



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

**PRESSEMITTEILUNG Nr. 155/20**

Luxemburg, den 8. Dezember 2020

Urteile in den Rechtssachen C-620/18 und C-626/18  
Ungarn und Polen / Parlament und Rat

## **Der Gerichtshof weist die Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens gegen die Richtlinie zur Stärkung der Rechte entsandter Arbeitnehmer ab**

*Insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklung des Binnenmarkts nach den schrittweisen Erweiterungen der Union durfte der Unionsgesetzgeber eine Neubewertung der Interessen der Unternehmen, die vom freien Dienstleistungsverkehr Gebrauch machen, und der Interessen ihrer in einen Aufnahmemitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer vornehmen, um sicherzustellen, dass der freie Dienstleistungsverkehr unter gleichen Wettbewerbsbedingungen für diese Unternehmen und die des Aufnahmemitgliedstaats erfolgt*

Die Richtlinie 96/71 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen<sup>1</sup> ist durch die Richtlinie 2018/957<sup>2</sup> teilweise geändert worden. Mit dem Erlass der Richtlinie 2018/957 wollte der Unionsgesetzgeber den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherstellen, indem ein Wettbewerb gewährleistet wird, der nicht darauf beruht, dass in ein und demselben Mitgliedstaat Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gelten, deren Niveau sich wesentlich danach unterscheidet, ob der Arbeitgeber in diesem Mitgliedstaat ansässig ist oder nicht, und der gleichzeitig den entsandten Arbeitnehmern einen besseren Schutz bietet. Zu diesem Zweck zielt die Richtlinie 2018/957 darauf ab, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer so weit wie möglich denen der Arbeitnehmer, die von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt werden, anzunähern.

Vor diesem Hintergrund wurde mit der Richtlinie 2018/957 u. a. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer geändert. Diese vom Grundsatz der Gleichbehandlung geleiteten Änderungen führen insbesondere dazu, dass auf diese Arbeitnehmer nicht mehr die im Recht des Aufnahmemitgliedstaats festgelegten „Mindestlohnsätze“, sondern die dort vorgesehene „Entlohnung“ Anwendung findet, was ein weiter gefasster Begriff als der des Mindestlohns ist. Darüber hinaus schreibt die Richtlinie 2018/957 durch Einfügung eines Art. 3 Abs. 1a in die Richtlinie 96/71 die Anwendung fast aller Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats vor, wenn die Entsendung tatsächlich länger als zwölf oder – ausnahmsweise – 18 Monate dauert.

Ungarn (Rechtssache C-620/18) und die Republik Polen (Rechtssache C-626/18) haben jeweils Klage auf Nichtigklärung der Richtlinie 2018/957 erhoben. Sie rügen u. a. die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie, einen Verstoß gegen Art. 56 AEUV über den freien Dienstleistungsverkehr und eine Verletzung der Rom-I-Verordnung<sup>3</sup>. Mit seinen Urteilen **weist der Gerichtshof die beiden Klagen in vollem Umfang ab.**

<sup>1</sup> Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1997, L 18, S. 1).

<sup>2</sup> Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 2018, L 173, S. 16, berichtigt im ABl. 2019, L 91, S. 77).

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (ABl. 2008, L 177, S. 6) (im Folgenden: Rom-I-Verordnung).

Würdigung durch den Gerichtshof

Erstens stellt der Gerichtshof fest, dass sich **der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2018/957 auf dieselbe Rechtsgrundlage stützen konnte, die für den Erlass der Richtlinie 96/71 herangezogen wurde**, d. h. auf Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV<sup>4</sup>, die es u. a. gestatten, Richtlinien zu erlassen, um die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs zu erleichtern.

Handelt es sich nämlich um eine Regelung, die, wie die Richtlinie 2018/957, eine bestehende Regelung ändert, sind für die Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage die bestehende Regelung, die durch sie geändert wird, und vor allem deren Ziel sowie deren Inhalt zu berücksichtigen. Außerdem **kann, wenn ein Gesetzgebungsakt die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich des Handelns der Union bereits koordiniert hat, der Unionsgesetzgeber nicht daran gehindert sein, diesen Rechtsakt den veränderten Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen**. Der Gerichtshof verweist hierzu auf die schrittweisen Erweiterungen der Union seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 96/71 sowie auf eine Folgenabschätzung, die im Zusammenhang mit der Änderung dieser Richtlinie ausgearbeitet wurde. Diese Folgenabschätzung stellt fest, dass die Richtlinie 96/71 zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen in einem Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen und Unternehmen, die Arbeitnehmer in diesen Mitgliedstaat entsenden, sowie zur Segmentierung des Arbeitsmarkts wegen struktureller Unterschiede der auf ihre jeweiligen Arbeitnehmer anwendbaren Entgeltregelungen geführt habe<sup>5</sup>.

Der Gerichtshof stellt fest, dass der Umstand, dass Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV den Unionsgesetzgeber ermächtigen, die nationalen Regelungen zu koordinieren, die schon durch ihre Unterschiedlichkeit geeignet sind, den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern, **nicht bedeutet, dass der Unionsgesetzgeber nicht auch für die Beachtung der in Art. 9 AEUV verankerten übergreifenden Ziele zu sorgen hat. Zu diesen gehören die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes**.

Um das Ziel der Richtlinie 96/71 in einem geänderten Kontext bestmöglich zu erreichen, **stand es dem Unionsgesetzgeber frei, das Gleichgewicht, auf dem die Richtlinie 96/71 beruhte, anzupassen, indem die Rechte der in den Aufnahmemitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer gestärkt werden, damit sich der Wettbewerb zwischen den Unternehmen, die Arbeitnehmer in diesen Mitgliedstaat entsenden, und den dort ansässigen Unternehmen unter faireren Bedingungen entwickelt**.

Der Gerichtshof stellt in diesem Zusammenhang auch klar, dass Art. 153 AEUV, der nur auf den Schutz der Arbeitnehmer und nicht auf den freien Dienstleistungsverkehr in der Union abzielt, nicht als Rechtsgrundlage für die Richtlinie 2018/957 dienen konnte. Diese Richtlinie, die keine Harmonisierungsmaßnahmen enthält, sondern sich darauf beschränkt, die Regelungen der Mitgliedstaaten im Fall der Entsendung von Arbeitnehmern zu koordinieren, indem sie die Anwendung bestimmter, in den zwingenden Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehener Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vorschreibt, verstößt nicht gegen die in Art. 153 Abs. 5 AEUV vorgesehene Ausnahme von den Zuständigkeiten der Union, die sich aus den ersten Absätzen dieses Artikels ergeben.

Zweitens prüft der Gerichtshof den auf den Verstoß gegen Art. 56 AEUV gestützten Klagegrund, insbesondere das Vorbringen, dass die Richtlinie 2018/957 den kostenbasierten Wettbewerbsvorteil von Dienstleistern bestimmter Mitgliedstaaten beseitige. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Richtlinie 2018/957, um ihr Ziel zu erreichen, einen neuen Ausgleich der Faktoren vornimmt, auf deren Grundlage die in den verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen miteinander in Wettbewerb treten können. Diese Richtlinie **beseitigt jedoch nicht den etwaigen Wettbewerbsvorteil, der den Dienstleistern bestimmter Mitgliedstaaten**

---

<sup>4</sup> Die Richtlinie 96/71 wurde auf der Grundlage von Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EG erlassen, die durch die genannten Artikel des AEU-Vertrags ersetzt wurden.

<sup>5</sup> Arbeitsunterlage SWD (2016) 52 endg. vom 8. März 2016 mit dem Titel „Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG“.

**zugutekommen mag**, da sie nicht die Ausschaltung jeglichen kostenbasierten Wettbewerbs bewirkt. Sie sieht nämlich vor, dass den entsandten Arbeitnehmern die Anwendung einer Reihe von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Aufnahmemitgliedstaat zu garantieren ist, einschließlich der die Entlohnung ausmachenden Bestandteile, die in diesem Staat zwingend verbindlich gemacht worden sind. Die Richtlinie wirkt sich daher nicht auf die übrigen Kostenelemente der Unternehmen aus, die diese Arbeitnehmer entsenden, wie etwa die Produktivität oder Effizienz dieser Arbeitnehmer, die im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie erwähnt werden.

Drittens weist der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Bestimmungen zum Begriff der Entlohnung und der langfristigen Entsendung in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c und Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 darauf hin, dass sich das Unionsgericht, das mit einer Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt wie die Richtlinie 2018/957 befasst ist, unter dem Gesichtspunkt der materiellen Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts nur vergewissern muss, dass dieser nicht gegen den EU-Vertrag und den AEU-Vertrag oder die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts verstößt und dass er nicht ermessensmissbräuchlich ist. Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Einhaltung dieser Voraussetzungen betrifft, verfügt der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen in den Bereichen, in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss, wie dies bei der Regelung über die Entsendung von Arbeitnehmern der Fall ist. In Anbetracht dieses weiten Ermessens stellt der Gerichtshof in Bezug auf die Regelung über die langfristige Entsendung fest, dass der Unionsgesetzgeber, ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen, annehmen durfte, dass **eine Entsendung von mehr als zwölf Monaten zur Folge haben muss, dass die persönliche Situation der betroffenen entsandten Arbeitnehmer der Situation der von Unternehmen mit Sitz im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmer spürbar angenähert wird.**

Viertens stellt der Gerichtshof fest, dass die vom Unionsgesetzgeber berücksichtigte Folgenabschätzung, auf deren Grundlage er davon ausging, dass der in der Richtlinie 96/71 vorgesehene Schutz entsandter Arbeitnehmer nicht mehr ausreichend sei, insbesondere zwei Umstände verdeutlicht hat, aufgrund deren es der Unionsgesetzgeber für angemessen halten durfte, dass die Anwendung der „Mindestlohnsätze“ des Aufnahmemitgliedstaats nicht mehr geeignet war, den Schutz dieser Arbeitnehmer sicherzustellen. Zum einen hat der Gerichtshof diesen Begriff im Urteil Sähköalojen ammattiliitto<sup>6</sup> weit ausgelegt, indem er über den in den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehenen Mindestlohn hinaus eine Reihe von Aspekten einbezog. Daher konnte in der Folgenabschätzung festgestellt werden, dass der Begriff „Mindestlohnsätze“ in der Auslegung des Gerichtshofs stark von der verbreiteten Praxis von Unternehmen, die Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, diesen nur den Mindestlohn zu zahlen, abwich. Zum anderen geht aus der Folgenabschätzung hervor, dass im Jahr 2014 in mehreren Aufnahmemitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bei der Entlohnung zwischen den von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmern und den dorthin entsandten Arbeitnehmern aufgetreten waren.

Fünftens prüft der Gerichtshof die behauptete Verletzung der Rom-I-Verordnung durch Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71, der vorsieht, dass bei einer Entsendung von mehr als zwölf Monaten fast alle der sich aus dem Recht des im Aufnahmemitgliedstaat ergebenden Verpflichtungen zwingend für entsandte Arbeitnehmer gelten, unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anzuwendenden Recht. In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass Art. 8 der Rom-I-Verordnung in seinem Abs. 2 vorsieht, dass in Ermangelung einer Rechtswahl der Parteien der Individualarbeitsvertrag dem Recht des Staates unterliegt, in dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer gewöhnlich seine Arbeit verrichtet, wobei dieser Staat nicht wechselt, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend in einem anderen Staat verrichtet. Allerdings sieht die Rom-I-Verordnung in ihrem Art. 23 vor, dass von ihren Kollisionsnormen abgewichen werden kann, wenn unionsrechtliche Bestimmungen

---

<sup>6</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2015, Sähköalojen ammattiliitto ([C-396/13](#), EU:C:2015:86, Rn. 38 bis 70) (vgl. auch Pressemitteilung [Nr. 17/15](#)).

Kollisionsnormen für vertragliche Schuldverhältnisse in besonderen Bereichen enthalten. Nach seiner Natur und seinem Inhalt stellt aber Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 eine spezielle Kollisionsnorm im Sinne von Art. 23 der Rom-I-Verordnung dar.

---

**HINWEIS:** Eine Nichtigkeitsklage dient dazu, unionsrechtswidrige Handlungen der Unionsorgane für nichtig erklären zu lassen. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen von Mitgliedstaaten, Organen der Union oder Einzelnen beim Gerichtshof oder beim Gericht erhoben werden. Ist die Klage begründet, wird die Handlung für nichtig erklärt. Das betreffende Organ hat eine durch die Nichtigklärung der Handlung etwa entstehende Regelungslücke zu schließen.

---

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

*Der Volltext der Urteile ([C-620/18](#) und [C-626/18](#)) wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.*

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

*Filmaufnahmen von der Verkündung der Urteile sind verfügbar über "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106*