



Martin Höpner und Daniel Seikel, 26.10.2018

KLAGE GEGEN DIE ENTSENDERICHTLINIE VOR DEM EUROPÄISCHEN GERICHTSHOF: UM WAS ES GEHT

Freitag, 26. Oktober 2018



Ende Mai stimmte das Europäische Parlament der Reform der Entsenderichtlinie zu. Die Gewerkschaften hatten lange dafür gekämpft, geht es dabei doch um das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit". Nun klagen zwei Regierungen vor dem EuGH gegen die Reform. Es steht einiges auf dem Spiel.

Ende Mai stimmte das Europäische Parlament (EP) einem zwischen Ministerrat und EP ausgehandelten Kompromiss für eine Reform der Entsenderichtlinie (96/71/EG) zu (siehe [hier](#) und [hier](#)). Für eine solche Reform hatten die Gewerkschaften lange gekämpft. Denn der Gegenstand der Reform ist für die Gewerkschaften von elementarer Bedeutung. Es geht um nicht weniger als um das Territorialitätsprinzip des Arbeitsrechts (ein Land, ein Arbeitsrecht). Können sich Arbeitgeber aussuchen, ob sie im Inland das inländische oder ein ausländisches Arbeitsrecht anwenden wollen,

wird jeder Kampf um eine gute Ausgestaltung des inländischen Arbeitsrechts sinnlos.

Eigentlich fällt die innereuropäische Arbeitsmigration in den Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), was bedeutet, dass das Arbeitsrecht des Bestimmungslands Anwendung findet. Nicht so aber bei der transnationalen Arbeitnehmerentsendung. Diese hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) dem Anwendungsbereich einer anderen Binnenmarktfreiheit unterworfen, nämlich der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV). Hier findet das Arbeitsrecht des Herkunftslands Anwendung, der entsandte Beschäftigte bringt es gewissermaßen aus seinem Herkunftsland mit.

Aber auch das gilt nicht ungebrochen, denn die Entsenderichtlinie von 1996 definierte eine Anzahl an arbeits- und sozialrechtlichen Schutzbestimmungen, die die Empfängerländer auf die entsandten Beschäftigten anwenden dürfen und müssen. Seit der EuGH die die Bestimmungen der Entsenderichtlinie in seiner umstrittenen Laval-Entscheidung überraschend restriktiv als Höchst- statt wie ursprünglich gedacht als Mindeststandards interpretiert und dabei auch in das Streikrecht eingegriffen hatte, forderten die Gewerkschaften Nachbesserungen. Gewiss, nicht alle gewerkschaftlichen Forderungen wurden in der 2018er Reform erfüllt. Aber es steht außer Frage, dass die im Mai beschlossene Reform in die richtige Richtung ging. Unter anderem eröffnet die Revision den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten, Lohnwettbewerb auf dem eigenen Territorium zu regulieren.

Wie sich nunmehr herausstellt, ist die Auseinandersetzung um die Reform noch nicht beendet. Sie wechselt lediglich von der politischen in die juristische Arena. Denn die polnischen und ungarischen Regierungen, die bereits im Ministerrat gegen den Kompromiss gestimmt hatten, haben dem EuGH am 3. und 4. Oktober Klagen gegen die Reform übermittelt. Der europäische Gesetzgeber, so der Vorwurf, habe sein Mandat überschritten.

So wichtig der Streitgegenstand, nämlich die Reichweite europarechtlich legaler Durchbrechungen des für die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften elementaren arbeitsrechtlichen Territorialitätsprinzips, schon allein ist – die übergeordneten Implikationen des zu erwartenden EuGH-Urteils weisen noch weit über den Fall hinaus.

Es geht nämlich um die Frage, ob und in wieweit der europäische Gesetzgeber befugt ist, einschränkend in die Wirkungsweise der Binnenmarktfreiheiten (auch als „Grundfreiheiten“ bezeichnet) einzugreifen. Anders formuliert – ist das europäische Sekundärrecht im selben Maße an die Binnenmarktfreiheiten gebunden wie das nationale Gesetzesrecht? Beschränkt der mitgliedstaatliche Gesetzgeber eine Grundfreiheit, dann muss die Maßnahme, um vor dem Europarecht zu bestehen, einen strengen Rechtfertigungstest (den nach einem EuGH-Urteil aus den siebziger Jahren benannten vierstufigen Cassis-de-Dijon-Test) bestehen. Gilt das auch für Maßnahmen des europäischen Gesetzgebers, also Richtlinien und Verordnungen? Wahrscheinlich nicht. Aber der bisherigen EuGH-Judikatur ist keine wirklich klare Antwort zu entnehmen und die Antworten der europarechtlichen Fachliteratur fallen bemerkenswert uneinheitlich aus.

Diese Frage ist überdies auch von einiger politischer und demokratietheoretischer Bedeutung. Denn fiele die Antwort darauf negativ aus, bliebe als einzige Möglichkeit, die aus dem Ruder gelaufene Radikalisierung der marktschaffenden Integration zu korrigieren, der enorm steinige Weg einer Änderung der europäischen Verträge, die auf Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten angewiesen wäre. Dürfte der europäische Gesetzgeber die Binnenmarktfreiheiten nicht über ein vom EuGH definiertes Mindestmaß hinaus einschränken, würde dies zudem bedeuten, dass die demokratischen Gestaltungsspielräume auf nationaler und europäischer Ebene durch das konstitutionalisierte europäische Binnenmarktrecht und seine unkontrollierbare Auslegung durch den EuGH auf kaum hinnehmbare Weise eingeschränkt würden.

Leider sind die Klageschriften der polnischen und ungarischen Regierungen noch nicht verfügbar. Ein auf der Website der ungarischen Regierung ([hier](#)) auffindbares Dokument gibt aber Aufschluss über die Art der erhobenen Einwände. Die Reform, so ist dem Statement zu entnehmen, sei nicht zwingend und sie sei unverhältnismäßig ("contrary to the principles of necessity and

proportionality") – was nahelegt, dass Polen und Ungarn ihre Klagen auf die Annahme gründen, der europäische Gesetzgeber habe den zwingenden Charakter und die Verhältnismäßig Beschränkungen der Binnenmarktfreiheiten ebenso streng nachzuweisen wie jeder mitgliedstaatliche Gesetzgeber. Die Kläger gehen also, mit anderen Worten, von einer umfassenden Bindung des europäischen Gesetzgebers an die Grundfreiheiten aus.

Wahrscheinlich wird der EuGH dem so nicht folgen. Man sollte sich allerdings nicht in Sicherheit wiegen – der EuGH hat oft überrascht und nicht immer zur Freude der Gewerkschaften. Was immer der EuGH Polen und Ungarn antworten wird, das Urteil wird von großer Bedeutung nicht nur für die weitere Genese der europäischen Wirtschaftsverfassung sein, sondern auch für die demokratische Freiheit europäischer Politik.

Die Gewerkschaften in den EU-Mitgliedstaaten sollten daher dringend bei ihren jeweiligen Regierungen darauf hinwirken, dass diese mit schriftlichen Stellungnahmen an den EuGH die Revision der Entsenderichtlinie stellvertretend für das soziale und demokratische Europa verteidigen.

Zum Weiterlesen:

Höpner, Martin (2017): [Grundfreiheiten als Liberalisierungsgebote? Reformoptionen im Kontext der EU-Reformdebatte](#). MPIfG Discussion Paper 2017/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Seikel, Daniel (2016): [Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven](#). In: WSI-Mitteilungen 01/2016, S. 5-13.

Seikel, Daniel (2016): [A social and democratic Europe? Obstacles and perspectives for action](#). WSI Working Paper, Nr. 207.

AUTOREN



apl. Prof. Dr. Martin Höpner ist Politikwissenschaftler und leitet am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung eine Forschungsgruppe zur Politischen Ökonomie der Europäischen Integration. In diesem Rahmen beschäftigt er sich unter anderem mit dem Euro und dem Spannungsfeld von politischer und rechtlicher Integration.



Dr. Daniel Seikel studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaft an der Philipps-Universität Marburg und der Universidad Autónoma Madrid. 2013 promovierte er am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Integration durch Recht und Economic Governance. Seit 2013 Referatsleiter Europapolitik am WSI.