

„Verschlechterungsverbote“ abbauen, bürokratische Entlastungen ermöglichen

Positionspapier zu „Verschlechterungsverböten“ und ihre Folgen für die nationale Umsetzung

Februar 2026

Zusammenfassung

In neuen Richtlinien oder bei Revisionen bestehender Richtlinien sollte auf sogenannte Verschlechterungsverböte („non-regression clauses“)¹ verzichtet werden – insbesondere im Rahmen von Vorschlägen, die der rechtlichen Vereinfachung dienen. Wenn eine Richtlinie vereinfacht werden soll, läuft ein Verschlechterungsverbot diesem Zweck oftmals entgegen. Zumindest muss es klar und eindeutig formuliert werden. Insbesondere darf der Abbau bürokratischer Pflichten und eine ausdrücklich vorgesehene Anpassung des Anwendungsbereichs nicht als Verschlechterung gelten.

Der europäische Gesetzgeber muss zumindest sicherstellen, dass auch bei EU-Richtlinien mit Verschlechterungsverböten eine unionsweite 1:1-Umsetzung möglich bleibt.

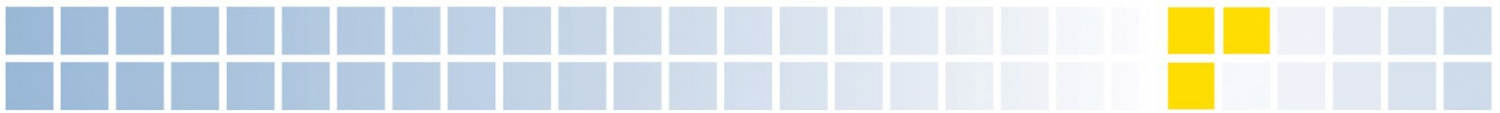
Unklar oder weit gefasste Verschlechterungsverböte sind zu vermeiden, weil sie der Rechtssicherheit schaden, ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen und den Binnenmarkt rechtlich fragmentieren.

Bei der nationalen Umsetzung von EU-Richtlinien im Zuge der Überarbeitung des EU-Acquis zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dürfen Verschlechterungsverböte einer 1:1-Umsetzung nicht entgegenstehen. Die Hemmnisse für die Wettbewerbsfähigkeit, welche auf EU-Gesetzgebung zurückzuführen sind, betreffen alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen. Ziel muss eine einheitliche Umsetzung in allen 27 Mitgliedstaaten sein, damit im Binnenmarkt dieselben Bedingungen für alle Unternehmen gelten. Entbürokratisierung, Vereinfachung und der Abbau von Regulierung müssen dabei ausdrücklich möglich sein. Ein auf europäischer Ebene beschlossener Abbau von Bürokratie und Regulierung muss auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden können und darf nicht an einem Verschlechterungsverbot scheitern.

Verschlechterungsverböte dürfen nationales Recht nicht dauerhaft festschreiben oder notwendige spätere Anpassungen verhindern. Dies hat auch der Europäische Gerichtshof klargestellt. Den Mitgliedstaaten muss weiterhin das Recht zustehen, ihre eigene Gesetzgebung entsprechend ändern zu können ²

¹ Der im Deutschen übliche Begriff des „Verschlechterungsverböts“ ist irreführend, weil der Abbau bisheriger Regulierung nicht immer schlecht ist. Im Gegenteil bedeutet z. B. die Rückführung kontraproduktiver oder unnötiger Regulierung eine Verbesserung.

² EuGH, 2006, 17 – Mangold, C-144/04; EuGH, 70428 – Angelidaki, C-378/07.



Im Einzelnen

Keine Verschlechterungsverbote in EU-Richtlinien

In Zukunft sollte der europäische Gesetzgeber bei der Formulierung von Verschlechterungsverboten in EU-Richtlinien die Möglichkeit einer unionsweiten 1:1-Umsetzung gewährleisten. Deshalb sollten insbesondere im Zuge eines Omnibus-Verfahrens zur rechtlichen Vereinfachung diese Klauseln gestrichen und keine neuen geschaffen werden. Der Abbau von bürokratischen Pflichten sollte dabei nicht als Verschlechterung definiert und etwa explizit die Anhebung von Unternehmensschwellen erlaubt werden. Dies ist notwendig, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und für gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im europäischen Binnenmarkt zu sorgen.

Bestehende Verschlechterungsverbote klar eingrenzen

Verschlechterungsverbote muss der europäische Gesetzgeber im Einklang mit der EuGH-Rechtsprechung klarer definieren und eingrenzen. Nur so können alle Mitgliedstaaten eine Richtlinie einheitlich und vollständig umsetzen – auch bei künftigen Änderungen dieser Richtlinie. Fasst der Gesetzgeber das Verschlechterungsverbot zu weit, entstehen Zweifel, ob Mitgliedstaaten notwendige Anpassungen vornehmen dürfen. Der europäische Gesetzgeber sollte daher, sofern er nicht auf Verschlechterungsverbote verzichten kann, zumindest klar festlegen, auf welche hohen Schutzgüter – wie etwa Menschenrechte – die Richtlinien sich beziehen. Bei Vereinfachungen, etwa im Zuge eines Omnibus-Verfahrens, muss der Gesetzgeber existierende Verschlechterungsverbote anpassen. Der Richtlinienentwurf muss ausdrücklich zulassen, dass Mitgliedstaaten etwa Unternehmensschwellen anpassen können und klarstellen, dass der Abbau von bürokratischen Pflichten keine Verschlechterung darstellt. So stellt der Unionsgesetzgeber bei der sog. Omnibus-I-Richtlinie³ ausdrücklich klar, dass das in Art. 1 Abs. 2 festgelegte Verschlechterungsverbot Mitgliedstaaten nicht daran hindert, bestehende nationale Rechtsvorschriften, insbesondere ihren Anwendungsbereich, anzupassen, um sie an die Richtlinie anzugleichen.

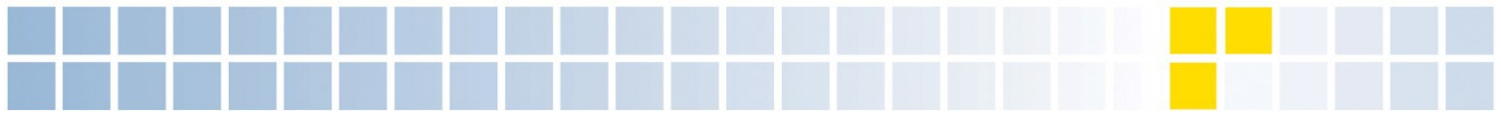
Verschlechterungsverbote schränken Spielräume unzulässig ein

Art. 288 AEUV hält fest, dass Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, den Mitgliedstaaten aber „die Wahl der Form und der Mittel“ zur Umsetzung überlassen ist. Durch ein im Sekundärrecht vorgegebenes Verschlechterungsverbot wird das primärrechtliche Primat der mitgliedstaatlichen Umsetzungskompetenz unzulässig eingeschränkt. Dies gilt in besonderem Maße für die Sozialpolitik, wo die EU-Kompetenzen nach Art. 153 AEUV auf eine Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten beschränkt sind.

Gleiche Bedingungen im Binnenmarkt zentrales Ziel des europäischen Primärrechts

Wenn der EU-Gesetzgeber selbst Richtlinien ändert, um den Acquis zu vereinfachen, müssen die Mitgliedstaaten dies auch umsetzen können. Setzen einzelne Mitgliedstaaten Inhalte aus EU-Richtlinien – etwa um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken – nicht um, benachteiligen sie Unternehmen aus diesen Mitgliedstaaten. Der Binnenmarkt ist im Primärrecht der EU verankert (Art. 26 AEUV). Er ist ein Raum ohne Binnengrenzen mit freiem Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Diese vier Grundfreiheiten genießen Vorrang vor

³ EU-Aktenzeichen 2025/0045(COD).



nationalem Recht. Das europäische Projekt zielt darauf, die Regelungen im Binnenmarkt zu vereinheitlichen und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund müssen die Mitgliedstaaten EU-Richtlinien gem. Art. 288 AEUV in nationale Gesetze überführen. Sekundärrechtliche Verschlechterungsverbote können Mitgliedstaaten aber daran hindern. Diese sekundärrechtlichen Festlegungen müssen hinter primärrechtlichen Prinzipien zurücktreten: Sie laufen dem Ziel des europäischen Binnenmarkts, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, zuwider.

Bestehende Verschlechterungsverbote verbieten keine 1:1-Umsetzung von Richtlinien

Bei bereits bestehenden Verschlechterungsverboten in EU-Richtlinien sollte bei der nationalen Umsetzung beachtet werden, dass diese eine 1:1-Umsetzung grundsätzlich nicht behindern. In EU-Richtlinien finden sich Verschlechterungsverbote, die vorsehen, dass die Richtlinie „nicht als Rechtfertigung für eine Senkung (...) des vorgesehenen Niveaus des Schutzes der Menschenrechte, Beschäftigungs- und sozialen Rechte“ dienen dürfe. In der Debatte zur Auslegung dieser Klauseln wird teilweise argumentiert,⁴ dass beschlossene Simplifizierungen und Entbürokratisierungen nicht umgesetzt werden dürfen. Im Fall der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen (CSDDD) sei dies wegen eines EU-rechtlichen Verschlechterungsverbot in Art. 1 Abs. 2 CSDDD und im Völkerrecht nicht möglich. Die folgenden Argumente zeigen, dass die – in anderen Richtlinien existierende – Klausel so nicht zu interpretieren ist.

EuGH-Rechtsprechung setzt Verschlechterungsverbot im Sekundärrecht enge Grenzen

Verschlechterungsverbote sollen bestehendes innerstaatliches Recht nicht dauerhaft festschreiben und nationale Gesetzgeber nicht daran hindern, ihre Regelungen später zu ändern. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten insbesondere nicht, EU-Richtlinien überschießend umzusetzen („Gold-Plating“). Der EuGH hat im Gegenteil in mehreren Urteilen klargestellt, dass ein sekundärrechtliches Verschlechterungsverbot nicht so ausgelegt werden darf, dass es nationales Recht „zementiert“. Ein Verschlechterungsverbot greift nur dann, wenn eine nationale Maßnahme das durch die Richtlinie gewährleistete Schutzniveau tatsächlich senkt.⁵

Verschlechterungsverbote sind keine nationalen Stillhalteverpflichtungen

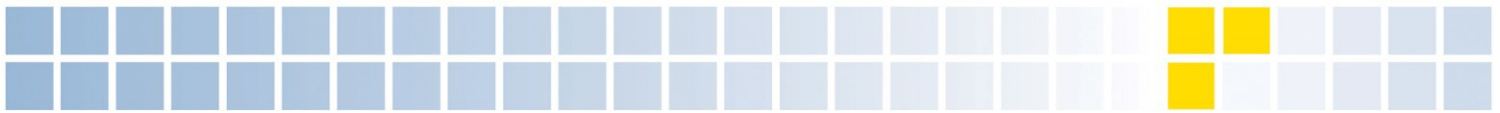
Bestehende Verschlechterungsverbote in EU-Richtlinien stellen keine nationalen Stillhalteverpflichtungen dar. Verschlechterungsverbote müssen eindeutig gefasst werden, um zu verhindern, dass Mitgliedstaaten dem Unionsgesetzgeber die Schuld für verkürzten Rechtsschutz zuschieben, wenn der eigentliche Grund ein anderer ist. Präzise formulierte Verschlechterungsverbote verpflichten die Mitgliedstaaten nicht stillzuhalten, sondern machen die wahren Gründe für die Absenkung höherer Schutzstandards transparent.⁶ So hatte die Bundesregierung im Jahr 2024 den Rückbau richtlinienüberschießender Regelungen im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) mit dem Abbau unnötiger Bürokratie begründet, um „unverhältnismäßige Belastungen der Unternehmen zu vermeiden“ und die dringend notwendige „unternehmerische Dynamik“ wieder zu stärken.⁷ Den Unionsgesetzgeber machte

⁴ Germanwatch/Oxfam, Möglichkeit und Grenzen der Gestaltung des Anwendungsbereichs der LkSG bei der Umsetzung der CSDDD.

⁵ vgl. Schneider/Brouwer EuZW 2024, 889, 890 mit Verweis auf EuGH, Mangold, C-144/04; Angelidaki, C-378/08 u.a.; Bulicke, C-246/09.

⁶ vgl. Schneider/Brouwer, EuZW 2024, S. 889, 890.

⁷ vgl. Wachstumsinitiative der Bundesregierung „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“, Juli 2024, S. 7, 10.



die Bundesregierung dagegen nicht für die Änderungen im LkSG verantwortlich. Auch der Bundesrat hat sich für eine 1:1-Umsetzung trotz bestehender Verschlechterungsverbote ausgesprochen. Bei der Umsetzung der CSDDD hat er z. B. gefordert sicherzustellen, dass die EU-Regelungen 1:1 umgesetzt werden.⁸ Es muss hingegen eine obstruktive nationale Umsetzung wie bei der Arbeitsbedingungen-Richtlinie⁹ vermieden werden, bei der die Bundesregierung 2023 versucht hat, ein Festhalten an der strengen Schriftform (Papier mit Unterschrift) im nationalen Recht mit dem Verschlechterungsverbot in der Richtlinie zu begründen.

Auch aus Völkerrecht kein Verschlechterungsverbot ableitbar

Maßgeblich für die Umsetzung von EU-Richtlinien ist das Europarecht. Der EuGH hat klargestellt, dass EU-Recht Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht hat und auch gegenüber völkerrechtlichen Verpflichtungen, sofern diese mit Unionsrecht kollidieren.¹⁰ EU-Recht kann auch völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten verdrängen. Im Kollisionsfall setzt sich die autonome Rechtsordnung der EU durch. Für die Umsetzung von EU-Richtlinien existiert somit kein generelles völkerrechtliches Verschlechterungsverbot. Die EU selbst ist kein Völkerrechtssubjekt im klassischen Sinne, sondern ein supranationaler Akteur mit eigenem Rechtssystem. Völkerrechtliche Prinzipien gelten nur, wenn sie ausdrücklich übernommen oder durch internationale Verpflichtungen eingebunden sind. Völkerrechtliche Vorgaben verbieten grundsätzlich auch keine 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien. Das Völkerrecht kennt kein universelles Verschlechterungsverbot, das Staaten generell daran hindert, einmal erreichte Standards zurückzunehmen. Staaten können ihre Verpflichtungen durch neue Verträge ändern oder bestehende Verträge kündigen. Dies ist nur unzulässig, wenn sie gegen zwingendes Völkerrecht (ius cogens), etwa das Verbot von Sklaverei oder Folter, verstoßen.

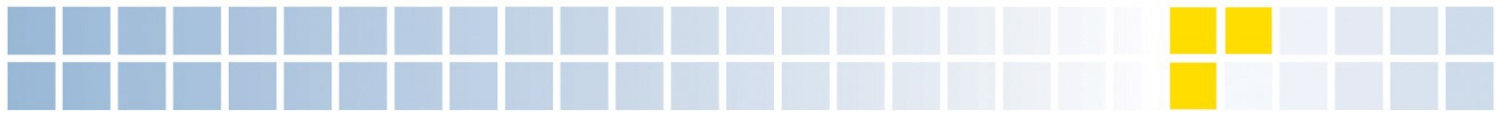
UN-Sozialpakt steht Vereinfachung nicht entgegen

Auch der UN-Sozialpakt wird als Quelle für ein völkerrechtliches Rückschrittsverbot angegeben. Aber aus Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 ergibt sich keine solche Auslegung: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ Der UN-Sozialpakt sieht eine sukzessive und progressive Verwirklichung dieser Rechte vor. Lediglich eine bewusste Verschlechterung ohne zwingenden Grund kann als problematisch angesehen werden, was bei der Umsetzung von EU-Richtlinien – insbesondere, wenn sie der Entbürokratisierung dienen – jedoch nicht der Fall ist.

⁸ 17. Oktober 2025, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Änderung des LkSG, BR-Drucksache 422/25.

⁹ Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union im Bereich des Zivilrechts.

¹⁰ vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Flaminio Costa gegen E.N.E.L., Rechtssache 6-64.



Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

EU, Internationales, Wirtschaft
T +49 30 2033-1050
eu@arbeitgeber.de

EU-Transparenzregister: 7749519702-29

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.