

Rechtssache C-546/07

Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Freier Dienstleistungsverkehr — Art. 49 EG — Anhang XII der Beitrittsakte — Liste nach Artikel 24 der Beitrittsakte: Polen — Kapitel 2 Nr. 13 — Möglichkeit für die Bundesrepublik Deutschland, von Art. 49 Abs. 1 EG abzuweichen — Stillhalteklausele — 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 — Ausschluss der Möglichkeit für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen, mit polnischen Unternehmen Werkverträge über die Ausführung von Arbeiten in Deutschland abzuschließen — Ausweitung der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags bestehenden Beschränkungen des Zugangs polnischer Arbeitnehmer zum deutschen Arbeitsmarkt“

Schlussanträge des Generalanwalts J. Mazák vom 30. September 2009 I - 444

Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 21. Januar 2010. I - 461

Leitsätze des Urteils

1. *Vertragsverletzungsklage — Klagerecht der Kommission — Frist für die Ausübung (Art. 226 EG)*

2. *Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Verstoß — Rechtfertigung — Grundsatz des Vertrauensschutzes*
(Art. 226 EG)
3. *Freier Dienstleistungsverkehr — Beschränkungen — Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen*
(Art. 49 EG und 307 EG)
4. *Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu den Gemeinschaften — Beitrittsakte von 2003 — Übergangsmaßnahmen — Freier Dienstleistungsverkehr*
(Art. 49 Abs. 1 EG; Beitrittsakte von 2003, Anhang XII Kapitel 2 Nr. 13)

1. Im Rahmen einer Klage nach Art. 226 EG ist es Sache der Kommission, den Zeitpunkt für die Erhebung der Vertragsverletzungsklage zu wählen, wobei die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen können. Die Bestimmungen dieses Artikels sind anzuwenden, ohne dass die Kommission eine bestimmte Frist einhalten muss, sofern nicht ein Fall vorliegt, in dem eine zu lange Dauer des in diesem Artikel vorgesehenen Vorverfahrens es dem betroffenen Staat erschweren könnte, die Argumente der Kommission zu widerlegen, und damit die Verteidigungsrechte verletzen würde. Dass dies der Fall ist, hat der betroffene Mitgliedstaat nachzuweisen.

(vgl. Randnrn. 21-22)

2. Das Vertragsverletzungsverfahren hängt von der objektiven Feststellung eines Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine

Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht ab, und ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, um eine solche Feststellung zu verhindern, da die Zulassung einer solchen Rechtfertigung dem Zweck des Verfahrens nach Art. 226 EG widerspricht.

Der Umstand, dass die Kommission auf eine mit Gründen versehene Stellungnahme nicht unmittelbar oder binnen kurzer Zeit weitere Schritte folgen ließ, kann nämlich beim betroffenen Mitgliedstaat kein berechtigtes Vertrauen darauf begründen, dass das Verfahren abgeschlossen worden ist. Dies gilt erst recht, wenn während des Zeitraums der angeblichen Untätigkeit Anstrengungen unternommen wurden, um eine Lösung zu finden, die den behaupteten Verstoß beendet. Außerdem kann der betroffene Mitgliedstaat mangels einer Stellungnahme der Kommission dahin, dass sie das eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren abzuschließen beab-

sichtigte, nicht mit Erfolg geltend machen, die Kommission habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, indem sie das Verfahren nicht abgeschlossen habe.

(vgl. Randnrn. 25-27)

3. Ein Mitgliedstaat, der in seiner Verwaltungspraxis den Begriff „Unternehmen der anderen Seite“ in der fraglichen Bestimmung des bilateralen Abkommens über die zur Ausführung von Werkverträgen erfolgende Entsendung von Arbeitnehmern von Unternehmen, die in dem anderen am Abkommen beteiligten Mitgliedstaat niedergelassen sind, als „sein Unternehmen“ auslegt, verstößt gegen seine Verpflichtungen aus Art. 49 EG.

Eine solche Auslegung der genannten Bestimmung begründet nämlich gegenüber Dienstleistungserbringern, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind und die einen Werkvertrag mit einem Unternehmen aus dem anderen am Abkommen beteiligten Mitgliedstaat abschließen wollen, um Dienstleistungen im ersten Mitgliedstaat zu erbringen, eine unmittelbare Diskriminierung, die gegen Art. 49 EG verstößt.

Die betreffende Verwaltungspraxis kann nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass es sich um eine in einem internationalen bilateralen Abkommen enthaltene Bestimmung handelt, da die Mitgliedstaaten bei

der Durchführung der Vereinbarungen, die sie aufgrund von internationalen Abkommen eingegangen sind, unabhängig davon, ob es sich um ein Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem oder mehreren Drittstaaten handelt, vorbehaltlich des Art. 307 EG ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht beachten müssen. Zwar kann die Gefährdung des Gleichgewichts und der Gegenseitigkeit eines bilateralen Abkommens zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat eine objektive Rechtfertigung für die Weigerung des an diesem Abkommen beteiligten Mitgliedstaats darstellen, die Vorteile, die seine eigenen Staatsangehörigen aus diesem Abkommen ziehen, auf die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu erstrecken. Die Anwendung des fraglichen bilateralen Abkommens betrifft jedoch seit dem Beitritt des anderen an dem Abkommen beteiligten Mitgliedstaats zwei Mitgliedstaaten, 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.

Darüber hinaus erlaubt nichts die Annahme, ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen befinde sich in Bezug auf die Möglichkeit, Werkverträge mit Unternehmen, die in dem anderen an dem Abkommen beteiligten Mitgliedstaat niedergelassen sind, abzuschließen, um Dienstleistungen im ersten Mitgliedstaat zu erbringen, in einer anderen Situation als die in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen.

Im Übrigen können wirtschaftliche Erwägungen und schlichte praktische Schwierigkeiten bei der Durchführung des betreffenden bilateralen Abkommens Beschränkungen einer Grundfreiheit jedenfalls nicht rechtfertigen und erst recht nicht eine Abweichung gemäß Art. 46 EG, die eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung voraussetzt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

Hinsichtlich der behaupteten Gefahr einer Umgehung der für den betreffenden Mitgliedstaat günstigen Übergangsvorschriften, die in die Beitrittsakte aufgenommen wurden, um schwerwiegende Störungen auf dem Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats zu verhindern, kann die Erstreckung des Rechts, Werkverträge mit in dem anderen an dem Abkommen beteiligten Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen abzuschließen, auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen, um diesen zu ermöglichen, in den Genuss der nach dem fraglichen bilateralen Abkommen festgelegten Quote für Arbeitnehmer aus dem anderen an dem Abkommen beteiligten Mitgliedstaat zu kommen, keine derartigen Auswirkungen haben, da die Zahl der diesen Arbeitnehmern gewährten Arbeitserlaubnisse jedenfalls nicht durch eine solche Erstreckung zugunsten von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen verändert wird.

(vgl. Randnrn. 40, 42-44, 46, 51-52, 68 und Tenor)

4. Kapitel 2 Nr. 13 des Anhangs XII der 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 erlaubt der Bundesrepublik Deutschland, von Art. 49 Abs. 1 EG abzuweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in Polen niedergelassene Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken, deren Recht, in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen, nationalen Maßnahmen unterliegt. Diese Abweichung soll es der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen, tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihrem Arbeitsmarkt zu begegnen, die sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen ergeben könnten, solange sie gemäß den Übergangsbestimmungen nationale Maßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen über die Freizügigkeit polnischer Arbeitnehmer anwendet.

Der Umstand, dass nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags weitere Bezirke neu in die Liste der Bezirke aufgenommen wurden, in denen Werkverträge nach der deutsch-polnischen Vereinbarung nicht zugelassen werden, begründet keinen Verstoß gegen die Stillhalteklausele der genannten Nr. 13.

Nach dieser Klausel dürfen nämlich keine „Bedingungen, die restriktiver sind“ als die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags geltenden Bedingungen geschaffen werden. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall, 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. So hat die vierteljährlich aktualisierte Liste der Bezirke, die unter das auf der Arbeitsmarktschutzklausel der nationalen Maßnahme beruhende 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 Stillhaltekláuseln bestätigt, der darin besteht, einen Mitgliedstaat daran zu hindern, neue Maßnahmen zu erlassen, die bezwecken oder bewirken, dass restriktivere Bedingungen geschaffen werden als die Bedingungen, die vor dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Klauseln galten.

(vgl. Randnrn. 62, 64-66)