



---

**Fachbereich EU 6**

---

**Vereinbarkeit der Vorschläge der Abschlusskommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“ mit den Anforderungen der EU-Entgelttransparenzrichtlinie**

---

**Vereinbarkeit der Vorschläge der Abschlusskommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“ mit den Anforderungen der EU-Entgelttransparenzrichtlinie**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 076/26  
Abschluss der Arbeit: 8. Juni 2026  
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Unionsprimärrechtliche Maßstäbe</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Angemessenheitsvermutung zugunsten tarifgebundener und tarifanwendender Unternehmen</b>	<b>6</b>
3.1.	Kommissionsvorschlag	6
3.2.	Bewertung	6
3.2.1.	Angemessenheitsvermutung für tarifgebundene Unternehmen	6
3.2.2.	Erstreckung auf tarifanwendende Arbeitgeber	8
<b>4.</b>	<b>Summarische Berichterstattung über Entgeltbestandteile</b>	<b>9</b>
4.1.	Kommissionsvorschlag	9
4.2.	Bewertung	9
<b>5.</b>	<b>Konzernweite Berichterstattung ohne unternehmensspezifische Einzelausweisung</b>	<b>10</b>
5.1.	Kommissionsvorschlag	10
5.2.	Bewertung	10
<b>6.</b>	<b>Kein zwingendes Mitbestimmungsrecht in nicht-tarifgebundenen Unternehmen</b>	<b>12</b>
6.1.	Kommissionsvorschlag	12
6.2.	Bewertung	12
<b>7.</b>	<b>Fehlende Alternativen in betriebsratslosen, nicht-tarifgebundenen Unternehmen</b>	<b>15</b>
7.1.	Kommissionsvorschlag	15
7.2.	Bewertung	15

## 1. Einleitung

Der Fachbereich EU 6 wurde um Prüfung gebeten, ob bestimmte Vorschläge im **Abschlussbericht der Kommission „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“**<sup>1</sup> mit den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2023/970 (Entgelttransparenzrichtlinie, im Folgenden: ETRL)<sup>2</sup> und dem Unionsprimärrecht vereinbar sind.

Die ETRL verfolgt das Ziel, die wirksame Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts sicherzustellen und die Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts zu bekämpfen, vgl. Erwägungsgründe (ErwG) 4,11 ETRL. Zu diesem Zweck schafft die Richtlinie ein **System aus vier zentralen Instrumenten**: Gehaltsangaben vor und bei Einstellung (Art. 5 f.), Auskunftsanspruch der Beschäftigten (Art. 7 f.), Berichtspflichten über das Entgeltgefälle (Art. 9) und die gemeinsame Entgeltbewertung bei signifikanten Gefällen (Art. 10).

Die **Richtlinie war bis zum 7. Juni 2026 in den Mitgliedstaaten umzusetzen**. Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode enthält den Auftrag, die ETRL „bürokratiearm in nationales Recht“ umzusetzen.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck hat das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) eine elfköpfige unabhängige Expertenkommission eingesetzt, die am 24. Oktober 2025 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat.

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob **fünf spezifische Regelungsansätze**, die aus dem Kommissionsbericht abgeleitet oder dort diskutiert werden, mit den Anforderungen der ETRL und des primären Unionsrechts, insbesondere mit Art. 157 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), vereinbar sind. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Kommissionsvorschläge jeweils einen rechtlich-politischen Umsetzungsweg skizzieren und **keine konkreten Normprogramme** darlegen. Dementsprechend beschränken sich auch die folgenden Analysen auf den allgemeinen unionsrechtlichen Rahmen. Die abschließende Bewertung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit obläge dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Im Einzelnen umfasst diese Arbeit die folgenden Fragestellungen:

- Vereinbarkeit einer gesetzlichen Angemessenheitsvermutung zugunsten bestehender Tarifverträge mit Art. 157 AEUV sowie die Erstreckung einer Privilegierung auf tarifynwendende Unternehmen (hierzu Ziff. 3.);
- Vereinbarkeit einer summarischen Gesamtberichterstattung über alle Entgeltbestandteile ohne Einzelaufschlüsselung mit Art. 9 ETRL (hierzu Ziff. 4.);

---

1 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, [Kommission](#) „Bürokratiearme Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie“, [Abschlussbericht](#) v. 24. Oktober 2025. Vgl. hierzu im Überblick *Emmert/Hennig*, Der Abschlussbericht zur Umsetzung der Entgelttransparenz-RL, ArbRAktuell 2026, S. 89 ff.

2 Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen, [ABl. L 132 v. 17. Mai 2023, S. 21](#).

3 [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Wahlperiode, Zeile 3227 f.

- Vereinbarkeit einer konzernweiten Berichterstattung ohne unternehmensspezifische Einzelausweisung der Indikatoren mit Art. 9 ETRL (hierzu Ziff. 5.);
- Vereinbarkeit des Ausschlusses eines zwingenden betrieblichen Mitbestimmungsrechts bei der gemeinsamen Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL und bei Abhilfemaßnahmen nach Art. 9 Abs. 10 ETRL in nicht-tarifgebundenen Unternehmen mit diesen Richtlinienbestimmungen (hierzu Ziff. 6.);
- Vereinbarkeit der vollständigen Übertragung der Berichterstattungs- und Bewertungsverantwortung auf die Arbeitgeberseite in betriebsratslosen und nicht-tarifgebundenen Unternehmen ohne Bereitstellung von Alternativmechanismen mit Art. 10 ETRL (hierzu Ziff. 7.).

## 2. Unionsprimärrechtliche Maßstäbe

Für die Frage, ob eine Richtlinienumsetzung durch die nachfolgend im Einzelnen dargestellten Kommissionsvorschläge mit dem EU-Recht vereinbar wäre, sind insbesondere die folgenden primärrechtlichen Maßstäbe zu beachten:

**Art. 157 Abs. 1 AEUV** verankert den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit als unmittelbar geltendes Primärrecht.<sup>4</sup> Der EuGH hat diesen Grundsatz seit dem Urteil *Defrenne II* (Rs. 43/75)<sup>5</sup> als tragendes Prinzip des Unionsrechts qualifiziert, das sowohl unmittelbare vertikale als auch horizontale Wirkung zwischen Privatparteien entfaltet. Als Primärrecht hat Art. 157 AEUV Vorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht und beansprucht Geltung unabhängig davon, ob eine Verletzung auf individuellem Vertragsrecht, betrieblicher Praxis oder kollektivrechtlicher Vereinbarung beruht. Das Gleichheitsgebot ist grundrechtlich zudem in Art. 23 EU-Grundrechtecharta (GRCh) abgesichert. Im Schrifttum wird unter Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH teils erwogen, dass Art. 23 GRCh im Einzelfall auch im Verhältnis zwischen Privaten Wirkung entfalten könnte.<sup>6</sup>

Zudem muss die **Umsetzung insgesamt richtlinienkonform** erfolgen. Dies ergibt sich ebenfalls aus den primärrechtlichen Vorgaben des EU-Rechts. Während Art. 288 Abs. 3 AEUV in erster Linie das „Ob“ der Richtlinienumsetzung betrifft, hat das Loyalitätsgebot gemäß Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ergänzende rechtliche Bedeutung hinsichtlich der Art und Weise („Wie“) der Umsetzung.<sup>7</sup> Für den nationalen Gesetzgeber folgt daraus die Pflicht,

---

4 Vgl. *Langenfeld/Lehner*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 87. EL Januar 2026, Art. 157 AEUV, Rn. 5 ff.

5 EuGH, Urteil v. 2. Mai 1975, Rs. 43/75, *Defrenne/SABENA*

6 *Heimann*, Im Stich gelassen vom Gesetzgeber? – Die Entgelttransparenzrichtlinie ohne Umsetzungsgesetz, NZA 2026, S. 637 (638). Abgeschwächt: Weber, in: Stern/Sachs, Europäische Grundrechte-Charta, 1. Aufl. 2016, Art. 23 GRCh, Rn. 23: „Privatpersonen unterliegen auch der mittelbaren Grundrechtsbindung, die sich aus den positiven Schutzpflichten der Mitgliedstaaten ergeben; schließlich ist auch eine grundrechtskonforme Auslegung privatrechtlicher Vorschriften zu denken“.

7 *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 118.

das nationale Recht derart auszugestalten, dass „die Vorgaben des EU-Rechts ihre **volle praktische Wirksamkeit** (*effet utile*) entfalten können“.<sup>8</sup> Speziell für die Richtlinienumsetzung bedeutet dies, dass die vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich gewährleistet werden muss.<sup>9</sup> Eine Umsetzung bspw. durch Reform des Entgelttransparenzgesetzes<sup>10</sup> müsste also die ETRL nicht nur formal umsetzen, sondern auch „die tatsächliche Zielerreichung (**Effektivität**) hinreichend gewährleisten.“<sup>11</sup>

### 3. Angemessenheitsvermutung zugunsten tarifgebundener und tarifyanwendender Unternehmen

#### 3.1. Kommissionsvorschlag

Der Abschlussbericht der Kommission erörtert (Rn. 54–61) eine **Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber**. Mehrheitlich spricht sich die Kommission für eine gesetzliche Angemessenheitsvermutung dahingehend aus, dass bestehende Tarifverträge bis zum Nachweis des Gegenteils als mit Art. 157 AEUV im Einklang stehend gelten sollen. Diese Vermutung soll im Wesentlichen bewirken, dass das Auskunftersuchen auf die jeweilige Tarifgruppe des Auskunftssuchenden begrenzt wird und die tarifliche Eingruppierung als Vergleichsgruppenmaßstab nach Art. 3 Abs. 1 lit. h) ETRL fungiert, ohne dass eine eigenständige Prüfung nach den Kriterien des Art. 4 Abs. 4 ETRL erfolgen muss. Darüber hinaus soll diese Privilegierung Mehrheitlich auch auf tarifyanwendende Unternehmen erstreckt werden.

#### 3.2. Bewertung

##### 3.2.1. Angemessenheitsvermutung für tarifgebundene Unternehmen

Eine gesetzliche Angemessenheitsvermutung, die bestehende Tarifverträge pauschal als mit Art. 157 AEUV konform erachtet, steht potenziell im Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung des EuGH. Hinsichtlich des **Verhältnisses von Tarifautonomie und Entgeltgleichheit** hat der EuGH in der Rs. C-127/92 (Enderby)<sup>12</sup> entschieden, dass der Umstand, dass Entgeltsätze durch Kollektivverhandlungen ermittelt wurden bzw. Entgeltunterschiede auf kollektivvertraglichen Vereinbarungen beruhen, den Anschein einer Diskriminierung nicht von sich aus beseitigt und

---

8 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 118.

9 EuGH, Urteil vom 9. September 1999, Rs. C-217/97, Kommission/Deutschland, Rn. 3; EuGH, Urteil vom 16. November 2000, Rs. C-214/9, Kommission/Griechenland, Rn. 49; Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 119; vgl. auch: EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Rs. C-486/18, RE/Praxair MRC, Rn. 47.

10 Entgelttransparenzgesetz v. 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2152), geändert durch Artikel 25 des Gesetzes v. 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 3338).

11 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 119; siehe auch: EuGH, Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-62/00, Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise, Rn. 27.

12 EuGH, Urteil v. 17. April 1992, Rs. C-127/92, Enderby/Frenchay Health Authority und Secretary of State for Health, Rn. 22.

den Arbeitgeber nicht von seiner Rechtfertigungspflicht nach Art. 157 AEUV entbindet.<sup>13</sup> Der Arbeitgeber muss die Unterschiede durch objektive Faktoren rechtfertigen, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben.<sup>14</sup> Insoweit kann wiederum die Tatsache, dass die Entgeltbestandteile in Verhandlungen zwischen den Kollektivorganisationen festgesetzt wurden, als ein Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Frage berücksichtigt werden, ob Unterschiede beim durchschnittlichen Entgelt von zwei Gruppen von Arbeitnehmern auf objektive Faktoren zurückgehen, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben.<sup>15</sup>

Dieser Grundsatz wird durch **Art. 4 Abs. 2 und 4 ETRL** bekräftigt, der ausdrücklich vorschreibt, dass Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungssysteme – einschließlich tarifvertraglicher Eingruppierungen – auf gemeinsamen Kriterien für Männer und Frauen beruhen und so konzipiert sein müssen, dass jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen ist. ErwG 28 ETRL hält ergänzend fest, dass Tarifverträge dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen müssen.

Fraglich ist, ob eine unwiderlegbare oder pauschale Konformitätsvermutung zugunsten bestehender Tarifverträge mit diesen Vorgaben vereinbar wäre. Zumal Art. 3 Abs. 1 lit. h) ETRL die „Gruppe von Arbeitnehmern“ funktional-inhaltlich bestimmt als Gesamtheit derjenigen Arbeitnehmer, die gleiche oder gleichwertige Arbeit<sup>16</sup> im Sinne des Art. 4 Abs. 4 ETRL verrichten. Eine **automatische Gleichsetzung von Tarifgruppen mit ETRL-Gruppen** könnte vor diesem Hintergrund insofern zu kurz greifen, als tarifliche Eingruppierungen nicht zwingend die vier Kriterien des Art. 4 Abs. 4 Satz 3 ETRL (Kompetenzen, Belastungen, Verantwortung, Arbeitsbedingungen) abbilden und historisch gewachsene Ungleichgewichte perpetuieren könnten.

In der ETRL ist eine derartige **Angemessenheitsvermutung jedenfalls nicht angelegt**.<sup>17</sup> In ErwG 45 ETRL wird betont, dass es wichtig sei, dass die Sozialpartner Fragen des gleichen Entgelts in Tarifverhandlungen erörtern und ihnen besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit ihrem nationalen System und ihrer nationalen Praxis geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Sozialpartner zu ermutigen, Fragen des gleichen Entgelts gebührend zu berücksichtigen. Dazu könnten auch Diskussionen auf der geeigneten Ebene der Tarifverhandlungen, Maßnahmen, um die Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen in Bezug auf die betreffenden Angelegenheiten anzuregen und ungebührliche Einschränkungen dieses Rechts zu beseitigen, und die Entwicklung geschlechtsneutraler Systeme zur Arbeitsbewertung und Einstufung

---

13 Zur Beweislast vgl. EuGH, Urteil v. 31. Mai 1995, Rs. C-400/93, Royal Copenhagen, Rn. 24 ff.; Urteil v. 28. Februar 2013, Rs. C-427/11, Kenny, Rn. 18 ff. sowie im Überblick *Langenfeld/Lehner*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 87. EL Januar 2026, Art. 157 AEUV, Rn. 46 f.

14 EuGH, Urteil v. 13. Mai 1986, Rs. 170/84, Bilka, Rn. 30; Urteil v. 26. Juni 2001, Rs. C-381/99, Brunnhofer, Rn. 66.

15 EuGH, Urteil v. 31. Mai 1995, Rs. C-400/93, Royal Copenhagen, Rn. 46.

16 Vgl. EuGH, Urteil v. 26. Juni 2001, Rs. C-381/99, Brunnhofer, Rn. 39.

17 Vgl. *Flöter/Heimann*, Lösungsvorschläge zur Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie für den deutschen Gesetzgeber, BB 2025, S. 2164 (2171): „Im Gegensatz [zur Angemessenheits- und Richtigkeitsvermutung in § 4 Abs. 4 EntgTranspG] enthält die ETRL keine vergleichbare Privilegierung kollektivrechtlicher Vergütungssysteme“.

gehören. Entsprechend normiert Art. 13 Abs. 2 ETRL, dass die Mitgliedstaaten – unbeschadet der Autonomie der Sozialpartner und unter Berücksichtigung der Vielfalt der nationalen Gepflogenheiten – geeignete Maßnahmen zur Ermutigung zur Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen über Maßnahmen, um gegen Entgeltdiskriminierung und deren nachteilige Auswirkungen auf die Bewertung von Arbeit, die überwiegend von einem Geschlecht verrichtet wird, vorzuziehen. Diese Maßgaben hätte der Richtlinienggeber wohl nicht aufgenommen, wenn er davon ausginge, dass die Tarifverträge bereits zum jetzigen Zeitpunkt grundsätzlich dem Erfordernis der Entgeltgleichheit entsprechen.

Vor diesem Hintergrund gehen **Stimmen im Schrifttum** davon aus, dass **nationalrechtliche Angemessenheitsvermutungen nicht den Anforderungen der ETRL genügen**.<sup>18</sup> Demgegenüber vertreten *Günther/Schiffelholz/Westenrieder*, dass der nationale Gesetzgeber insofern über einen Spielraum verfüge.<sup>19</sup> Jedenfalls eine Vermutungsregelung, die ohne qualitative Mindestanforderungen an den Tarifvertrag auskommt und die Beweislast vollständig umkehrt, dürfte dem *effet utile* der ETRL nicht genügen. Anders könnte die Wertung jedoch potenziell – und vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung – bei einer Angemessenheitsvermutung ausfallen, die u. a. widerlegbar ausgestaltet ist, auf Tarifverträge beschränkt bleibt, die nachweislich nach geschlechtsneutralen Kriterien gemäß Art. 4 Abs. 4 ETRL erstellt wurden, und nicht dazu führen, dass die individuelle Vergleichsgruppenprüfung nach Art. 3 Abs. 1 lit. h) ETRL strukturell ausgehöhlt wird.

### 3.2.2. Erstreckung auf tarifanwendende Arbeitgeber

Fraglich ist vor diesem Hintergrund auch die vorgeschlagene **Erstreckung der Privilegierung auf tarifanwendende Arbeitgeber**.<sup>20</sup> Während für *tarifgebundene* Arbeitgeber das Unionsgrundrecht der Koalitionsfreiheit (Art. 28 GRCh) eine gewisse Schutzrichtung entfaltet, entfällt dieser primärrechtliche Anknüpfungspunkt für die bloße freiwillige Tarifanwendung weitgehend.

Art. 4 Abs. 2 ETRL knüpft die Zulässigkeit von Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungssystemen nicht daran, ob sie auf Kollektivverhandlungen beruhen, sondern ausschließlich daran, ob sie diskriminierungsfrei sind. Ein Unternehmen, das einen Tarifvertrag freiwillig anwendet, ohne tarifgebunden zu sein, nimmt damit keine Rechtsposition ein, die unionsrechtlich eine Privilegierung rechtfertigt. Die bloße Anwendung eines möglicherweise diskriminierungsfreien Tarifvertrages begründet nach den Richtlinienbestimmungen keine Vermutung der Diskriminierungsfreiheit des konkreten Entgeltsystems, zumal das tarifanwendende Unternehmen durch individuelle Praxis (Prämien, Boni, Eingruppierungsentscheidungen) von der Tarifregelung abweichen kann.

---

18 *Henkel*, Das Entgelttransparenzgesetz und die neue Richtlinie der EU zur Entgelttransparenz, öAT 2025, S. 26 (27); *Heimann*, Im Stich gelassen vom Gesetzgeber? – Die Entgelttransparenzrichtlinie ohne Umsetzungsgesetz, NZA 2026, S. 637 (639 f.); *Winter*, Gut vorbereitet auf die Pflichten zur Entgelttransparenz ab dem 8.6.2026?, NZA 2026, S. 632 (633 f.).

19 *Günther/Schiffelholz/Westenrieder*, Entgeltgleichheit auf Kosten der Tarifautonomie?, NZA 2024, S. 1305 (1308 ff.).

20 Begriff: § 5 Abs. 5 Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern – Entgelttransparenzgesetz v. 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2152), geändert durch Artikel 25 des Gesetzes v. 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 3338), vgl. hierzu *Schlachter/Ulber*, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 26. Aufl. 2026, § 5 EntgelttranspG, Rn. 13.

## 4. Summarische Berichterstattung über Entgeltbestandteile

### 4.1. Kommissionsvorschlag

Die Kommission schlägt mehrheitlich vor (Abschlussbericht, Rn. 43–44), im Rahmen der Berichtspflicht nach Art. 9 ETRL eine Öffnungsklausel einzuführen, nach der Unternehmen selbst entscheiden dürfen, ob sie die **ergänzenden und variablen Entgeltbestandteile als Summe oder einzeln** darstellen. Das Umsetzungsgesetz solle demnach regeln, dass alle Entgeltbestandteile in Summe berichtet werden können und einzelne Entgeltbestandteile nicht aufgeschlüsselt werden müssen.

### 4.2. Bewertung

Eine Maßnahme der ETRL zur Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sind spezifische Berichtspflichten für Arbeitgeber (ab 100 Beschäftigten) über das Entgeltgefälle (Art. 3 Abs. 1 lit. b) ETRL) zwischen ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Art. 9 Abs. 1 ETRL benennt sieben Berichtsindikatoren und **differenziert systematisch zwischen dem Grundentgelt** einerseits **und ergänzenden oder variablen Entgeltbestandteilen** andererseits.

Der **Begriff Entgelt** wird in Art. 3 Abs. 1 lit. a ETRL – und dabei übereinstimmend mit Art. 157 AEUV – definiert als „die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die ein Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses einem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar (ergänzende oder variable Bestandteile) als Geld- oder Sachleistung zahlt“. Die dem Entgeltbegriff unterfallenden ergänzenden oder variablen Bestandteile werden in ErwG 21 weiter konkretisiert.<sup>21</sup> Das Bruttojahresentgelt setzt sich nach dieser Systematik aus dem normalen Grundlohn einerseits sowie ergänzenden und variablen Bestandteilen andererseits zusammen.<sup>22</sup>

Die in Art. 3 Abs. 1 lit. a) ETRL angelegte **Differenzierung zwischen Grund- bzw. Mindestlöhnen und ergänzenden bzw. variablen Bestandteilen** wird von der Berichtspflicht gem. Art. 9 ETRL aufgegriffen: Einerseits umfasst die Pflicht u. a. Informationen über das (mittlere) geschlechtsspezifische Entgeltgefälle (Art. 9 Abs. 1 lit. a) und c) ETRL). Andererseits muss das (mittlere) geschlechtsspezifische Entgeltgefälle nach Art. 9 Abs. 1 lit. b) und d) ETRL gesondert für ergänzende oder variable Entgeltbestandteile ermittelt werden. Eine Abgrenzung zwischen ergänzenden und variablen Entgeltbestandteilen ist nicht notwendig, weil die ETRL beide einheitlich behandelt.<sup>23</sup> Zudem sieht der Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 lit. b) und d) ETRL – auch unter Berücksichtigung der in ErwG 21 ETRL genannten Fallbeispiele – nicht ausdrücklich vor, dass jede ein-

---

21 Siehe näher: *Heimann*, Was ist eigentlich Entgelt? – Praktische Herausforderungen der Entgelttransparenzrichtlinie, SPA 2026, S. 70 ff., auch zu nationalen Spielräumen.

22 *Sagan*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer bürokratiearmen Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970 (Teil II), ZESAR 2026, S. 13 (14).

23 *Sagan*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer bürokratiearmen Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970 (Teil II), ZESAR 2026, S. 13 (14); *Winter*, Neue Berichtspflichten für Entgelttransparenz – Welche Entgeltbestandteile müssen berichtet werden?, NZA 2024, S. 449 (450 f.).

zelne Variable separat auszuweisen ist. Mindeststruktur der Berichtspflicht ist vielmehr die Unterscheidung auf den Ebenen Grundentgelt und ergänzende/variable Bestandteile. Insofern dürfte jedenfalls eine Zusammenfassung variabler/ergänzender Bestandteile nicht per se dem Wortlaut der Richtlinie widersprechen.

Mit Blick auf das zugrundeliegende **Ziel der Berichtspflicht** – die effektive Durchsetzung der Entgeltgleichheit – dürfte bei der vorgeschlagenen Aggregation ergänzender/variabler Entgeltbestandteile wie Prämien, Boni und Leistungszulagen zu berücksichtigen sein, dass diese ein zentrales Feld geschlechterspezifischer Entgeltdiskriminierung sein können.<sup>24</sup> Erlaubte die nationale Umsetzung die vollständige Aggregation aller Zulagen zu einem einzigen Wert, könnten Diskriminierungsstrukturen wie bspw. eine geschlechterspezifisch unterschiedliche Bonuszuteilung bei sonst identischem Grundgehalt im Aggregat der variablen/ergänzenden Bestandteile verschwinden, damit das **Transparenzpotenzial der Berichtspflicht** (vgl. ErwG 39 ETRL) strukturell entwertet und Art. 9 Abs. 1 lit. b), d) und e) ETRL in ihrer praktischen Wirksamkeit beeinträchtigen. Zu bedenken ist insofern auch, dass die Informationen nach Art. 9 Abs. 1 ETRL Arbeitnehmer eine Prüfung ermöglichen sollen, ob geschlechtsspezifische Entgeltunterschiede durch objektive, geschlechtsneutrale Kriterien gerechtfertigt sind, vgl. Art. 9 Abs. 10 Satz 2 ETRL.<sup>25</sup> Sofern für unterschiedliche Entgeltbestandteile unterschiedliche Kriterien angewendet werden, könnte eine aggregierte Darstellung diese Überprüfung erschweren. Abschließend könnte über die (am *effet utile* orientierte) Auslegung nur der EuGH entscheiden.

## 5. Konzernweite Berichterstattung ohne unternehmensspezifische Einzelausweisung

### 5.1. Kommissionsvorschlag

Der Abschlussbericht diskutiert kontrovers (Rn. 40–41), ob im Rahmen einer **konzernweiten Berichterstattung** die einzelnen Indikatoren über mehrere Konzernunternehmen hinweg zusammengefasst und ohne unternehmensspezifische Einzelausweisung berichtet werden dürfen. Das geplante Umsetzungsgesetz solle eine konzernweite Berichterstattung ermöglichen, bei der einzelne Indikatoren nicht für einzelne Unternehmen gesondert ausgewiesen werden müssen.

### 5.2. Bewertung

Ausgangspunkt dieser Fragestellung sind die Regelungen zur **Berichtspflichtigkeit**. Gemäß Art. 9 ETRL trifft die Berichtspflicht grundsätzlich den Arbeitgeber. Wer Arbeitgeber ist, wird in der Richtlinie nicht näher spezifiziert. Anhaltspunkte ergeben sich aus Art. 2 Abs. 1 ETRL, wonach die Richtlinie für „Arbeitgeber in öffentlichen und privaten Sektoren“ gilt. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. a) ETRL bezieht sich der Entgeltbegriff auf „Vergütungen, die ein Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses einem Arbeitnehmer [...] zahlt“. Vor diesem Hintergrund sprechen Wortlaut und Systematik der Richtlinie dafür, dass die Berichtspflichten gem. Art. 9 ETRL den Arbeitgeber treffen, der das Arbeitsentgelt zahlt. Die Auszahlung dürfte regelmäßig durch **den Vertragsarbeitgeber** erfolgen.<sup>26</sup>

---

24 Vgl. Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil v. 25. Januar 2023, 10 AZR 29/22.

25 Vgl. Teske, Countdown Entgelttransparenz: Absehbare Änderungen für die Praxis, ArbRAktuell 2026, S. 70 (72).

26 Siehe zur begrifflichen Abgrenzung zwischen Arbeitgeber und Konzern auch ErwG 29 ETRL.

Die im Kommissionsvorschlag verwendeten Begriffe der „konzernweiten Berichterstattung“ bzw. der „Konzernunternehmen“ dürften sachlich an den **Konzernbegriff gem. § 18 AktG** anknüpfen. Dieser definiert den Konzern als Zusammenfassung mehrerer Unternehmen unter einheitlicher Leitung eines anderen Unternehmens und differenziert zwischen dem Unterordnungskonzern sowie dem Gleichordnungskonzern.<sup>27</sup> Der Konzern an sich als Verbindung rechtlich selbstständiger Unternehmen, dem die Rechts- und Handlungsfähigkeit seiner Gliedunternehmen fehlt, dürfte nicht als zahlender Arbeitgeber in Betracht kommen.<sup>28</sup> Gleiches dürfte bei Konzernarbeitsverhältnissen gelten, bei denen mehrere Unternehmen eines Konzerns in arbeitsrechtlichen Beziehungen zu demselben Arbeitnehmer stehen.<sup>29</sup>

Vor diesem Hintergrund könnte der Kommissionsvorschlag einer **konzernweiten Berichterstattung ohne unternehmensspezifische Einzelausweisung**, d. h. mit einer Konsolidierung der Indikatoren über Konzernunternehmen hinweg, dazu führen, dass Entgeltgefälle in einzelnen Tochtergesellschaften durch niedrigere Gefälle in anderen Konzerngliedern kompensiert und damit der Informationszweck des Art. 9 Abs. 1 ETRL beeinträchtigt werden könnte. Zudem könnte eine vollständige Konsolidierung ohne Einzelausweisung mit dem Abhilfeverfahren nach Art. 9 Abs. 10 ETRL kollidieren, das an die Feststellung eines nicht gerechtfertigten Entgeltgefälles in einem konkreten Unternehmen anknüpft. Wären Indikatoren nur auf Konzernebene ausgewiesen, könnten die Arbeitnehmer- und Behördenseite nicht mehr erkennen, bei welchem konkreten Rechtsträger (dem Vertragsarbeitgeber) Abhilfebedarf besteht.

Unter dem Begriff des „Konzernprivilegs“ betreffend die Umsetzung der Berichtspflichten verweist *Timme* darauf, dass dieser nicht als Befugnis der Konzernmutter zu verstehen sei, für sämtliche Tochterunternehmen zusammengefasst einen einheitlichen, konzernweiten Entgeltbericht zu erstellen, bei dem sämtliche Entgeltrohdaten zusammengeführt und die Indikatoren des Art. 9 Abs. 1 ETRL auf Konzernebene berechnet werden. Ihrer Ansicht nach liefe solches Vorgehen den zwingenden Anforderungen der ETRL „derart entgegen, dass diese Umsetzung ins deutsche Recht nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen ist“.<sup>30</sup> Richtlinienkonform sei hingegen die Übernahme einer **konzerninternen koordinierenden Rolle eines Mutterunternehmens**, das die Indikatoren inhaltlich aufgeteilt für die einzelnen Tochterunternehmen berechne. In einem solchen Modell könne ein konsolidierter Konzernbericht erstellt werden, der jedoch aus Einzelberichten der jeweiligen Tochterunternehmen bestehen müsse.

*Flöter* und *Heimann* führen demgegenüber an, dass Tochtergesellschaften eines Konzerns nach Sparten organisiert seien und jeweils eine bunte Mischung von Tätigkeitsprofilen aufwiesen. Hier könne es dazu kommen, dass Daten, auf der Konzernebene erhoben, eine konzernweit stimmige Entgeltstruktur aufzeigten und die einheitliche Quelle<sup>31</sup> insoweit alles Nötige getan habe, es

---

27 *Oetker*, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 26. Aufl. 2026, § 18 AktG, Rn. 1.

28 *Liebscher*, Münchener Kommentar GmbHG, 5. Aufl. 2025, Anh. § 13, Rn. 1305.

29 Vgl. *Wißmann*, in: Küttner, Personalbuch 2026, 33. Aufl. 2026, Konzernarbeitsverhältnis, Rn. 2.

30 *Timme*, Konzernprivileg bei der Umsetzung der Berichtspflichten der Entgelttransparenzrichtlinie, NZA 2025, S. 1435.

31 Begriff: EuGH, Urteil v. 17. September 2002, Rs. C-320/00, Lawrence, Rn. 18; Urteil v. 13. Januar 2004, Rs. C-256/01, Allonby, Rn. 46; Urteil v. 3. Juni 2021, Rs. C-624/19, Tesco Stores, Rn. 36.

jedoch auf Unternehmensebene zu Verzerrungen und Pay Gap-Findings komme. Hier Berichtspflichten pro Unternehmen vorzusehen, führe zu einem ggf. erheblichen Verwaltungsaufwand und keinem wirklichen Informationsgewinn. Der Gesetzgeber solle daher eine **Konzernberichterstattung zulassen**, wenn und soweit nachweislich einheitliche Entgeltkriterien gelten. Die Berichterstattung könne in diesen Fällen durch die Konzernmutter für alle erfassten Gesellschaften erfolgen, wobei standort- oder gesellschaftsspezifische Besonderheiten gesondert ausgewiesen werden müssten.<sup>32</sup>

## 6. Kein zwingendes Mitbestimmungsrecht in nicht-tarifgebundenen Unternehmen

### 6.1. Kommissionsvorschlag

Die Kommission spricht sich mehrheitlich (Rn. 65–66) dafür aus, als „Arbeitnehmervertretung“ im Sinne der ETRL in tarifgebundenen Betrieben zuvörderst die Gewerkschaft anzusehen; für betriebliche Mitbestimmungsorgane (Betriebsrat, Personalrat) solle hingegen kein zwingendes Mitbestimmungsrecht bei der gemeinsamen Entgeltbewertung nach Art. 10 ETRL und bei Abhilfemaßnahmen nach Art. 9 Abs. 10 ETRL bestehen. Das geplante Umsetzungsgesetz solle für nicht-tarifgebundene Unternehmen – in denen eine Gewerkschaft als primäre Arbeitnehmervertretung ausscheide – kein zwingendes betriebliches Mitbestimmungsrecht vorsehen.

### 6.2. Bewertung

Gemäß Art. 4 Abs. 4 ETRL müssen Entgeltstrukturen anhand von „mit den Arbeitnehmervertretern vereinbarter“ Kriterien beurteilt werden können; Art. 10 Abs. 1 ETRL schreibt vor, dass die gemeinsame Entgeltbewertung „gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretern“ durchzuführen ist; Art. 9 Abs. 10 ETRL verlangt Abhilfe „in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern“.

Art. 3 Abs. 1 lit. m) ETRL definiert „**Arbeitnehmervertreter**“ als solche „im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten“. Dass von dem Begriff „Arbeitnehmervertreter“ nicht lediglich Gewerkschaften erfasst werden, wird in ErwG 24 ETRL angedeutet, wonach sich Arbeitnehmer von „Gewerkschaften oder anderen Arbeitnehmervertretern“ vertreten lassen können. Die ETRL enthält jedenfalls keine eigene abschließende Definition des Begriffs der Arbeitnehmervertretung, sondern verweist die Konkretisierung an das nationale Recht.<sup>33</sup> Damit verfügen die Mitgliedstaaten grundsätzlich über Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung, welche Organe als Arbeitnehmervertreter fungieren.

Das deutsche Recht weist den **Betriebsrat als betriebliche Arbeitnehmervertretung** aus, vgl. § 2 Abs. 1 BetrVG,<sup>34</sup> so dass der Betriebsrat als Arbeitnehmervertreter im Sinne der ETRL anzusehen

---

32 *Flöter/Heimann*, Lösungsvorschläge zur Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie für den deutschen Gesetzgeber, BB 2025, S. 2164 (2168).

33 Vgl. *Sagan*, Wer sind die „Arbeitnehmervertreter“?, NZA 2025, S. 898 (899).

34 Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 248).

ist.<sup>35</sup> Infolgedessen liegt es nahe, den Betriebsrat auch für alle weiteren Regelungen der ETRL als „Arbeitnehmervertreter“ anzuerkennen. Mit Blick auf den Kommissionsvorschlag stellt sich die Frage, ob es dem nationalen Gesetzgeber bei der Richtlinienumsetzung freisteht, diese Eigenschaft für die Zwecke der ETRL zu negieren bzw. den Gewerkschaften das primäre Mitbestimmungsrecht auch bei nicht-tarifgebundenen Unternehmen zuzuweisen. Mangels Geltung eines Tarifvertrages würde im letzten Fall nicht die Frage eines Eingriffs in die Tarifautonomie berührt, die im Anwendungsbereich eines Tarifvertrags aufgrund des Tarifvorbehalts des § 87 Abs. 1 BetrVG gegen eine Qualifizierung des Betriebsrats als Arbeitnehmervertreter i. S. d. Art. 4 Abs. 4, Art. 10 Abs. 2 lit. d) ETRL sprechen könnte.<sup>36</sup>

Mit Blick auf die in Art. 10 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 10 ETRL statuierte **qualitative Beteiligung von Arbeitnehmervertretern** könnte in nicht-tarifgebundene Unternehmen mit einem Betriebsrat die Nichteinräumung eines Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats bei der Entgeltbewertung und den Abhilfemaßnahmen fraglich erscheinen. Zwar weist § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG dem Betriebsrat in Entgeltangelegenheiten bei Abwesenheit gesetzlicher oder tariflicher Regelungen ein Mitbestimmungsrecht zu. Dieses bezieht sich allerdings auf Entlohnungsgrundsätze, nicht automatisch auf die spezifischen Transparenzinstrumente der ETRL. Unterliefe der Gesetzgeber das Mitbestimmungsrecht durch eine explizite Ausschlussregelung für die ETRL-Instrumente, entfielen die in Art. 9 Abs. 10 ETRL geforderte „enge Zusammenarbeit“ für nicht-tarifgebundene Unternehmen mit Betriebsrat.

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum besteht kein einheitliches Meinungsbild.

*Jacobsohn* verweist auf den **legislativen Gestaltungsspielraum zur Bestimmung des nationalen Arbeitnehmervertreters** i. S. d. ETRL: „Es mag somit gleichsam ungewöhnlich sein, wie unstrukturiert wirken, den Begriff der Arbeitnehmervertreter im Rahmen der EntgTransp-RL je nach konkreter Regelung differenziert zu bestimmen. Darin liegt aber kein Verstoß gegen das Unionsrecht. Vielmehr kann dieses mitunter gerade dann bestmöglich Geltung entfalten, wenn es mit Rücksicht auf die Besonderheiten des jeweiligen nationalen Rechts in ebendieses integriert wird. Erste Schwierigkeiten, wenn nicht gar eklatante Widersprüche zur deutschen Arbeitsrechtsordnung ergeben sich, wollte man den Betriebsrat unter Art. 4 Abs. 4 EntgTransp-RL, Art. 10 Abs. 2 lit. d und f EntgTransp-RL als Arbeitnehmervertreter subsumieren. [...] Ist kein Tarifvertrag anwendbar, kann der Betriebsrat Arbeitnehmervertreter iSd Art. 4 Abs. 4 EntgTransp-RL sein, weil er bereits nach § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG berechtigt ist, an der (gerechten) Lohngestaltung mitzuwirken. [...] Anders liegt es jedoch bei Art. 10 Abs. 2 lit. f EntgTransp-RL. Hier kann der Betriebsrat nicht Arbeitnehmervertreter sein, weil er sonst bei der (konkreten) Lohnhöhe mitentscheiden könnte, wozu er durch das Mitbestimmungsrecht des § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG gerade nicht berechtigt ist. Auf den Tarifvorbehalt des § 87 Abs. 1 Eingangshalbs. BetrVG kommt es deshalb nicht an. Unabhängig davon, ob ein Tarifvertrag anwendbar ist oder nicht, greift hier zudem jedenfalls die Regelungssperre des § 77 Abs. 3 S. 1 BetrVG, weil Lohn und Gehalt üblicherweise

---

35 Vgl. *Heimann*, Im Stich gelassen vom Gesetzgeber? – Die Entgelttransparenzrichtlinie ohne Umsetzungsgesetz, NZA 2026, S. 637 (640); *Jacobsohn*, Entgelttransparenz: Der Betriebsrat als Arbeitnehmervertreter, RdA 2026, S. 11 (12). Zur Rolle des Betriebsrates im geltenden EntgTranspG s. *Richter*, Die Rolle des Betriebsrats im Entgelttransparenzrecht, ArbRAktuell 2018, S. 570 ff.

36 Vgl. *Jacobsohn*, Entgelttransparenz: Der Betriebsrat als Arbeitnehmervertreter, RdA 2026, S. 11 (13 f.).

durch Tarifvertrag geregelt werden. Diese gesetzgeberischen Wertungen sprechen dafür, dass der Betriebsrat nicht Arbeitnehmervertreter iSd Art. 10 Abs. 2 lit. f EntgTransp-RL ist.<sup>37</sup>

Demgegenüber verweist *Sagan* im Kontext der Kriterien der Arbeitsplatzbewertung Art. 4 Abs. 4 Satz 1 ETRL darauf, dass die **nur teilweise Einbeziehung von Gewerkschaften in den Begriff der Arbeitnehmervertretung zu erheblichen Friktionen** führen würde: „Nicht zielführend wäre es, Gewerkschaften allein gegenüber tarifgebundenen Unternehmen als Arbeitnehmervertreter i. S. d. Art. 4 Abs. 4 Satz 1 ETRL einzuordnen. Es wäre nicht zu erklären, warum sich die Gewerkschaft erst mit dem Abschluss eines Tarifvertrages in eine Arbeitnehmervertreterin „verwandelt“. Ein und dieselbe Gewerkschaft könnte gegenüber einem tarifgebundenen Arbeitgeber als Arbeitnehmervertreterin auftreten, mit einem anderen Unternehmen, das nicht tarifgebunden ist, aber keine Vereinbarung nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 ETRL abschließen. Das Problem verschärft sich, wenn es an einer betrieblichen Arbeitnehmervertretung mangelt, so dass für das Unternehmen kein Verhandlungspartner zur Verfügung stünde. Es liegt nahe, dass der EuGH dieses Ergebnis mit Rücksicht auf die praktische Wirksamkeit des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 ETRL beanstanden würde. In diesem Fall könnten Gewerkschaften auch gegenüber Arbeitgebern, die nicht tarifgebunden sind, den Abschluss einer Vereinbarung nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 ETRL verlangen, da insoweit, wie der Wortlaut der Norm zeigt, Einigungszwang herrscht. [...] Die sachwidrigen Brüche lassen sich nur verhindern, wenn man Gewerkschaften vollständig vom Begriff der Arbeitnehmervertreter ausnimmt.“<sup>38</sup>

*Flöter* und *Heimann* führen mit Blick auf Art. 3 Abs.1 lit. m ETRL – ohne weitere Differenzierung hinsichtlich Art. 4 Abs. 4, Art. 10 Abs. 2 ETRL aus: „Da in Deutschland keine einheitliche Arbeitnehmervertretungsstruktur vorgegeben ist, sondern die Mitbestimmung sowohl auf betrieblicher Ebene (Betriebs- bzw. Personalräte) als auch auf Unternehmensebene (Gewerkschaften) bietet dieser Begriff Interpretationsspielräume, die im Umsetzungsgesetz aufgelöst werden sollten. Grundsätzlich wird man für Deutschland davon ausgehen können, dass mit „Arbeitnehmervertretern“ die betrieblichen Interessenvertretungen, d. h. Betriebs- und Personalräte, gemeint sein sollen. [...] Um zu vermeiden, dass es an dieser Stelle zu Kompetenzkonflikten kommt, sollte der Gesetzgeber zum einen das Verhältnis zwischen den in der Regel zuständigen „Arbeitnehmervertretern“ und Sonderfällen regeln, zum anderen auch klare Kompetenzzuweisungen innerhalb der betriebsverfassungsrechtlichen Vertretungsstruktur vornehmen. [...] Nun könnte man auf die Idee verfallen, bei nicht betriebsverfassungsrechtlich repräsentierten Arbeitgebern, die auch nicht tarifgebunden sind, als subsidiäre Arbeitnehmervertreter die tarifzuständige Gewerkschaft anzusehen. Dies mit dem Argument, dass diese die nötige Fachkompetenz zum Entgeltbewertungsverfahren beisteuern könne. Dem ist aber eine klare Absage zu erteilen: Eine entsprechende Regelung verstieße gegen die negative Koalitionsfreiheit der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber.“<sup>39</sup>

---

37 *Jacobsohn*, Entgelttransparenz: Der Betriebsrat als Arbeitnehmervertreter, RdA 2026, S. 11 (12).

38 *Sagan*, Rechtliche Rahmenbedingungen einer bürokratiearmen Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie 2023/970 (Teil I), ZESAR 2025, S. 446 (450).

39 *Flöter/Heimann*, Lösungsvorschläge zur Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie für den deutschen Gesetzgeber, BB 2025, S. 2164 (2168).

## 7. Fehlende Alternativen in betriebsratslosen, nicht-tarifgebundenen Unternehmen

### 7.1. Kommissionsvorschlag

Der Kommissionsvorschlag sieht für betriebsratslose und nicht-tarifgebundene Unternehmen keine Alternativen zur Arbeitnehmervertretung vor; Berichterstattung und Bewertung werden vollständig der Arbeitgeberseite überlassen.

### 7.2. Bewertung

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung und Bewertung enthält die ETRL keine ausdrücklichen Regelungen zur Arbeitnehmervertretung in betriebsratslosen und nicht-tarifgebundenen Unternehmen vor. In ihrem Richtlinienvorschlag<sup>40</sup> hatte die Kommission darauf hingewiesen, dass der Arbeitgeber in Organisation ohne förmlichen Arbeitnehmervertreter für die gemeinsame Entgeltbewertung nach Art. 9 ETRL einen oder mehrere Arbeitnehmer benennen sollte. Nach ErwG 43 ETRL sollten in – Organisationen mit mindestens 100 Arbeitnehmern ohne Arbeitnehmervertreter – **Vertreter** für den Zweck der gemeinsamen Entgeltbewertung **von den Arbeitnehmern benannt** werden.

Vor diesem Hintergrund könnte erwogen werden, ob sich die (unverbindliche) Erwägung aus ErwG 43 ETRL im Sinne einer effektiven Umsetzung der Pflichten aus Art. 9 Abs. 10 ETRL (Abhilfepflicht „in enger Zusammenarbeit mit Arbeitnehmervertretern“) und Art. 10 Abs. 3 ETRL (Pflicht zur gemeinsamen Entgeltbewertung) zu einer „Benennungspflicht“ verstärken könnten.

Das diesbezügliche Meinungsbild in der Literatur ist indifferent. So verweisen etwa *Günther* und *Schiffelholz* auf den fakultativen Charakter der Benennung.<sup>41</sup> Weitergehend formulieren *Flöter* und *Heimann* „Der Gesetzgeber sollte mithin klarstellen, dass dort, wo die ETRL einen Beteiligungsmechanismus für Arbeitnehmervertreter vorsieht, dieser nur insoweit greift, als die zuständige Arbeitnehmervertretung tatsächlich besteht. Alles andere widerspräche nicht nur nationalen Gepflogenheiten, sondern wäre verfassungsmäßig nicht haltbar.“<sup>42</sup> Nach *Marek* und *Sawodny* ist die Frage ungeklärt, „inwiefern Unternehmen ab 100 Beschäftigten ohne Arbeitnehmervertretung verpflichtet werden bzw. deren Mitarbeitenden die Wahl gelassen wird, ein eigenes Gremium für den Zweck der gemeinsamen Entgeltbewertung zu benennen, wie dies in Erwägungsgrund 43 der Entgelttransparenzrichtlinie ausgeführt wird.“<sup>43</sup>

\*\*\*

---

40 Richtlinienvorschlag v. 4. März 2021, [KOM\(2021\) 93 endg.](#), S. 16.

41 *Günther/Schiffelholz*, Die Entgelttransparenzrichtlinie: Inhalte und Unterschiede zum Entgelttransparenzgesetz, NZA-RR 2023, S. 568 (572).

42 *Flöter/Heimann*, Lösungsvorschläge zur Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie für den deutschen Gesetzgeber, BB 2025, S. 2164 (2169).

43 *Marek/Sawodny*, Neue Richtlinie der Europäischen Union zur Entgelttransparenz, ArbRAktuell 2023, S. 397.