wie die Erfahrungen mit dem EntgTranspG zeigen. Änderungen in Bezug auf diese beiden Artikel wären daher erstrebenswert.

- c) Die im EntgTranspG enthaltene Gewährleistung des Datenschutzes sollte durch Artikel 10 des Richtlinienvorschlags nicht eingeschränkt werden. So ist im EntgTranspG festgelegt, dass eine Gruppe von Beschäftigten mit gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit (Vergleichsgruppe) aus mindestens sechs Personen des anderen Geschlechts bestehen muss.
- d) Die in Artikel 13 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Einführung der Möglichkeit einer Sammelklage (im deutschen Zivilrecht zum Beispiel in Form einer Verbandsklage) wäre wegen der Individualität der Ansprüche schwierig in nationales Recht umsetzbar und wird abgelehnt. Gewerkschaften können bereits aktuell aus eigenem Recht gegen Verstöße gegen tarifvertragliche Normen vorgehen und Betriebsräte gegen Verstöße gegen das AGG.
- e) Die in Artikel 20 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Sanktionierung von Verstößen gegen den Grundsatz des gleichen Entgelts in Form von Geldstrafen scheint in der Praxis auch wegen des umfassenden Prüfungserfordernisses kaum umsetzbar.

Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 13)

11. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die mit der vorgeschlagenen Richtlinie verbundenen Verpflichtungen erst Anwendung finden, soweit es um Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden geht. Die durch die zusätzlichen bürokratischen Pflichten entstehenden Kosten würden gerade Betriebe unterhalb dieser Schwelle unverhältnismäßig stark belasten.

FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8
oder
Ziffer 10)

12. Der Bundesrat unterstützt deshalb mit Nachdruck die Regelungen zum Anspruch auf Entschädigung von Opfern geschlechtsspezifischer Entgeltdiskriminierung sowie zur verbesserten Rechtsdurchsetzung, insbesondere die Beweislastumkehr für den Diskriminierungsnachweis sowie das Recht der Gleichbehandlungsstellen und Arbeitnehmendenvertretungen, im Namen oder zur Unterstützung von Arbeitnehmenden in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu handeln, einschließlich der Möglichkeit der Federführung bei Sammelklagen.

FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8
oder
Ziffer 10
oder
Ziffer 11)

13. Vor dem Hintergrund, dass viele Frauen in kleinen und mittleren Unternehmen tätig sind, hält der Bundesrat es nicht für zielführend, dass die vorgesehene jährliche Berichterstattung über geschlechtsspezifische Lohngefälle lediglich für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und nur bei einem geschlechtsspezifischen Lohngefälle von 5 Prozent gelten soll. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im Rahmen der Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass der Schwellenwert hinsichtlich der Betriebsgröße abgesenkt wird. Die Berichtspflicht sollte bereits für Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten gelten.

FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8
oder
Ziffer 10)

14. Der Bundesrat ist darüber hinaus der Auffassung, dass der Sanktionierung von Verstößen gegen die zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Rechtsvorschriften eine entscheidende Bedeutung für die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zukommt. Er bittet daher die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass in der Richtlinie konkrete Vorgaben dazu gemacht werden, unter welchen Bedingungen eine Geldstrafe eine wirklich abschreckende Wirkung entfaltet.

Wi

15. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die vorgeschlagene Richtlinie Ausnahmen beziehungsweise abweichende Regelungen im Falle von Tarifverträgen ermöglicht, um der Tarifautonomie Rechnung zu tragen.

Fz
In

16. a) Der Bundesrat stellt fest, dass das verfolgte legitime Ziel des Richtlinienvorschlags jedoch in Teilen im Konflikt mit elementaren und verfassungsrechtlich geschützten Grundsätzen des deutschen Besoldungsrechts, wie dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung nach dem Statusamt (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, 2 BvF 3/02) und der Zulässigkeit von Dienstpostenbündelungen (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015, 2 BvR 1958/13), steht. Für den Bereich der Beamtenbesoldung geht der Richtlinienvorschlag inhaltlich über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus. Dabei greift der Regelungsvorschlag außerdem in die Gesetzgebungskompetenz der Länder ein.

b) Den genannten Bedenken kann aus Sicht des Bundesrates dadurch begegnet werden, dass in den Artikeln 2 oder 27 der vorgeschlagenen Richtlinie eine Bereichsausnahme für Entgeltsysteme, die durch Gesetz festgelegt werden, erfolgt. Die Zielstellung des Richtlinienvorschlags, nämlich die diskriminie-

rungsfreie Zahlung gleichen Entgeltes, wird bereits durch Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, die Rechtsprechung des BVerfG (zuletzt BVerfG, Beschlüsse vom 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17 unter anderem) und die von den jeweiligen Landesparlamenten erlassenen Besoldungsgesetze gewährleistet. Einer Vorgabe durch Unionsrecht bedarf es zur Zielerreichung im Besoldungsrecht nicht.

- c) Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Vorlage mit Themen beschäftigt, die innerstaatlich die Gesetzgebungsbefugnis der Länder im Bereich der Besoldung der Landesbeamten berühren. Er bittet deshalb die Bundesregierung, dass die vorliegende Stellungnahme des Bundesrates insoweit besonders berücksichtigt wird.

Begründung zu Ziffer 16 a bis c (nur gegenüber dem Plenum):

Mit der vorgeschlagenen Richtlinie sollen das Recht von Frauen und Männern auf gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchgesetzt sowie Lohntransparenzstandards festgelegt werden, die es Arbeitnehmenden ermöglichen, ihr Recht auf gleiches Entgelt geltend zu machen. Der Richtlinienvorschlag umfasst nach Artikel 2 alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die gemäß den in dem jeweiligen Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wobei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Rechnung getragen wird. Entsprechend der Auslegung des EuGH, wonach es ohne Bedeutung ist, ob Arbeitnehmende als Arbeiter, Angestellte oder Beamte beschäftigt sind oder ob ihr Beschäftigungsverhältnis öffentlichem oder privatem Recht unterliegt (vergleiche EuGH, Beschluss vom 7. April 2011, C-519/09 – „May“), umfasst der europäische Arbeitnehmerbegriff auch Beamte und demnach auch Landesbeamte, so dass hier die Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Landes betroffen ist, Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz.

Nach Artikel 4 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über bestehende Vergütungsstrukturen verfügen, die gewährleisten, dass Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit gleich bezahlt werden. Artikel 4 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags verpflichtet die Mitgliedstaaten, Instrumente oder Methoden festzulegen, mit denen der Wert der Arbeit im Einklang mit den dort näher festgelegten Kriterien bewertet und verglichen werden kann. Nach Artikel 3 Nummer 3 des Richtlinienvorschlags erfasst Lohndiskriminierung im Sinne der vorgeschlagenen Richtlinie nicht nur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, sondern jegliche Diskriminierung. Die dem Richtlinienvorschlag vorangestellte Erläuterung zu Artikel 3 stellt dabei klar, dass eine geschlechtsspezifische Entgeltdiskriminierung auf verschiedenen, sich kreuzenden Diskriminierungsursachen beruhen kann.

Besonderheiten des deutschen Besoldungsrechts:

Der in Artikel 4 des Richtlinienvorschlags genannte Entgeltgrundsatz widerspricht den von Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz verfassungsrechtlich geschützten Grundsätzen des deutschen Berufsbeamtentums, wonach die Beamtenbesoldung kein Entgelt im Sinne einer Entlohnung für konkrete Dienste der Beamten ist. Anders als im Arbeitsverhältnis steht die Beamtin oder der Beamte gerade nicht in einem Vertragsverhältnis im Sinne eines gegenseitigen Austauschverhältnisses. Das zu den prägenden Strukturprinzipien des deutschen Berufsbeamtentums zählende Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn vielmehr, die Beamtinnen und Beamten und ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach ihrem Dienstrang, nach der mit dem jeweiligen Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007, 2 BvF 3/02).

Weitergehende Kriterien für die Festlegung des Entgeltes können dem widersprechen, da die Grundsätze und Parameter der Beamtenbesoldung – anders als im herkömmlichen Arbeitsverhältnis – verfassungsrechtlich vorgegeben und geschützt sind. Die Besoldung hat allein nach dem verliehenen Statusamt zu erfolgen, so wie es die jeweiligen Besoldungsgesetzgeber in ihren Landesbesoldungsgesetzen bestimmt haben (zum Beispiel § 22 des Sächsischen Besoldungsgesetzes).

Nach dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung, den beispielsweise der sächsische Gesetzgeber in § 21 des Sächsischen Besoldungsgesetzes statuiert hat, sind der Funktionen von Beamtinnen und Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen, wobei eine Zuordnung der Funktionen von Beamtinnen und Beamten zu mehreren Ämtern zulässig ist. Da die Besoldung nicht nach der konkreten Tätigkeit erfolgt (siehe oben) und nach den Besoldungsgesetzen der Länder eine verfassungsrechtlich zulässige Dienstpostenbündelung möglich ist, kann es durchaus vorkommen, dass Beamtinnen und Beamte für gleiche oder gleichwertige Tätigkeiten (aus sachlichen Gründen) unterschiedlich besoldet werden. Denn zu den das deutsche Beamtenrecht seit jeher prägenden hergebrachten Grundsätzen gehört nicht nur die Anstellung der Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit, sondern auch das Prinzip der lebenszeitigen Übertragung der Ämter. Das Lebenszeitprinzip schützt dabei nicht nur den Grundstatus der Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit, sondern – unabhängig von der konkreten Tätigkeit – auch das ihnen jeweils übertragene statusrechtliche Amt, da andernfalls die Unabhängigkeit der Beamtinnen und Beamten und damit die Funktionsfähigkeit des Staates nicht voll gewährleistet werden können (hierzu BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015, 2 BvR 1958/13). Eine durch die vorgeschlagene Richtlinie möglicherweise erforderlich werdende Durchbrechung des Grundsatzes der funktionsgerechten Besoldung und der zulässigen Dienstpostenbündelung würde tiefgreifend in diese Strukturprinzipien eingreifen. Auch wenn der Erwägungsgrund 10 des Richtlinienvorschlags in gewissem Maße unterschiedliche Vergütungen für gleiche oder gleichwertige Arbeit zulässt,

stellt dies einen sehr engen Rahmen für eine – sich im Normtext nicht wiederfindende – Ausnahmeregelung im nationalen Recht dar und lässt kaum Interpretationsspielraum, ob die Bezahlung nach dem Statusamt auch künftig gerechtfertigt werden kann.

Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Auskunftsansprüche könnten überdies nur mit hohem Aufwand realisiert werden. Auch besteht kein Bedürfnis für solche Auskunftsansprüche, da die der Besoldung der Beamtinnen und Beamten zugrundeliegenden Ämterordnungen (Besoldungsordnung A und Besoldungsordnung B) und die Besoldungstabellen keine Differenzierung nach dem Geschlecht vorsehen (dürfen) und als Anlage zu den jeweiligen Besoldungsgesetzen ohnehin für jedermann einsehbar veröffentlicht sind.

- FJ 17. Der Bundesrat stellt fest, dass die deutsche Fassung der Vorlage nicht den europäischen „Guidelines“ für gendergerechte Sprache genügt.
- FJ 18. Er bittet daher die Bundesregierung, sich bei der EU dafür einzusetzen, dass die Erstellung der deutschen Textfassungen in gendergerechter Sprache erfolgt.
- Fz
In 19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

20. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** und der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.