



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

**PRESSEMITTEILUNG Nr. 7/10**

Luxemburg, den 21. Januar 2010

Urteil in der Rechtssache C-546/07  
Kommission / Deutschland

---

**Deutschland hat dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, dass es die Möglichkeit, mit polnischen Unternehmen Verträge über die Ausführung von Arbeiten auf deutschem Gebiet abzuschließen, auf deutsche Unternehmen beschränkt hat**

*Eine solche Beschränkung ist diskriminierend und kann nicht gerechtfertigt werden*

Um schwerwiegenden Störungen auf seinem Arbeitsmarkt zu begegnen, kann Deutschland nach der Beitrittsakte von 2003<sup>1</sup> nach Unterrichtung der Kommission im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen die grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern, die von in Polen niedergelassenen Unternehmen entsendet werden, einschränken. Diese Einschränkung kann aufrechterhalten werden, solange Deutschland nationale Maßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen über die Freizügigkeit polnischer Arbeitnehmer anwendet. Die Anwendung einer derartigen Einschränkung darf jedoch nicht zu Bedingungen für die zeitweilige Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Rahmen der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen zwischen Deutschland und Polen führen, die restriktiver sind als die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags geltenden Bedingungen (Stillhalteklausele).

Nach der deutsch-polnischen Vereinbarung von 1990<sup>2</sup> wird polnischen Arbeitnehmern, die auf der Grundlage eines Werkvertrags zwischen einem polnischen Arbeitgeber und einem Unternehmen „der anderen Seite“ für eine vorübergehende Tätigkeit entsandt werden (Werkvertragsarbeiter), grundsätzlich, unabhängig von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts, eine Arbeitserlaubnis erteilt.

Eine Durchführungsanweisung der Bundesagentur für Arbeit, die die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der Union betrifft, verbietet den Abschluss von Werkverträgen, die die Einstellung ausländischer Arbeitnehmer ermöglichen, in einem Agenturbezirk, in dem die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate mindestens um 30 % über der Arbeitslosenquote der Bundesrepublik Deutschland gelegen hat. Die Zusammenstellung der Agenturbezirke, die unter diese Regelung fallen, wird vierteljährlich aktualisiert.

Die Kommission meint, Deutschland habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Dienstleistungsfreiheit verstoßen, dass es Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, die in Deutschland Arbeiten ausführen wollten, daran hindere, Verträge mit polnischen Unternehmen abzuschließen, sofern die Unternehmen aus diesen anderen Mitgliedstaaten nicht ein Tochterunternehmen in Deutschland gründeten. In ihrer Vertragsverletzungsklage macht die Kommission, unterstützt durch Polen, ferner geltend, Deutschland habe gegen die in der

---

<sup>1</sup> Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2003 L 236, S. 33).

<sup>2</sup> Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen vom 31. Januar 1990 über die Entsendung von Arbeitnehmern polnischer Unternehmen zur Ausführung von Werkverträgen in der am 1. März und am 30. April 1993 geänderten Fassung (BGBl. 1993 II, S. 1125).

Beitrittsakte von 2003 enthaltene Stillhalteklauselel verstoßen, indem es die regionalen Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt ausgedehnt habe.

### *Zur Beschränkung des Abschlusses von Werkverträgen*

Der Gerichtshof erinnert zunächst daran, dass der freie Dienstleistungsverkehr insbesondere voraussetzt, dass jede Diskriminierung gegenüber dem Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstands, dass er in einem anderen als dem Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem die Dienstleistung zu erbringen ist, beseitigt wird. Die Bedingung, wonach ein Unternehmen in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, eine feste Niederlassung oder ein Tochterunternehmen gründen muss, läuft dem freien Dienstleistungsverkehr direkt zuwider, da sie die Erbringung von Dienstleistungen in diesem Mitgliedstaat durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen unmöglich macht.

Sodann stellt er fest, dass Deutschland dadurch, dass es die in der deutsch-polnischen Vereinbarung enthaltene Formulierung „Unternehmen der anderen Seite“ dahin auslegt, dass nur deutsche Unternehmen erfasst sind, gegenüber Dienstleistungserbringern, die in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland niedergelassen sind und die einen Werkvertrag mit einem polnischen Unternehmen abschließen und bei der Erbringung von Dienstleistungen in Deutschland von der nach dieser Vereinbarung garantierten Quote für polnische Arbeitnehmer profitieren wollen, eine unmittelbare Diskriminierung begründet, die gegen den EG-Vertrag verstößt.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die deutsch-polnische Vereinbarung seit dem Beitritt Polens zur Union zwei Mitgliedstaaten betrifft, so dass die Bestimmungen dieser Vereinbarung auf die Beziehungen zwischen diesen Mitgliedstaaten nur unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Regeln des Vertrags im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, Anwendung finden können.

Er hebt hervor, dass diskriminierende Vorschriften aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sein können. Ein derartiger Rechtfertigungsgrund setzt jedoch voraus, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

Indem es sich insbesondere auf die Notwendigkeit beruft, eine wirksame Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der deutsch-polnischen Vereinbarung zu gewährleisten, **hat Deutschland keine überzeugenden Gesichtspunkte geltend gemacht, die die Beschränkungen einer Grundfreiheit rechtfertigen könnten.**

### *Zur Stillhalteklauselel*

Nach Ansicht des Gerichtshofs **begründet der Umstand, dass nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags weitere Bezirke<sup>3</sup> neu in die Liste der Bezirke aufgenommen wurden**, in denen Werkverträge nach der deutsch-polnischen Vereinbarung nicht zugelassen werden, **keinen Verstoß gegen die Stillhalteklauselel.**

Restriktivere Bedingungen werden nämlich nicht geschaffen, wenn die Verringerung der Zahl der polnischen Arbeitnehmer, die im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in Deutschland entsendet werden können, lediglich die Folge davon ist, dass eine Klausel, deren Wortlaut identisch geblieben ist, nach diesem Zeitpunkt auf eine geänderte faktische Lage auf dem Arbeitsmarkt angewandt wurde. Daher hat die vierteljährlich aktualisierte Liste der Bezirke, die unter das Verbot fallen, in diesem Zusammenhang rein deklaratorischen Charakter, und es ist weder zu einer Verschlechterung der Rechtslage noch zu einer nachteiligen Änderung der Verwaltungspraxis gekommen.

Diese Auslegung wird durch den Zweck derartiger Stillhalteklauseleln bestätigt, der darin besteht, einen Mitgliedstaat daran zu hindern, neue Maßnahmen zu erlassen, die bezwecken oder

---

<sup>3</sup> Es handelt sich u. a. um Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Dresden, Köln, Oberhausen und Recklinghausen.

bewirken, dass restriktivere Bedingungen geschaffen werden als die Bedingungen, die vor dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Klauseln galten.

---

**HINWEIS:** Eine Vertragsverletzungsklage, die sich gegen einen Mitgliedstaat richtet, der gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen hat, kann von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat erhoben werden. Stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, hat der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil unverzüglich nachzukommen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachgekommen ist, kann sie erneut klagen und finanzielle Sanktionen beantragen. Hat ein Mitgliedstaat der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitgeteilt, kann der Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission jedoch bereits mit dem ersten Urteil Sanktionen verhängen.

---

*Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.*

*Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.*

*Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255*

*Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über  
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*