

Entgelttransparenzrichtlinie entfaltet keine unmittelbare Wirkung

Handreichung zur Frage der Wirkung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie (RL 2023/970/EU) nach Ablauf der Umsetzungsfrist

Juni 2026

Zusammenfassung

Die Frist zur Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie (ETRL) hat Deutschland mit Ablauf des 7. Juni 2026 verstreichen lassen. Mit einer Umsetzung in nationales Recht ist frühestens Anfang 2027 zu rechnen. In der Literatur werden unterschiedliche Auffassungen vertreten, ob und wie die nicht umgesetzte Richtlinie unmittelbar Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen in Deutschland hat.

Zwar ist das deutsche Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG) im Licht von Art. 157 AEUV auszulegen. Daraus lässt sich eine unmittelbare Wirkung der zentralen Vorschriften der Richtlinie jedoch nicht ableiten. Soweit diese im Widerspruch zum deutschen EntgTranspG stehen oder Materien betreffen, auf deren Einführung das deutsche EntgTranspG bewusst verzichtet hat, entfaltet die Richtlinie keine unmittelbare Wirkung. Deren unmittelbare Anwendung würde dem Gestaltungsspielraum widersprechen, den die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber einräumt.

Im Einzelnen

Nach **Art. 288 Abs. 3 AEUV** ist eine EU-Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels gegenüber den Mitgliedstaaten verbindlich, überlässt ihnen jedoch selbst die Umsetzung. Die Rechtsgrundlage für den Erlass der ETRL findet sich in Art. 157 Abs. 3 AEUV: Sie soll den in Art. 157 Abs. 1 AEUV primärrechtlichen Grundsatz des gleichen Entgeltes für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit konkretisieren.

Der EuGH lehnt in ständiger Rechtsprechung eine unmittelbare Wirkung nicht oder nur unzureichend umgesetzter Richtlinien im Privatrechtsverkehr (sog. horizontale unmittelbare Wirkung) ab. Eine solche Wirkung kommt gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV nur Verordnungen zu.

Anders ist dies für öffentliche Arbeitgeber sowie private Unternehmen, die mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Sie sind unmittelbar mit Ablauf der Umsetzungsfrist (sog. vertikale Wirkung) an die ETRL gebunden, da der EuGH den Staatsbegriff weit und funktional auslegt.

Richtlinienkonforme Auslegung durch Gerichte

Deutsche Gerichte sind nach Ablauf der Umsetzungsfrist aufgrund des europäischen *effet utile Grundsatzes* zwar gehalten, das nationale Recht nach Möglichkeit unionsrechtskonform auszulegen. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Vorgaben der ETRL unmittelbar zwischen privaten Parteien gelten. Maßgeblich bleiben weiterhin die bestehenden nationalen Rechtsgrundlagen, hierbei sind insbesondere das AGG und das EntgTranspG relevant. Eine Auslegung contra legem oder eine faktische Vorverlagerung noch nicht umgesetzter Richtlinienpflichten ist unionsrechtlich nicht geboten.

Eine richtlinienkonforme Auslegung setzt stets **einen wertungsoffenen Anknüpfungspunkt im nationalen Recht** voraus. Dort, wo der Gesetzgeber keine wertungsoffenen Regelungen trifft, ist eine richterliche Rechtsfortbildung nicht zulässig. Insbesondere die nachfolgenden Verpflichtungen greifen ohne ein Umsetzungsgesetz nicht in ihrer durch die Richtlinie vorgesehenen Ausgestaltung.

Angemessenheitsvermutung von Tarifverträgen steht nicht zur gerichtlichen Disposition

Die ETRL verlangt, dass Entgeltstrukturen auf objektiven, geschlechtsneutralen Kriterien beruhen: Namentlich auf Kompetenzen, Belastungen, Verantwortung und Arbeitsbedingungen. Eben diesen Maßstab bilden Tarifverträge bereits heute ab. Sie sind das Ergebnis von Verhandlungen der Sozialpartner und beruhen auf ausdifferenzierten, sachbezogenen Eingruppierungssystemen, die Tätigkeiten gerade nicht nach dem Geschlecht, sondern nach Anforderung und Wert der Arbeit bewerten.

Die Tarifautonomie ist als Teil der Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützt und gehört zum Fundament der sozialen Marktwirtschaft. Dieser hohe Stellenwert spiegelt sich auch im geltenden Recht wider: Nach § 4 Abs. 5 EntgTranspG greift für tarifvertragliche Entgeltregelungen die Angemessenheitsvermutung. Der nationale Gesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, dass den von den Sozialpartnern ausgehandelten Entgeltordnungen eine Vermutung der Diskriminierungsfreiheit zukommt.

Dieser Befund steht im Einklang mit der Richtlinie selbst. Sie stellt in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich klar, dass sie „keine Auswirkungen auf die unterschiedlichen nationalen Systeme zur Lohnfestlegung“ habe. Die ETRL hebt das tarifvertragliche System somit nicht auf, sondern erkennt es als legitimen Weg zur Sicherstellung von Entgeltgleichheit an. Die in Deutschland etablierte Tarifautonomie und die mit ihr verbundene Angemessenheitsvermutung bleiben daher zentrale Elemente der Entgeltordnung. Auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist gilt folglich weiterhin die im EntgTranspG verankerte Angemessenheitsvermutung für Tarifverträge.

Ansprüche im Bewerbungsverfahren nicht ableitbar (Art. 5 ETRL)

Die Pflicht aus der Richtlinie, bereits in Stellenausschreibungen oder vor dem Vorstellungsgespräch Angaben zum Einstiegsentgelt oder zur Entgeltspanne zu machen, sowie das Verbot, Bewerber nach einem früheren Entgelt zu fragen, sind Vorfeldpflichten ohne Entsprechung im deutschen Recht. Weder im AGG noch im EntgTranspG ist eine Auskunftspflicht über die Entgelthöhe für Stellenbewerber verankert. Eine

richterliche Ableitung, wie etwa aus vorvertraglichen Schutzpflichten (§ 311 Abs. 2 BGB), dem Diskriminierungsschutz des AGG oder allgemeinen Treuepflichten, findet somit im Gesetz keinerlei Anknüpfung. Es handelt sich vielmehr um eine neue legislative Entscheidung in der ETRL, die der Richtlinienggeber den nationalen Gesetzgebern zur konkreten Umsetzung vorbehalten hat.

Auskunftsanspruch richtet sich weiter nach geltendem Recht (Art. 7 ETRL)

Der Auskunftsanspruch in Art. 7 der ETRL geht über die nationale Regelung hinaus (§ 10, §§ 11–16 EntgTranspG). Die ETRL sieht vor, dass Arbeitnehmer das Recht haben, Auskunft über ihr eigenes Entgelt sowie über durchschnittliche Entgelte vergleichbarer Arbeitnehmer, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, zu erhalten. Der Anspruch soll nicht nur direkt, sondern auch über Arbeitnehmervertreter oder Gleichbehandlungsstellen geltend gemacht werden können. Auch sieht die Richtlinie vor, dass Arbeitgeber jährlich über dieses Recht informieren müssen. § 12 Abs. 1 EntgTranspG gestaltet den Auskunftsanspruch nach § 10 EntgTranspG davon abweichend und nicht wertungs offen aus. Betriebe mit weniger als 200 Arbeitnehmern bleiben ausgenommen.

Nach § 12 Abs. 3 S. 2 EntgTranspG entfällt die Angabe des Vergleichsentgelts, sofern weniger als sechs Beschäftigte des anderen Geschlechts die Vergleichstätigkeit ausüben. Bezogen auf die Größe der Vergleichsgruppe ist der Wortlaut des § 12 Abs. 3 S. 1 EntgTranspG eindeutig, da die festgelegte Mindestgröße dem Schutz von personenbezogenen Daten der zur Vergleichsgruppe gehörenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dient. Der Gesetzgeber hat hier eine bewusste Abwägung zwischen dem mit dem Auskunftsanspruch verfolgten Transparenzziel einerseits und dem Schutz der persönlichen Daten der Beschäftigten andererseits vorgenommen und auf dieser Grundlage eine ausdifferenzierte Regelung getroffen. Auch in der Richtlinie befindet sich in Erwägungsgrund 44 der Passus, dass jegliche Verarbeitung von Informationen im Rahmen der Richtlinie datenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen muss.

Erweiterung der Berichtspflichten auf bislang nicht erfasste Unternehmen (Art. 9 ETRL)

Das EntgTranspG sieht derzeit Berichtspflichten für Unternehmen ab 500 Beschäftigten vor (§ 21 EntgTranspG). Eine Ausdehnung auf kleinere Unternehmen kann mangels gesetzlicher Grundlage nicht begründet werden. Insbesondere sind nationale Gerichte nicht befugt, die bestehenden Regelungen des EntgTranspG durch eine faktische Absenkung der Schwellenwerte zu erweitern. Eine solche wesentliche Änderung des Anwendungsbereichs bleibt dem Gesetzgeber vorbehalten.

Hinzu kommt, dass die Richtlinie die Berichtspflichten nicht lediglich modifiziert, sondern inhaltlich erheblich erweitert und strukturell neu ausformt. Während § 21 EntgTranspG die Berichtspflichten vergleichsweise offen fasst – etwa durch die allgemeine Vorgabe, Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie deren Wirkung darzustellen –, normiert die Richtlinie deutlich weitergehende und detailliertere Anforderungen an Inhalt und Umfang der Berichterstattung.

Darüber hinaus bleiben zentrale Umsetzungsfragen bislang ungeklärt. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung und Ausgestaltung einer Stelle, die die Berichte entgegennimmt. Solche strukturellen Vorgaben lassen sich weder dem geltenden EntgTranspG entnehmen, noch können sie durch eine

richtlinienkonforme Auslegung geschaffen werden. Auch insoweit ist daher eine gesetzgeberische Umsetzung zwingend erforderlich.

Gemeinsame Entgeltbewertung (Art. 10 ETRL)

Eine gemeinsame Entgeltbewertung zur Beseitigung festgestellter, vom Arbeitgeber nicht gerechtfertigter Entgeltunterschiede zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, sieht das EntgTranspG derzeit nicht vor. Die in der Richtlinie vorgesehene gemeinsame Entgeltbewertung knüpft unmittelbar an die dort geregelten Berichtspflichten an. Da diese Berichtspflichten ohne ein nationales Umsetzungsgesetz keine Anwendung finden, besteht derzeit auch keine Verpflichtung zur Durchführung oder Ausgestaltung eines Verfahrens der gemeinsamen Entgeltbewertung.

Geheimhaltungsklauseln in Arbeitsverträgen schon heute umstritten

Nach Art. 7 Abs. 5 ETRL sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um Vertragsbedingungen zu verbieten, durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Offenlegung ihres Entgelts gehindert werden. Arbeitsverträge stellen in der Regel Allgemeine Geschäftsbedingungen dar, die einer Inhaltskontrolle nach §§ 307 ff. BGB unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Arbeitsrechts zugänglich sind. Arbeitsvertragliche Klauseln, die die Beschäftigten verpflichten, über die individuelle Vergütung Stillschweigen zu bewahren, stellen nach Ansicht der deutschen Gerichte schon jetzt zum Teil eine unangemessene Benachteiligung dar. Die ETRL konkretisiert diese Rechtslage durch ein ausdrückliches unionsrechtliches Verbot von Verschwiegenheitsklauseln.

Ausblick auf ein mögliches weiteres Gesetzgebungsverfahren

Es ist nicht auszuschließen, dass sich Gerichte im Einzelfall an den Vorgaben der ETRL orientieren und diese zur Auslegung nationaler Vorschriften heranziehen. Ein solcher Rückgriff ist nicht ungewöhnlich: So stützt sich die Rechtsprechung des BAG zum Paarvergleich (Az. 8 AZR 300/24) bereits auf Entscheidungen des EuGH zur Auslegung des Art. 157 Abs. 1 AEUV und zeigt, dass methodische Vorgaben des Unionsrechts schon heute in die nationale Rechtsprechung einfließen. Wo aber eine wertungsoffene Interpretation des nationalen Rechts nicht in Betracht kommt, bleibt diese ausgeschlossen.

Die BDA setzt sich gemeinsam mit ihren europäischen Partnern entschieden für eine Überarbeitung der Richtlinie ein, die zumindest zu deren Neujustierung, besser aber zu deren Aufhebung führen kann. Dabei steht im Mittelpunkt, zusätzliche Belastungen für die Unternehmen konsequent zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Ein Gesetzgebungsverfahren werden wir weiterhin eng begleiten und uns mit klarer Position in den politischen Prozess einbringen, um eine praxistaugliche, bürokratiearme Umsetzung zu erreichen. Für uns ist zentral, dass es im nationalen Prozess zu keiner Übererfüllung der Richtlinie kommt. Jede Form von Goldplating ist strikt zu vermeiden. Gleichzeitig muss die bewährte Tarifautonomie uneingeschränkt erhalten bleiben. Wir erwarten, dass die Vorgaben der Richtlinie nicht überschritten werden und die Tarifautonomie gesichert bleibt.

Ansprechpartner:

BDA | Die Arbeitgeber.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.