



Fachbereich EU 6

Regressionsverbot aus Art. 23 der Arbeitszeitrichtlinie

Auslegung und Bedeutung für eine Abschaffung der Tageshöchst-
arbeitszeit zugunsten einer Wochenhöchstarbeitszeit in Deutschland

Regressionsverbot aus Art. 23 der Arbeitszeitrichtlinie

Auslegung und Bedeutung für eine Abschaffung der Tageshöchst Arbeitszeit zugunsten einer Wochenhöchst Arbeitszeit in Deutschland

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 018/26
Abschluss der Arbeit: 16. März 2026 (zugleich letzter Abruf)
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 Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. 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

1.	Einleitung	4
2.	Deutsche und europäische Vorgaben zur Höchst Arbeitszeit	4
2.1.	Tageshöchst Arbeitszeit in § 3 ArbZG	5
2.2.	Wochenhöchst Arbeitszeit in Art. 6 ArbZRL	5
3.	Regressionsverbot aus Art. 23 ArbZRL	6
3.1.	Materielles Verschlechterungsverbot	7
3.2.	Formelles Transparenzgebot	9
3.3.	Zwei-Stufen-Test	10
3.3.1.	Erste Stufe: Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie	10
3.3.2.	Zweite Stufe: Rückgang des allgemeinen Schutzniveaus	11
3.3.2.1.	Erheblichkeitsschwelle	12
3.3.2.2.	Saldierung	12
4.	Fazit	12

1. Einleitung

Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode sieht vor, die bislang geltende **Tageshöchst- arbeitszeit** zugunsten einer **Wochenhöchst arbeitszeit** abzuschaffen. Hintergrund sei eine Flexibili- sierung des Arbeitens, „auch und gerade im Sinne einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf“.¹

Der Fachbereich EU 6 wurde um Prüfung gebeten, inwiefern dieses Vorhaben mit dem Recht der Europäischen Union (EU) vereinbar ist. Insbesondere wurde danach gefragt, ob das **Regressions- verbot**² aus **Art. 23 der Arbeitszeitrichtlinie** (ArbZRL³) als unionsrechtliches Verschlechterungs- verbot verstanden werden kann und ob die Abschaffung der Tageshöchst arbeitszeit eine „Zurücknahme des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes“ im Sinne des Art. 23 ArbZRL wäre.

Hintergrund der Fragestellung sind die deutschen und europäischen Regelungen zur Arbeitszeit. Während § 3 des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG⁴) eine *tägliche* Höchst arbeitszeit von durchschnitt- lich 8 Stunden regelt, sieht Art. 6 Buchst. b ArbZRL eine *wöchentliche* Höchst arbeitszeit von 48 Stunden vor. Art. 23 ArbZRL bestimmt, dass die Durchführung der Richtlinie „keine wirk- same Rechtfertigung für eine Zurücknahme des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes“ darstellt.

Im Folgenden wird zunächst das Vorhaben zur Abschaffung der Tageshöchst arbeitszeit über- blicksartig in den deutschen und europäischen Rechtsrahmen eingeordnet (Ziff. 2.). Anschlie- ßend wird die Auslegung von Art. 23 ArbZRL in Literatur und Rechtsprechung dargestellt und die daraus folgenden Maßstäbe auf das Vorhaben der Bundesregierung, die Tageshöchst arbeits- zeit durch eine Wochenhöchst arbeitszeit zu ersetzen, angewandt (Ziff. 3.).

2. Deutsche und europäische Vorgaben zur Höchst arbeitszeit

Im Folgenden werden überblicksartig die deutschen (Ziff. 2.1.) und europäischen (Ziff. 2.2.) Vor- gaben zur Höchst arbeitszeit und deren Verhältnis untereinander dargestellt.

1 [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Verantwortung für Deutschland, 5. Mai 2025, S. 18; vgl. hierzu *Thüsing*, Wachstumsinitiative: Arbeitsrechtlicher Endspurt, Was die Ampel noch vor hat, *jM* 2024, S. 297 (298).

2 Regressionsverbote werden auch als Verschlechterungsverbote, Absenkungsverbote, Rückschrittsverbote oder Nichtrückschrittsklauseln bezeichnet. In dieser Arbeit wird der neutrale **Begriff Regressionsverbot** verwendet, der den englischen und französischen Bezeichnungen entspricht (*non-regression clause* bzw. *clause de non-régression*), vgl. *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur über- schießenden Umsetzung?, *EuZW* 2025, S. 156, Fn. 10; *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, *EuZA* 2010, S. 253 (257); *Schippers*, Europarechtliche Freiräume der Arbeitszeitgestaltung, 2023, S. 326, 374.

3 Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte As- pekte der Arbeitszeitgestaltung, [ABl. L 299 vom 18. November 2003, S. 9](#).

4 Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 (BGBl. I 1994, S. 1170, 1171), zuletzt geändert durch Art. 52 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. I 2024 Nr. 323).

2.1. Tageshöchst Arbeitszeit in § 3 ArbZG

In Deutschland findet sich die zentrale Regelung zur Arbeitszeit in § 3 S. 1 ArbZG. Danach beträgt die **tägliche Höchst Arbeitszeit** grundsätzlich acht Stunden. Eine Verlängerung auf bis zu zehn Stunden ist zulässig, sofern innerhalb von sechs Kalendermonaten oder 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden pro Werktag nicht überschritten werden.

2.2. Wochenhöchst Arbeitszeit in Art. 6 ArbZRL

Die ArbZRL sieht keine Tageshöchst Arbeitszeit vor, sondern stellt stattdessen in Art. 6 Buchst. b ArbZRL auf eine **wöchentliche Höchst Arbeitszeit** ab. Danach darf die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden – einschließlich der Überstunden – nicht überschreiten.

Deutschland hat die Vorgaben der ArbZRL **überschießend umgesetzt**,⁵ was die ArbZRL in Art. 15 ausdrücklich zulässt. Diese Regelungsdivergenz ist historisch gewachsen, denn das deutsche Arbeitszeitrecht enthielt bereits Regelungen zur Tageshöchst Arbeitszeit, bevor auf europäischer Ebene eine rechtliche Harmonisierung erfolgte.⁶ Insofern würde die Umstellung auf eine Wochenarbeitszeit „mit deutscher Tradition brechen“⁷, wäre aber mit Art. 6 ArbZRL vereinbar. Nach herrschender Auffassung wäre es unionsrechtlich zulässig, die bislang vorgesehene Tageshöchst Arbeitszeit durch eine Wochenhöchst Arbeitszeit zu ersetzen.⁸

Kritik wird u. a. mit Blick auf den – gesetzlich in Art. 1 Abs. 1 ArbZRL und § 1 Nr. 1 ArbZG verankerten – Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer geäußert.⁹ Dabei ist zu beachten, dass eine Abschaffung der täglichen Höchst Arbeitszeit keine grenzenlose Ausweitung der Arbeitszeit bedeuten

5 Greiner spricht insoweit von einer „Übererfüllung“, siehe Greiner, in: Greiner/Tiedemann/Pionteck, 17. Aufl. 2025, ArbZG § 3 Rn. 14.

6 Der 8-Stunden Tag wurde bereits im Jahr 1869 von der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in ihr [Grundsatzprogramm](#) aufgenommen. 1918 wurde der 8-Stunden-Tag im „[Stinnes-Legien-Abkommen](#)“ vereinbart und später durch Rechtsverordnung auch für alle anderen Arbeitnehmenden verbindlich. 1936 wurde der 8-Stunden-Tag in die [Arbeitszeitordnung](#) aufgenommen, die im Juli 1994 durch das ArbZG abgelöst wurde. Dort ist der 8-Stunden-Tag bis heute in § 3 ArbZG normiert, siehe *Jacobsohn*, Darf es ein bisschen mehr sein? – Ein Plädoyer für die wöchentliche Höchst Arbeitszeit, NZA 2025, S. 1079 (1080 f.); vgl. *Thüsing*, Wachstumsinitiative: Arbeitsrechtlicher Endspurt, Was die Ampel noch vor hat, jM 2024, S. 297 (298).

7 *Thüsing*, Wachstumsinitiative: Arbeitsrechtlicher Endspurt, Was die Ampel noch vor hat, jM 2024, S. 297 (298).

8 *Aligbe*, Sind Höchst Arbeitszeiten noch zeitgemäß?, BePr 2025, S. 397 (399); *Aligbe*, Die Wochenhöchst Arbeitszeit – Möglichkeiten und Grenzen, ARP 2025, S. 235 (236, 238, 240); *von Schassen*, Der Koalitionsvertrag aus arbeitsrechtlicher Sicht, NZA 2025, S. 615 (616); *Thüsing*, Wachstumsinitiative: Arbeitsrechtlicher Endspurt, Was die Ampel noch vor hat, jM 2024, S. 297 (298).

9 Kritisch zur Abschaffung äußert sich *Jerchel*, die darauf hinweist, dass der Sinn und Zweck der gesetzlichen Verankerung der Tageshöchst Arbeitszeit im **Gesundheitsschutz** der Arbeitnehmenden liegt. Zwar stellt sie fest, dass rein rechnerisch nach der ArbZRL eine Wochenhöchst Arbeitszeit von 48 Stunden zulässig ist. Im Kontext der Beschleunigung der Arbeitswelt und den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen sei es jedoch dringend notwendig, Arbeitszeiten gesundheitsverträglich zu gestalten. Dazu gehöre vor allem eine Begrenzung der täglichen Arbeitszeit mit Fokus auf den 24-Stunden-Zeitraum pro Werktag. An diesem Grundsatz müssten sich alle Forderungen nach Flexibilisierung und Ausweitung von Arbeitszeiten orientieren, um die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten, siehe *Jerchel*, in: Hahn/Pfeiffer/Schubert, Arbeitszeitrecht, 3. Aufl. 2024, § 3 ArbZG Rn. 8.

würde, sondern **faktisch durch das Unionsrecht** begrenzt wird: Die ArbZRL kennt zwar keine tägliche Höchst Arbeitszeit, wohl aber eine tägliche **Ruhezeit**. Nach Art. 3 ArbZRL ist jedem Arbeitnehmer innerhalb eines 24-Stunden-Zeitraums eine ununterbrochene Mindestruhezeit von elf Stunden zu gewähren. Damit verbleibt innerhalb dieses Zeitraums ein maximaler Beanspruchungszeitraum von 13 Stunden. Zusätzlich schreibt Art. 4 ArbZRL vor, dass Arbeitszeiten von mehr als **sechs** Stunden durch **Ruhepausen** zu unterbrechen sind, was die maximal mögliche tatsächliche Arbeitszeit weiter verkürzt. In der praktischen Konsequenz reduziert sich die maximal mögliche Arbeitszeit auf etwa 12 Stunden und 15 Minuten pro Tag.¹⁰

3. Regressionsverbot aus Art. 23 ArbZRL

Der Einführung einer Wochenhöchst Arbeitszeit anstelle der bisher geltenden Tageshöchst Arbeitszeit könnte allerdings das Regressionsverbot aus Art. 23 ArbZRL, bei dem es sich um zwingendes Recht handelt,¹¹ entgegenstehen. Die Vorschrift lautet:

„Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, je nach der Entwicklung der Lage im Bereich der Arbeitszeit unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Vertragsvorschriften zu entwickeln, sofern die Mindestvorschriften dieser Richtlinie eingehalten werden, stellt die Durchführung dieser Richtlinie keine wirksame Rechtfertigung für eine Zurücknahme des allgemeinen Arbeitnehmerschutzes dar.“

Solche und ähnliche Regressionsverbote sind in EU-Richtlinien weit verbreitet, insbesondere im Arbeits- und Sozialrecht.¹² In mindestharmonisierenden Richtlinien bestimmen sie die Voraussetzungen, unter denen Mitgliedstaaten ein nationales Schutzniveau reduzieren dürfen, das über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgeht. **Zweck der Regressionsverbote** ist es, zu verhindern, dass Mitgliedstaaten mit höherem Schutzniveau die Umsetzung der Richtlinie dazu nutzen, das bestehende Recht auf ein niedrigeres Niveau abzusenken.¹³

10 *Aligbe*, Sind Höchst Arbeitszeiten noch zeitgemäß?, BePr 2025, S. 397 (399 f.); *Kock*, in: BeckOK Arbeitsrecht, Hrsg. Rolfs/Giesen/Meßling/Udsching, ArbZG, § 3 Rn. 3; *von Schassen*, Der Koalitionsvertrag aus arbeitsrechtlicher Sicht, NZA 2025, S. 615 (616); *Thüsing*, Wachstumsinitiative: Arbeitsrechtlicher Endspurt, Was die Ampel noch vor hat, jM 2024, S. 297 (298).

11 GA *Tizzano*, Schlussanträge vom 30. Juni 2005 zu EuGH, Rs. C-144/04, Mangold, Rn. 56; *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (158); *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (258).

12 Siehe bspw. Art. 18 Abs. 3 Richtlinie 93/104/EG; Art. 16 Richtlinie 94/33/EG; § 4 Nr. 2 Rahmenvereinbarung Richtlinie 96/34/EG; Art. 6 Richtlinie 97/80/EG; § 6 Nr. 2 Rahmenvereinbarung Richtlinie 97/81/EG; Art. 6 Abs. 2 Richtlinie 2000/43/EG; Art. 8 Abs. 2 Richtlinie 2000/78/EG; Art. 9 Abs. 4 Richtlinie 2002/14/EG; Art. 27 Abs. 2 Richtlinie 2006/54/EG; vgl. *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (157); *Franzen*, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Arbeitsrecht seit 2008, EuZA 2010, S. 306 (335).

13 *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (257).

Art. 23 ArbZRL ist insofern im Zusammenhang mit Art. 15 ArbZRL zu betrachten. Während Art. 15 ArbZRL den Mitgliedstaaten erlaubt, über die Mindestvorgaben der ArbZRL hinauszugehen, soll Art. 23 ArbZRL verhindern, dass trotz einer solchen „überschießenden Umsetzung“ der Mindeststandards im Bereich der Arbeitszeit der Arbeitnehmerschutz insgesamt reduziert wird.¹⁴

Wie die Regressionsverbote auszulegen sind, ist im Einzelnen umstritten. Vertreten wird eine weite Auslegung als materielles Verschlechterungsverbot (Ziff. 3.1.) und eine enge Auslegung als formelles Transparenzgebot (Ziff. 3.2.). In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu Regressionsverboten in anderen Richtlinien hat sich ein Zwei-Stufen-Test herausgebildet, der sowohl formelle als auch materielle Elemente enthält (Ziff. 3.3.).

3.1. Materielles Verschlechterungsverbot

Es ist denkbar, Art. 23 ArbZRL als **materielles Verschlechterungsverbot** im Sinne einer „Stillhalteklausele“ auszulegen.¹⁵ Danach wäre es den Mitgliedstaaten untersagt, das zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie bestehende nationale Schutzniveau abzusenkten. Ein solches Verständnis würde bedeuten, dass eine Reduzierung von Schutzstandards oberhalb der unionsrechtlichen Mindestvorgaben grundsätzlich unzulässig wäre und dass das einmal erreichte Schutzniveau zwingend aufrechterhalten werden müsste. Nach dieser Auffassung wäre die Umstellung von einer Tageshöchst- auf eine Wochenhöchst- arbeitszeit mit Art. 23 ArbZRL unvereinbar.

Eine derart weitgehende, rein materielle Auslegung begegnet allerdings **schwerwiegenden Bedenken** im Hinblick auf die im Primärrecht der EU angelegte Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten.

Das Arbeitsrecht der EU beruht auf dem Prinzip der **Mindestharmonisierung**.¹⁶ Nach Art. 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Union lediglich befugt, Mindestvorschriften zu erlassen, um die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik zu unterstützen und zu ergänzen. Den Mitgliedstaaten bleibt es demgegenüber unbenommen, günstigere Regelungen zu treffen (vgl. Art. 15 ArbZRL). Oberhalb des unionsrechtlich vorgegebenen Mindeststandards besteht daher grundsätzlich ein eigenständiger Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers.¹⁷

Ein materielles Verschlechterungsverbot würde diesen Gestaltungsspielraum erheblich einschränken und das nationale Schutzniveau „einfrieren“¹⁸, da Mitgliedstaaten mit hohem Schutz-

14 Gallner, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, RL 2003/88/EG, Art. 23 Rn. 1.

15 Martin, *Revue trimestrielle du droit européen* (RTD) 1994, S. 609 (627).

16 Thüsing, *Blick in das europäische und ausländische Arbeitsrecht*, RdA 2008, S. 51 (54).

17 Dürr/Stark, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, *EuZW* 2025, S. 156 (156, 159); vgl. auch von Schassen, *Der Koalitionsvertrag aus arbeitsrechtlicher Sicht*, *NZA* 2025, S. 615 (616).

18 Kerwer, *Verschlechterungsverbote in Richtlinien*, *EuZA* 2010, S. 253 (260).

standard daran gehindert würden, ihre Regelungen neu auszutarieren. Zudem würde das Unionsrecht nicht nur Mindeststandards setzen, sondern faktisch auch Vorgaben für den Bereich oberhalb dieses Mindestniveaus machen. Dies dürfte mit dem **Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung** nach Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV kollidieren, da der Unionsgesetzgeber seine Kompetenz zur Mindestharmonisierung nicht dazu nutzen darf, den Mitgliedstaaten indirekt weitergehende Vorgaben aufzuerlegen.¹⁹

Ergänzend wird argumentiert, dass ein materielles Verständnis dem **Harmonisierungsziel**²⁰ der Richtlinie sowie dem Grundsatz der **Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten**²¹ zuwiderliefe. Denn bestehende nationale Unterschiede würden durch eine derartige unionsrechtliche Festschreibung verfestigt statt angeglichen. In diesem Sinne argumentiert auch Generalanwalt (GA) *Tizzano* in der Rechtssache *Mangold*:

„Dazu ist sogleich zu bemerken, dass wir es hier nicht [...] mit einer Stillhalteklausele zu tun haben, die eine Senkung des zur Zeit der Umsetzung der Richtlinie im nationalen Recht bestehenden Schutzniveaus absolut verbietet. [...]

Genauer betrachtet widerspräche [diese] Auslegung nicht nur dem Wortlaut der Bestimmung, der deutlich genug ist, sondern stünde auch im Widerspruch zu der im Vertrag vorgesehenen Aufgabenverteilung, wonach die Gemeinschaft im Bereich der Sozialpolitik ‚die Tätigkeit der Mitgliedstaaten‘ auf bestimmten Gebieten ‚unterstützt und ergänzt‘.“²²

Vor diesem Hintergrund sprechen überwiegende Gründe dafür, dass Regressionsverbote nicht als materielle Verschlechterungsverbote im Sinne von „Stillhalteklausele“ zu verstehen sind. Dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber muss die Möglichkeit verbleiben, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums eine neue Balance der betroffenen Interessen herzustellen, solange das unionsrechtlich vorgegebene Mindestniveau gewahrt bleibt.²³ Auch der EuGH spricht sich – im Hinblick auf eine vergleichbare Regelung in § 8 Abs. 3 der Befristungsrichtlinie 1999/70/EG (s. unten Ziff. 3.3.) – gegen eine enge Auslegung des Regressionsverbots aus.²⁴

-
- 19 Vgl. *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (159 f.).
- 20 *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (160); *Thüsing*, Blick in das europäische und ausländische Arbeitsrecht, RdA 2008, S. 51 (54).
- 21 *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (160).
- 22 GA *Tizzano*, Schlussanträge vom 30. Juni 2005 zu EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 61, 64.
- 23 *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (161).
- 24 EuGH, Urteil vom 23. April 2009, verb. Rs. C-378/07 bis C-380/07, *Angelidaki* u. a., Rn. 112 f.; vgl. implizit auch EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 52; explizit: GA *Tizzano*, Schlussanträge vom 30. Juni 2005 zu EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 61; vgl. *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (259).

3.2. Formelles Transparenzgebot

Nach überwiegender Auffassung in der Literatur sind Regressionsverbote nicht als materielles Verschlechterungsverbot, sondern lediglich als **formelles Transparenzgebot** zu verstehen.²⁵ Im Kern handelt es sich um ein Begründungserfordernis, das verhindern soll, dass die Umsetzung einer Richtlinie als Vorwand genutzt wird, um Absenkungen vorzunehmen und diese fälschlicherweise als unionsrechtlich geboten darzustellen.²⁶ Eine Absenkung des nationalen Schutzniveaus darf also nicht „unter dem Deckmantel der Richtlinienumsetzung“ erfolgen, bleibt aber grundsätzlich möglich.²⁷

Für das Verständnis als Transparenzgebot spricht die systematische Stellung von Art. 23 ArbZRL im Rahmen der „Schlussbestimmungen“ sowie der Wortlaut, der „unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, je nach der Entwicklung der Lage im Bereich der Arbeitszeit unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Vertragsvorschriften zu entwickeln“ gilt und nur von einer „Rechtfertigung“ durch die „Umsetzung“ der Richtlinie spricht.²⁸ Diese Erwägungen bringt Generalanwalt *Tizzano* in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache *Mangold* wie folgt auf den Punkt:

„Meines Erachtens handelt es sich vielmehr um eine **Transparenzklausel**, d. h. eine Klausel, die es, um Missbräuche zu verhindern, den Mitgliedstaaten verbietet, die Umsetzung der Richtlinie zum Anlass zu nehmen, um in einem sensiblen Bereich wie dem der Sozialpolitik einen Abbau des in ihrer eigenen Rechtsordnung bereits gewährleisteten Schutzes vorzunehmen und diesen dann (was leider öfter vorkommt!) statt einer unabhängigen Entscheidung auf nationaler Ebene nicht existierenden Gemeinschaftsverpflichtungen zuzuschreiben.

Dies ergibt sich vor allem aus dem Wortlaut der Bestimmung, der die Senkung des Niveaus des den Arbeitnehmern gewährten Schutzes nicht allgemein untersagt, sondern nur ausschließt, dass die „Umsetzung“ der Richtlinie als „Rechtfertigung“ dafür dienen kann. Auch bei Beachtung der Bestimmungen der Richtlinie ist es somit sehr wohl möglich, den Schutz auf der nationalen Ebene abzubauen, aber nur aus anderen Gründen als der Notwendigkeit der Umsetzung der Richtlinie. Das Vorliegen dieser Gründe hat der Mitgliedstaat zu beweisen.“²⁹

25 *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (162); *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (260 f.).

26 GA *Tizzano*, Schlussanträge vom 30. Juni 2005 zu EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 65; s. auch *Pickenhahn*, Unionsrechtliche Gestaltungsspielräume für die Arbeitszeit von Wissensarbeitern, 2021, S. 205.

27 *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (156, 161); *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien.

28 *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (265).

29 GA *Tizzano*, Schlussanträge vom 30. Juni 2005 zu EuGH, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 62 f.

3.3. Zwei-Stufen-Test

Zu Art. 23 ArbZRL ist – soweit ersichtlich – bislang noch keine unionsgerichtliche Rechtsprechung ergangen.³⁰ Der EuGH hatte aber Gelegenheit, sich zu den in anderen Richtlinien enthaltenen Regressionsverboten zu äußern, insbesondere zu § 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG.³¹ Angesichts des vergleichbaren Wortlauts und Regelungskontextes dürften die dort entwickelten Maßstäbe auf Art. 23 ArbZRL übertragbar sein.³²

In der Rechtssache *Angelidaki* hat der EuGH – basierend auf den Schlussanträgen der Generalanwältin *Kokott*³³ – einen **Zwei-Stufen-Test** entwickelt, den er in späteren Entscheidungen bestätigt hat.³⁴ Der Test enthält sowohl formelle als auch materielle Elemente, die jeweils eng ausgelegt werden.³⁵ So ist eine Senkung des den Arbeitnehmern garantierten Schutzes laut EuGH nicht grundsätzlich verboten. Vielmehr greift das Verbot nur dann, wenn die Absenkung zum einen mit der Umsetzung der Richtlinie zusammenhängt (erste Stufe – Ziff. 3.3.1.) und zum anderen das allgemeine Schutzniveau betrifft (zweite Stufe – Ziff. 3.3.2.).

3.3.1. Erste Stufe: Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie

Auf erster Stufe prüft der EuGH, ob ein **Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie** besteht. Dieser Zusammenhang ist nicht nur zeitlich, sondern nach der Zweckrichtung der mitgliedstaatlichen Maßnahme zu bestimmen.

In zeitlicher Hinsicht gilt das Regressionsverbot nicht nur für den ersten **Umsetzungsakt** einer Richtlinie, sondern kann auch **spätere Änderungen** oder Ergänzungen der nationalen Vorschriften erfassen. Es soll verhindert werden, dass der nationale Gesetzgeber die Richtlinie als Vorwand nutzt, um den Arbeitnehmerschutz abzubauen. Zwar ist die Gefahr einer solchen Verschleierung bei der erstmaligen Umsetzung größer, weil Absenkungen leichter mit unionsrechtlichen Regelungen verknüpft werden können. Grundsätzlich besteht dieses Risiko jedoch auch bei

30 Vgl. *Gallner*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, RL 2003/88/EG, Art. 23 Rn. 1.

31 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, [Abl. L 175 vom 10. Juli 1999, S. 43](#).

32 Vgl. dementsprechend die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, [C/2017/2601](#), ABl. C 165 v. 24. Mai 2017, S. 1 (15); s. auch *Kerwer*, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (255).

33 GA Kokott, Schlussanträge vom 4. Dezember 2008 zu EuGH, Rs. C-378/07 bis C-380/07, *Angelidaki*, Rn. 68 f.

34 EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rs. C-144/04, *Mangold*, Rn. 52; Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, *Angelidaki*, Rn. 126; Urteil vom 24. Juni 2010, Rs. C-98/09, *Sorge*, Rn. 37; Urteil vom 8. Juli 2010, Rs. C-246/09, *Bulicke*, Rn. 44; Beschluss vom 22. Juni 2011, Rs. C-161/11, *Vino*, Rn. 52.

35 *Dürr* und *Stark* begrüßen die restriktive Auslegung durch den EuGH, kritisieren aber die Vermischung von formellen und materiellen Elementen, siehe *Dürr/Stark*, Unionsrechtliche Regressionsverbote: Transparenzgebote oder Pflicht zur überschießenden Umsetzung?, EuZW 2025, S. 156 (159, 161).

späteren Gesetzesänderungen, weshalb das Absenkungsverbot auch in diesen Fällen Anwendung findet.³⁶

Der nötige **Umsetzungszusammenhang** besteht dann, wenn die betreffende Maßnahme die Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Zieles gewährleisten soll. Umgekehrt besteht ein solcher Zusammenhang *nicht*, wenn die Maßnahme „nicht durch das Erfordernis der Umsetzung der [Richtlinie] gerechtfertigt ist, sondern durch die Notwendigkeit, auf ein anderes Ziel als die Umsetzung hinzuwirken“. ³⁷ Soll ein **anderes Ziel** als die Umsetzung der Richtlinie erreicht werden, steht das Regressionsverbot nicht entgegen.³⁸

Für das Vorhaben der Bundesregierung bedeutet das Folgendes: Die Tatsache, dass der eigentliche Umsetzungsakt der Richtlinie über 20 Jahre zurückliegt, steht der Anwendung des Regressionsverbots nicht entgegen, dürfte aber auf einen schwächeren Umsetzungszusammenhang hindeuten. Was die Zwecksetzung des Vorhabens betrifft, dient die neue Wochenarbeitszeit laut Koalitionsvertrag dem Ziel, für beide Seiten eine Flexibilisierung der Arbeitszeit zu ermöglichen, auch um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern.³⁹ Dabei handelt es sich um eine andere Zielsetzung als die Umsetzung der Richtlinie, die primär dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit der Arbeitnehmer dient (vgl. Art. 1 Abs. 1 ArbZRL). Solange der Gesetzgeber diese neue Wertung losgelöst von der Richtlinienumsetzung trifft und dies auch in der Gesetzesbegründung hinreichend klarstellt, dürfte kein Umsetzungszusammenhang vorliegen. Das Regressionsverbot gem. Art. 23 ArbZRL wäre damit bereits auf der ersten Stufe nicht berührt.

3.3.2. Zweite Stufe: Rückgang des allgemeinen Schutzniveaus

Auf der zweiten – materiellen – Stufe wäre zu prüfen, ob die mitgliedstaatliche Maßnahme das **allgemeine Niveau des Arbeitnehmerschutzes** senkt.⁴⁰ Hierzu nimmt der EuGH eine Gesamtbetrachtung aller Umstände vor: Ein Rückgang des Arbeitnehmerschutzes ist dann gegeben, wenn die Maßnahme eine hinreichende Zahl an Personen betrifft (Erheblichkeitsschwelle –

36 EuGH, Urteil vom 22. November 2005, Rs. C-144/04, Mangold, Rn. 51; Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 131; EuGH, Beschluss vom 22. Juni 2011, Rs. C-161/11, Vino, Rn. 51; Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (261).

37 EuGH, Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 133, siehe auch Beschluss vom 22. Juni 2011, Rs. C-161/11, Vino, Rn. 37.

38 EuGH, Urteil vom 24. Juni 2010, Rs. C-98/09, Sorge, Rn. 40.

39 Vgl. auch *Pickenhahn*, Unionsrechtliche Gestaltungsspielräume für die Arbeitszeit von Wissensarbeitern, 2021, S. 206: „Die Umstellung auf eine wöchentliche Arbeitszeit [...] verfolgt vielmehr das Ziel, dem Flexibilisierungsinteresse sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite durch einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Verteilung der Arbeitszeit über die Arbeitswoche gerecht zu werden.“; s. auch *Schippers*, Europäische Freiräume der Arbeitszeitgestaltung, 2023, S. 91.

40 So GA Kokott, Schlussanträge vom 4. Dezember 2008 zu EuGH, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 69 und dem folgend EuGH, Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 126.

Ziff. 3.3.2.1.) und wenn eine etwaige Absenkung nicht durch eine Schutzverstärkung an anderer Stelle kompensiert wird (Saldierung – Ziff. 3.3.2.2.).⁴¹

3.3.2.1. Erheblichkeitsschwelle

Nach Auffassung des EuGH ist das Regressionsverbot nur verletzt, wenn ein erheblicher Teil der Personen betroffen ist, die in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Daraus folgt, dass eine Verschlechterung des Schutzniveaus für einzelne Personen oder kleine Personengruppen durch die Mitgliedstaaten möglich bleibt, da insofern nicht das „allgemeine Schutzniveau“ betroffen wäre.⁴² Ab welchem konkreten Prozentsatz eine Erheblichkeit anzunehmen ist, ist dabei offen.⁴³ Von einer neu einzuführenden Wochenhöchst Arbeitszeit wären indes alle Arbeitnehmer (im unionsrechtlichen Sinn) betroffen. Dabei dürfte es sich um eine hinreichend große Vergleichsgruppe handeln, um die Erheblichkeitsschwelle zu überschreiten.

3.3.2.2. Saldierung

Schließlich ist eine **Saldierung** aller schutzabschwächenden und schutzverstärkenden Maßnahmen vorzunehmen.⁴⁴ Hierbei ist gemäß dem Wortlaut der Richtlinie, der auf das „allgemeine Schutzniveau“ abstellt, ein Gesamtvergleich der alten mit der neuen Rechtslage anzustellen. Dabei ist offen, anhand welcher Maßstäbe diese Gesamtbetrachtung zu vollziehen ist.⁴⁵

Ob eine Ersetzung der Tageshöchst Arbeitszeit durch eine Wochenhöchst Arbeitszeit als allgemeine Schutzabsenkung einzuordnen wäre, kann vorliegend nicht beurteilt werden. Die durch den EuGH geforderte Gesamtsaldierung kann erst dann vorgenommen werden, wenn ein Gesetzentwurf sowie die Begründung der gesetzlichen Ausgestaltung einer Wochenarbeitszeit vorliegt.

4. Fazit

Die Abschaffung der Tageshöchst Arbeitszeit zugunsten einer Wochenhöchst Arbeitszeit im ArbZG ist unionsrechtlich zulässig. Dem Vorhaben stehen weder Art. 6 Buchst. b ArbZRL noch das in Art. 23 ArbZRL normierte Regressionsverbot entgegen.

Angesichts der begrenzten Rechtsetzungskompetenzen der EU ist Art. 23 ArbZRL restriktiv auszulegen. Bei einer Anwendung des von der Rechtsprechung entwickelten Zwei-Stufen-Tests auf das Vorhaben der Bundesregierung dürfte bereits auf erster Stufe der nötige Umsetzungszusammenhang fehlen: *Außerhalb* der Umsetzung der Richtlinie sind auch solche Maßnahmen zulässig, die zu einer „Verschlechterung“ der Arbeitnehmerposition führen, solange sie sich *innerhalb*

41 Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (262).

42 Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 140 ff.; Franzen, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Arbeitsrecht seit 2008, EuZA 2010, S. 306 (335).

43 Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (263).

44 Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (264).

45 Kritisch: Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (264), der darauf verweist, dass ein Vergleich ganzer Regelungskomplexe darauf hinauslaufen würde, „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen.

des von der Richtlinie vorgegebenen Mindestschutzniveaus bewegen.⁴⁶ Jenseits dieser Schwelle verbleibt dem nationalen Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum für autonome gesetzgeberische Entscheidungen, die er transparent als solche kennzeichnen muss.

Wie der deutsche Gesetzgeber diesen Spielraum ausfüllen und die Neuregelung des ArbZG ausgestalten wird, bleibt abzuwarten. Die letztverbindliche Auslegung und Anwendung von Art. 23 ArbZRL obliegt dem EuGH.

46 Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-378/07 bis C-380/07, Angelidaki, Rn. 133 ff.; vgl. Kerwer, Verschlechterungsverbote in Richtlinien, EuZA 2010, S. 253 (261 f.).