

15. Hans-Böckler-Forum zum Arbeits- und Sozialrecht  
Berlin, 26./27. Februar 2026

# Defizite bei der Umsetzung europäischer Richtlinien

## Reformstau im deutschen Individualarbeitsrecht

Prof. Dr. Adam Sagan, MJur (Oxon)  
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,  
europäisches und deutsches Arbeitsrecht

## **I. Bestandsaufnahme in Schlaglichtern**

1. Arbeitnehmerbegriff
2. Diskriminierungsschutz
3. Arbeitszeit
4. Kündigungsschutz
5. Befristung
6. Datenschutz
7. Ergebnis

## **II. Ausweg richtlinienkonforme Auslegung?**

1. Beispiel zu § 2 IV AGG
2. Unionsrechtliche Perspektive
3. Kontrast: Schuldrecht

## **III. Jenseits der Rechtspolitik: Schlussthesen**



# I. Bestandsaufnahme in Schlaglichtern

# 1. Arbeitnehmerbegriff



UNIVERSITÄT  
BAYREUTH



Arbeitnehmer ist, wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.

EuGH 3.7.1986 Rs. Lawrie-Blum  
zur Arbeitnehmerfreizügigkeit (heute Art. 45 AEUV)

## **Arbeitsbedingungen-RL 2019/1152**

Art. 1 II: In dieser Richtlinie werden die Mindestrechte festgelegt, die für jeden Arbeitnehmer in der Union gelten, der nach den **Rechtsvorschriften, Kollektiv- bzw. Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat** einen Arbeitsvertrag hat oder in einem Arbeitsverhältnis steht, wobei die **Rechtsprechung des Gerichtshofs** zu berücksichtigen ist.

ErwGr 8: Lawrie-Blum ua.



§ 611a I 1 BGB: Durch den **Arbeitsvertrag** wird der Arbeitnehmer im Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet.

## **§ 1 I 1 NachwG (2022)**

Dieses Gesetz gilt für alle Arbeitnehmer.

Der Begriff muss Personen umfassen, die in der Rechtsprechung des EuGH als Arbeitnehmer angesehen wurden.

MHdB ArbR/BENECKE § 36 Rn. 64; str.

# 3. Arbeitszeit



## Arbeitszeit-RL 2003/88/EG

EuGH 3.10.2000 Simap: Tarifvertragsparteien können nicht Individualverzicht ausüben (Art. 22 ArbZ-RL)

Art. 16 lit. b UAbs. 1, 17 III ArbZ-RL:  
Ausgleichszeitraum bei Überschreitung der wöchentlichen Arbeitszeit von **vier Monaten**

EuGH 29.7.2019 CCOO: Pflicht zur Einrichtung eines objektiven, verlässlichen und zugänglichen Systems zur Erfassung der **täglichen Arbeitszeit**

EuGH 19.12.2024 Loredas: Arbeitszeiterfassung gilt auch für **Hausangestellte**

EuGH 6.11.2018 Max Planck Gesellschaft  
Urlaub darf nicht verfallen, solange der Arbeitgeber nicht am Verbrauch des Urlaubs mitgewirkt hat; sog. **Mitwirkungsobliegenheit**



## ArbZG

§ 7 IIa: Tarifvertragliche Verlängerung der werktäglichen Arbeitszeit ohne Ausgleich bei Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst

§ 3 Satz 2: Ausgleichszeitraum bei der Überschreitung der täglichen Arbeitszeit von **sechs Monaten**

§ 16 II: Aufzeichnung der über § 3 Satz 1 ArbZG hinausgehenden **Mehrarbeit**

§ 18 I Nr. 1 und 3: Ausnahme **leitender Angestellter** und **Hausangestellter**

**§ 7 III BUrlG**: Urlaub verfällt am Ende des Kalenderjahres oder nach Ablauf des ersten Quartals des Folgejahres

## 2. Diskriminierungsschutz



### Gleichbehandlungsrahmen-RL 2000/78/EG

Art. 3 Geltungsbereich: Zugang zur  
Erwerbstätigkeit, Beschäftigungs- und  
Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt

**BGH** 26.3.2019 – II ZR 244/17: GmbH-Fremd-  
geschäftsführer sind Arbeitnehmer iSv § 6 I AGG

Art. 4 II: Sonderregelung zu Kirchen  
Dazu EuGH 17.4.2018 Egenberger

EuGH 8.7.2010 Bulicke Rn. 41  
Deutsche Regierung trägt vor, dass aufgrund  
**teleologischer Auslegung** von § 15 IV 2 AGG Frist  
erst mit Kenntnis der Diskriminierung beginnt



### AGG

§ 2 II 2: Betriebsrentengesetz  
§ 2 IV: Für Kündigungen gelten ausschließlich die  
Bestimmungen zum allgemeinen und besonderen  
Kündigungsschutz.

§ 6 III: Bei Organmitgliedern nur Zugang zur  
Erwerbstätigkeit und beruflicher Aufstieg

§ 9 I: Rechtfertigung einer unterschiedlichen  
Behandlung wegen der Religion wegen Selbst-  
verständnis der Religionsgemeinschaft **oder** Art  
der Tätigkeit  
BVerfG 29.9.2025 Egenberger Rn. 268: § 9 I AGG  
ist mit RL 2000/78/EG nicht zu vereinbaren

§ 15 IV 2: Frist für Schadenersatz- und  
Entschädigung bei einer Diskriminierung im  
Bewerbungsverfahren läuft ab **Zugang der  
Ablehnung**

# 4. Kündigungsschutz



UNIVERSITÄT  
BAYREUTH



## Mutterschutz-RL 92/85/EWG

EuGH 27.6.2024 Haus Jacobus: Anforderungen an die Zulassung einer verspäteten Klage erschwert Durchsetzung des unionsrechtlichen Kündigungsschutzes übermäßig „Behebung des Hindernisses“ nicht „**völlig eindeutig**“

## Massenentlassung-RL 98/59/EG

EuGH 27.1.2005 Junk: Massenentlassung ist Ausspruch der Kündigungen

EuGH 9.7.2015 Balkaya: ME-RL gilt auch für GmbH-Fremdgeschäftsführer / EuGH 19.1.2007 CGT: Ausnahme einer Gruppe von Arbeitnehmern vom Anwendungsbereich der ME-RL unzulässig

EuGH 30.10.2025 Tomann und Sewel: Vor ordnungsgemäßer Anzeige erklärte Massenentlassung darf nicht wirksam werden



## KSchG

§ 5 III 1: Der Antrag [auf Zulassung einer verspäteten Klage] ist nur innerhalb von **zwei Wochen** nach **Behebung des Hindernisses** zulässig.

§ 17 I: „Der Arbeitgeber ist verpflichtet, der Agentur für Arbeit Anzeige zu erstatten, bevor er ... innerhalb von 30 Kalendertagen entlässt.

§ 17 V Nr. 3: Ausschluss von GmbH-Geschäftsführern und leitender Angestellter

§ 134 BGB; str. für bloß fehlerhafte Anzeige



### **Befr-RV RL 1999/70/EG**

EuGH 21.9.2016 Popescu Rn. 62; [st. Rspr.](#)  
Haushaltserwägungen sind kein Sachgrund



### **TzBfG**

§ 14 I 2: Ein sachlicher Grund liegt insbesondere vor, wenn ...

7. der Arbeitnehmer aus **Haushaltsmitteln** vergütet wird, die haushaltsrechtlich für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind, und er entsprechend beschäftigt wird ... .



## DSGVO

Art. 88 I: Die Mitgliedstaaten können durch Rechtsvorschriften ... **spezifischere** Vorschriften zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Freiheiten hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Beschäftigtendaten im Beschäftigungskontext ... vorsehen.

EuGH 30.03.2023 Hauptpersonalrat  
§ 23 HDSIG (~ § 26 BDSG) ist keine spezifischere Vorschrift iSv Art. 88 DSGVO



## BDSG

§ 26 I 1: Personenbezogene Daten von Beschäftigten dürfen für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses verarbeitet werden, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder nach Begründung des Beschäftigungsverhältnisses für dessen Durchführung oder Beendigung oder zur Ausübung oder Erfüllung der sich aus einem Gesetz oder einem Tarifvertrag, einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung (Kollektivvereinbarung) ergebenden Rechte und Pflichten der Interessenvertretung der Beschäftigten erforderlich ist.

In Deutschland wird kein einziges Gesetz zur Umsetzung einer europäischen Richtlinie den Anforderungen des Unionsrechts gerecht.

(näher SAGAN/ZEILMANN SR 2025, 1)



## II. Ausweg richtlinienkonforme Auslegung?



2016

Nach Auffassung eines interviewten Richters am Landesarbeitsgericht stellt § 2 IV AGG die „dogmatisch größte und bedeutendste Baustelle“ im Gesetz dar.

Die Gerichte hätten hier aber „eine zufriedenstellende Lösung“ gefunden.

- Die Pflicht zur Umsetzung von Richtlinien (Art. 288 III AEUV) richtet sich an die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber und die mitgliedstaatlichen Gerichte.
- Nach ihrer Genese soll die richtlinienkonforme Auslegung dem Unionsrecht zum Durchbruch verhelfen, wenn eine fehlerhaft umgesetzte Richtlinie nicht unmittelbar angewendet werden kann, weil an einem Rechtsstreit zwei private Parteien beteiligt sind (Stichwort: **fehlende Horizontalwirkung von Richtlinien**).
- Dabei geht es um die Wirksamkeit des Unionsrechts. Arbeitnehmer:innen sollen nicht das Interesse daran verlieren, ihre aus einer Richtlinie stammenden Rechte gegen private Arbeitgeber:innen durchzusetzen.
- Die richtlinienkonforme Auslegung erzielt ihren unionsrechtlichen Zweck im jeweiligen **Einzelfall**. Gerichtliche Urteile schaffen de iure kein allgemeinverbindliches Recht.
- Der Gesetzgeber bleibt auch nach einer richtlinienkonformen Auslegung der Arbeitsgerichte zu einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie verpflichtet.
- Er muss eine so **transparente Gesetzeslage** schaffen, dass Arbeitnehmer:innen die Rechte erkennen können, die ihnen europäische Richtlinien verleihen (EuGH, st. Rspr.).
- Gesetze zur Umsetzung europäischer Richtlinien müssen nicht nur anfänglich dem Unionsrecht entsprechen, sondern mit der sich fortentwickelnden Rechtsprechung des EuGH Schritt halten.

1666

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 14. Juni 2021

**Gesetz  
zur Anpassung des  
Finanzdienstleistungsrechts an die Rechtsprechung  
des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 11. September 2019  
in der Rechtssache C-383/18 und vom 26. März 2020 in der Rechtssache C-66/19\***

Vom 9. Juni 2021

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1  
Änderung des  
Bürgerlichen Gesetzbuchs**

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 29 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1568) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 501 wird wie folgt gefasst:

„§ 501

Kostenermäßigung bei  
vorzeitiger Rückzahlung und bei Kündigung

(1) Soweit der Darlehensnehmer seine Verbindlichkeiten aus einem Verbraucherdarlehensvertrag nach § 500 Absatz 2 vorzeitig erfüllt, ermäßigen sich die Gesamtkosten des Kredits um die Zinsen und die Kosten entsprechend der verbleibenden Laufzeit des Vertrags.

(2) Soweit die Restschuld eines Verbraucherdarlehens vor der vereinbarten Zeit durch Kündigung fällig wird, ermäßigen sich die Gesamtkosten des Kredits um die Zinsen und die sonstigen laufzeitabhängigen Kosten, die bei gestaffelter Berechnung auf die Zeit nach der Fälligkeit entfallen.“

2. § 506 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Auf Verträge gemäß Satz 1 Nummer 3 sind § 500 Absatz 2, § 501 Absatz 1 und § 502 nicht anzuwenden.“

**Artikel 2  
Änderung des  
Einführungsgesetzes  
zum Bürgerlichen Gesetzbuche**

Das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994 (BGBl. I S. 2494; 1997 I S. 1061), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 1082) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 246b wird wie folgt geändert:

a) § 1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 9 wird wie folgt gefasst:

„9. gegebenenfalls eine Befristung der Gültigkeitsdauer der zur Verfügung gestellten Informationen, beispielsweise die Gültigkeitsdauer befristeter Angebote, insbesondere hinsichtlich des Preises,“.

bb) Nummer 14 wird wie folgt gefasst:

„14. gegebenenfalls die vertraglichen Kündigungsbedingungen einschließlich etwaiger Vertragsstrafen,“.

cc) Nummer 16 wird wie folgt gefasst:

„16. gegebenenfalls eine Vertragsklausel über das auf den Vertrag anwendbare Recht oder über das zuständige Gericht,“.

dd) Die Nummern 18 und 19 werden wie folgt gefasst:



# III. Jenseits der Rechtspolitik: Schlussthesen

- Die deutsche Gesetzgebung ist nach **Art. 288 III AEUV** zur transparenten Umsetzung europäischer Richtlinien verpflichtet. Dieser Pflicht wird sie auf dem Gebiet des Arbeitsrechts nicht gerecht.
- Es widerspricht dem verfassungsrechtlichen **Gebot der Normenklarheit**, wenn sich die Rechtslage gegen den Wortlaut gesetzlicher Bestimmungen nur noch aus dem Unionsrecht sowie der europäischen und deutschen Rechtsprechung ergibt.
- Die **Gestaltungsspielräume**, die das Unionsrecht den Mitgliedstaaten überlässt (Stichwort: überschießende Richtlinienumsetzung / sog. goldplating), sind in erster Linie vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber auszufüllen. Überlässt er dies den Gerichten, kommt es zu einer Machtverschiebung, die mE rechtsstaatlich bedenklich ist.
- Alle arbeitsrechtlichen Gesetze sollten – gegebenenfalls sukzessiv – auf den Stand des europäischen Arbeitsrechts gebracht werden. Erforderlich ist eine **umfassende Reform**, die über die punktuelle Umsetzung europäischer Richtlinien hinausgeht. Richtlinienumsetzung ist eine legislative Daueraufgabe.
- Die Vorgaben des Unionsrechts stehen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht zur Disposition politischer Interessen. An der Beibehaltung unionsrechtswidriger Gesetze gibt es kein berechtigtes Interesse.

Politisch steht das europäische Integrations- und Friedensprojekt – von innen und von außen – unter erheblichem Druck.

Die parlamentarische Demokratie sollte den Nachweis erbringen, dass ein integriertes Arbeitsrecht im europäischen Mehrebenensystem gut funktioniert.