



Bild: istock.com/Meinzahn

EU | 19.06.2018 (editiert am 20.06.2018)

Ein großer Erfolg: Die Reform der Entsenderichtlinie

Von Martin Höpner

Seit langem fordern Gewerkschaften in der EU die Übertragung von mehr Schutzbestimmungen auf entsandte Beschäftigte. Die Verabschiedung der Reform der Entsenderichtlinie durch das Europäische Parlament ist ein Erfolg – und war durchaus keine Selbstverständlichkeit.

Um die Europäische Union (EU) und dort speziell um die Wirtschafts- und Sozialpolitik ist es nicht gut bestellt. Große Ungleichgewichte und viel unbearbeiteter Problemdruck haben sich aufgestaut. Wir berichten über diese Dinge regelmäßig. Gleichwohl ist das Makroskop-Abo kein Abonnement auf schlechte Nachrichten. Heute wollen wir eine erfreuliche Entwicklung würdigen: Die Verabschiedung der Reform der Entsenderichtlinie durch das Europäische Parlament (EP) gegen Ende des vergangenen Monats. Dass dieser Erfolg gelang, war durchaus keine Selbstverständlichkeit.

Werfen wir, um den Sachverhalt angemessen zu würdigen, zunächst einen Blick auf ein benachbartes Rechtsgebiet: auf das Gesellschaftsrecht, also das Recht der unternehmerischen Rechtsformen. Dort hat die extensive Interpretation der europäischen Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU, AEUV) durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) dazu geführt, dass Unternehmensgründer und -eigentümer sich die Rechtsform ihrer Unternehmen frei unter den in der EU-28 vertretenen Rechtsformen auswählen können, unabhängig vom Ort ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten. Die EU-Mitgliedstaaten haben also das Recht verloren, den auf ihren Territorien tätigen Unternehmen ihr Gesellschaftsrecht aufzuzwingen.

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Ein großer Erfolg: Die Reform der Entsenderichtlinie. In: Makroskop (published online June 19, 2018). Makroskop Mediengesellschaft

The original publication is available at the publisher's web site:

<https://makroskop.eu/2018/06/ein-grosser-erfolg-die-reform-der-entsenderichtlinie/>

Kippt das Territorialitätsprinzip, kippt alles

Stellen wir uns nun vor, dasselbe geschähe auch im Arbeitsrecht und bei der Entlohnung. Das wäre ein Albtraum. Gewerkschaften könnten sich dann zwar für ein striktes inländisches Arbeitsrecht und gute Tarifverträge einsetzen. Aber sie könnten nicht mehr sicher sein, dass die Arbeitsverhältnisse vor Ort diesen Regeln auch wirklich unterworfen werden. Alles, wofür Gewerkschaften jemals gekämpft haben, wäre infrage gestellt. Das arbeitsrechtliche Territorialitätsprinzip hat für die Gewerkschaften daher fundamentale Bedeutung. Aus Gewerkschaftssicht gilt: Kippt es, kippt alles.

Gut, dass das Europarecht diesen Weg im Arbeitsrecht (und natürlich im Sozialrecht) nicht gegangen ist, ließe sich nun einwenden. Aber der Einwand stimmt nur halb. Denn das Arbeitsrecht kennt die transnationale Arbeitnehmerentsendung. Diese ist der in Art. 56 AEUV niedergelegten Dienstleistungsfreiheit unterworfen. Und dort gilt das Herkunftslandprinzip, was konkret bedeutet, dass transnational entsandte Beschäftigte schwächeres Arbeitsrecht in das Zielland „mitbringen“ können.

Allerdings gilt dieses Herkunftslandprinzip nicht ungebrochen. Die Einzelheiten regelt die Entsende-Richtlinie aus dem Jahr 1996. In Artikel 3 (Absatz 1) listet die Richtlinie Schutzbestimmungen wie beispielsweise Mindestlohnsätze sowie Höchstarbeitszeiten auf, bei denen nicht das Herkunftslandprinzip, sondern das Bestimmungslandprinzip gelten soll. Wohlweislich fügte der europäische Gesetzgeber der Entsenderichtlinie eine Anzahl an Auslegungshilfen zu, darunter den Erwägungsgrund 17, der aussagt, dass die Regelungen der Richtlinie der Anwendung von aus Arbeitnehmersicht günstigeren (also strikteren) Schutzvorschriften des Ziellands nicht entgegenstehen dürfen.

Auf das Prinzip „ein Ort, ein Arbeitsrecht“ ist kein Verlass mehr

Gleichwohl interpretierte der EuGH die in Artikel 3 (1) der Richtlinie aufgezählten Mindestbedingungen in der umstrittenen Rechtssache *Laval* aus dem Jahr 2007 als Höchstbedingungen, also als das Maximum dessen, was die Zielländer entsendenden Unternehmen an einzuhaltendem Arbeits- und Sozialrecht auferlegen dürfen. Das bedeutet konkret, dass ganz und gar nicht klar ist, welches Arbeitsrecht wo gilt – jedenfalls, wenn es sich um ein Unternehmen handelt, in denen es transnationale Arbeitnehmerentsendung gibt.

Der größte Anteil an Arbeitnehmerentsendungen findet sich im Bausektor. Gehen Sie an einer deutschen Baustelle vorbei, ist also alles andere als ausgemacht, dass für die dort Tätigen ausschließlich deutsches Arbeitsrecht gilt. Vielmehr dürfte für einige der Bauarbeiter

auch polnisches oder etwa spanisches Arbeitsrecht Anwendung finden. Dasselbe gilt natürlich für französische und dänische Baustellen usw.: Auf das Prinzip „ein Ort, ein Arbeitsrecht“ ist kein Verlass mehr.

Seither forderten die Gewerkschaften eine Reform der Entsenderichtlinie, die die Übertragung von mehr Schutzbestimmungen auf entsandte Beschäftigte erlaubt – und dies ist nun, gut 10 Jahre nach *Laval*, gelungen. Mit einer großen Mehrheit verabschiedete das EP am 29. Mai 2018 einen zwischen der Kommission, dem Ministerrat und dem EP ausgehandelten Kompromiss. 456 Parlamentarier stimmten für ihn, 147 dagegen, 49 enthielten sich.

Das gesamte Arbeits- und Sozialrecht des Ziellands

Die entscheidende Neuerung besteht darin, dass sich die anzuwendenden Ziellandbestimmungen bei den Löhnen nun nicht mehr auf Mindestlohnsätze beschränken. Zulagen und Zuschläge sind zu berücksichtigen und auch ganze Tarifgitter dürfen nun übertragen werden. Auch wird klargestellt, dass die Unternehmen, nicht etwa die Beschäftigten die Kosten für Reise und Unterkunft zu tragen haben. Nach Ablauf von 18 Monaten gilt für entsandte Arbeitnehmer nunmehr das gesamte Arbeits- und Sozialrecht des Ziellands. Die Mitgliedstaaten haben bis zur Mitte des Jahres 2020 Zeit, die neuen Bestimmungen umzusetzen.

Zwar hätten sich die Gewerkschaften an einigen Stellen durchaus noch mehr gewünscht, um dem Lohndumping durch Arbeitnehmerentsendung einen Riegel vorzuschieben. Auch verbleibt ein Zankapfel: der Umgang mit Fernfahrern (siehe den aktuellen Stand [hier](#)). Den Versuchen, die Übertragung der neuen Regeln auf LKW-Fahrer durchzusetzen, kann man nur größtmöglichen Erfolg wünschen. Aber selbst wenn dieser Kampf nicht oder nur teilweise zum gewünschten Ergebnis führt, steht außer Frage, dass die Reform der Entsenderichtlinie ein großer Schritt in die richtige Richtung und daher ein wichtiger Erfolg ist.

Wie gelang dieser Erfolg, wo verliefen die Konfliktlinien? Wenn wir uns hierfür interessieren, kommt uns zugute, dass es sich bei der Entscheidung am 29. Mai um eine namentliche Abstimmung handelte. Wir können also gut beobachten, wie sich die Abgeordneten je nach Herkunftsländern und Zugehörigkeiten zu den europäischen Parteienfamilien verhielten. Was würden wir erwarten? Einerseits haben wir gesehen, dass das Herkunftslandprinzip die Gewerkschaften schwächt. Da linke Parteien den Gewerkschaften näher stehen als christdemokratische und vor allem konservative, liberale und rechte Parteien, würden wir erwarten, dass der Konflikt durch einen Links-Rechts-Gegensatz strukturiert wurde.

Eine Leistung der linken Kräfte

Andererseits stellt sich der Sachverhalt für unterschiedliche Länder unterschiedlich dar. In der EU gibt es Länder mit eher striktem Arbeitsrecht und Länder mit eher wirtschaftsliberalen Traditionen. Vor allem aber finden wir in der EU sehr unterschiedliche Produktivitäts- und Wohlstandsniveaus vor. Entlang dieser Niveauunterschiede verläuft ein Großteil der Entsendeströme, also von Ost nach West und von Süd nach Nord. Entsendende Unternehmen erkennen in ihrer Fähigkeit, Beschäftigte mit einem schwächeren Arbeitsrecht und niedrigeren Löhnen in die produktiveren und mit einem strikteren Arbeitsrecht ausgestatteten Länder entsenden zu können, einen Wettbewerbsvorteil. Auf Grundlage dieser Überlegungen würden wir erwarten, dass die dominante Konfliktlinie zwischen Ländern mit unterschiedlichen Interessen verlief.

Wie war es wirklich (die Daten gibt es [hier](#))? Wenden wir uns zunächst den europäischen Parteienfamilien zu. Die Fraktionen der europäischen Sozialdemokraten und der Grünen stimmten geschlossen für die Reform, die Fraktion der europäischen Linken stimmte mit sehr großer Mehrheit dafür. Hingegen stimmten die Konservativen – dieser Fraktion gehören beispielsweise die britischen Tories und die polnische PiS an – fast immer dagegen. Interessant sind nun die liberalen und christdemokratischen Fraktionen: Quer durch diese verliefen die Spaltungslinien, wobei unter den Christdemokraten aber nur vergleichsweise wenige Abgeordnete gegen die Reform stimmten (in der EPP-Fraktion gab es 145 Ja-Stimmen, 31 Nein-Stimmen und 12 Enthaltungen).

Betrachten wir das Ergebnis nun nach Ländern, dann zeigen sich besonders große Mehrheiten für die Reform beispielsweise in Österreich, Bulgarien, Irland, Italien, Portugal, Slowenien und Spanien – nicht aus allen diesen Ländern hatten wir hohe Zustimmungswerte erwartet. Besonders viele Gegenstimmen kamen aus Großbritannien, Polen, Ungarn und Tschechien, was gut zu unseren Ausgangsüberlegungen passt.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Reform der Entsenderichtlinie in besonderem