



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

8. Dezember 2020\*

„Nichtigkeitsklage – Richtlinie (EU) 2018/957 – Freier Dienstleistungsverkehr – Entsendung von Arbeitnehmern – Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen – Entlohnung – Entsendungsdauer – Bestimmung der Rechtsgrundlage – Art. 53 und 62 AEUV – Änderung einer bestehenden Richtlinie – Art. 9 AEUV – Missbrauch von Befugnissen – Diskriminierungsverbot – Erforderlichkeit – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Reichweite des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs – Straßenverkehr – Art. 58 AEUV – Verordnung (EG) Nr. 593/2008 – Anwendungsbereich – Grundsätze der Rechtssicherheit und der Normenklarheit“

In der Rechtssache C-620/18

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 2. Oktober 2018,

**Ungarn**, vertreten durch M. Z. Fehér, G. Tornyai und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

**Europäisches Parlament**, vertreten durch M. Martínez Iglesias, L. Visaggio und A. Tamás als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch J. Möller und S. Eisenberg als Bevollmächtigte,

**Französische Republik**, vertreten durch E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser und R. Coesme als Bevollmächtigte,

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M.K. Bulterman, C. Schillemans und J. Langer als Bevollmächtigte,

**Europäische Kommission**, vertreten durch L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann und A. Szmytkowska als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen,

\* Verfahrenssprache: Ungarisch.

**Rat der Europäischen Union**, zunächst vertreten durch A. Norberg, M. Bencze und E. Ambrosini, dann durch A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda und Zs. Bodnár als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Bundesrepublik Deutschland**, vertreten durch J. Möller und S. Eisenberg als Bevollmächtigte,

**Französische Republik**, vertreten durch E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser und R. Coesme als Bevollmächtigte,

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M.K. Bulterman, C. Schillemans und J. Langer als Bevollmächtigte,

**Königreich Schweden**, vertreten durch C. Meyer-Seitz, H. Shev und H. Eklinder als Bevollmächtigte,

**Europäische Kommission**, vertreten durch L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann und A. Szmytkowska als Bevollmächtigte,

Streithelferinnen,

erlässt

#### DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, M. Vilaras (Berichterstatter), E. Regan, M. Ilešič und N. Wahl, der Richter E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, der Richterin K. Jürimäe sowie der Richter C. Lycourgos, P. G. Xuereb und N. Jääskinen,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: R. Șereș, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. März 2020,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Mai 2020

folgendes

#### Urteil

- 1 Mit seiner Klage beantragt Ungarn, die 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, berichtet im ABl. 2019, L 91, S. 77) (im Folgenden: angefochtene Richtlinie) für nichtig zu erklären, hilfsweise, mehrere ihrer Bestimmungen für nichtig zu erklären.

## Rechtlicher Rahmen

### *AEU-Vertrag*

2 Art. 9 AEUV lautet:

„Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“

3 Art. 53 AEUV bestimmt:

„(1) Um die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlassen das Europäische Parlament und der Rat [der Europäischen Union] gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten.

(2) Die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen für die ärztlichen, arztähnlichen und pharmazeutischen Berufe setzt die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung dieser Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten voraus.“

4 Art. 58 Abs. 1 AEUV sieht vor:

„Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Titels über den Verkehr.“

5 Art. 62 AEUV lautet:

„Die Bestimmungen der Artikel 51 bis 54 finden auf das in diesem Kapitel geregelte Sachgebiet Anwendung.“

6 Art. 153 AEUV sieht vor:

„(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,

...

- (2) Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat
- a) unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben;
  - b) in den in Absatz 1 Buchstaben a bis i genannten Bereichen unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.

Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Absatz 1 Buchstaben d, f und g angewandt wird.

...

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“

### ***Bestimmungen über entsandte Arbeitnehmer***

#### *Richtlinie 96/71/EG*

- 7 Die 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) wurde auf der Grundlage von Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EG (jetzt Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV) erlassen.
- 8 Nach ihrem Art. 3 Abs. 1 verfolgte die Richtlinie 96/71 das Ziel, den in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten entsandten Arbeitnehmern bezüglich der in ihr geregelten Aspekte die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu garantieren, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wurde, durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche festgelegt waren.
- 9 Zu den in der Richtlinie 96/71 geregelten Aspekten gehörten nach ihrem Art. 3 Abs. 1 Buchst. c die Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze.

### *Angefochtene Richtlinie*

10 Die angefochtene Richtlinie wurde auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV erlassen.

11 In den Erwägungsgründen 1, 4, 6 und 9 bis 11 der angefochtenen Richtlinie heißt es:

„(1) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sind Grundprinzipien des Binnenmarktes, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert sind. Die Umsetzung und Durchsetzung dieser Grundsätze werden durch die Union weiterentwickelt und sollen gleiche Bedingungen für Unternehmen und die Achtung der Arbeitnehmerrechte gewährleisten.

...

(4) Mehr als zwanzig Jahre nach Erlass der Richtlinie 96/71 ... muss geprüft werden, ob sie immer noch für das richtige Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Förderung der Dienstleistungsfreiheit und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen einerseits und zum anderen der Notwendigkeit des Schutzes der Rechte entsandter Arbeitnehmer sorgt. Damit die Vorschriften einheitlich angewendet werden und eine echte soziale Konvergenz erreicht wird, sollte neben der Überarbeitung der Richtlinie 96/71... der Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI-Verordnung<sup>6</sup>) (ABl. 2014, L 159, S. 11)] Vorrang eingeräumt werden.

...

(6) Der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sind seit den Gründungsverträgen im Unionsrecht verankert. Der Grundsatz des gleichen Entgelts wurde im Sekundärrecht umgesetzt, nicht nur für Frauen und Männer, sondern auch für Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen und vergleichbare Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen, für Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte sowie für Leiharbeiter und vergleichbare Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens. Diese Grundsätze umfassen das Verbot aller Maßnahmen, die eine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen. Bei der Anwendung dieser Grundsätze ist die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen.

...

(9) Die Entsendung hat vorübergehenden Charakter. Entsandte Arbeitnehmer kehren nach Abschluss der Arbeiten, für die sie entsandt worden sind, in der Regel in den Mitgliedstaat, aus dem sie entsandt wurden, zurück. Allerdings sollten angesichts der langen Dauer mancher Entsendungen und in Anerkennung der Verbindung, die zwischen dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats und den für solch lange Zeiträume entsandten Arbeitnehmern besteht, bei Entsendezeiträumen von über 12 Monaten die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Unternehmen, die Arbeitnehmer in ihr Hoheitsgebiet entsenden, diesen Arbeitnehmern zusätzliche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die für die Arbeitnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem die Arbeit verrichtet wird, verbindlich gelten. Dieser Zeitraum sollte verlängert werden, sofern der Dienstleistungserbringer eine mit einer Begründung [versehene] Mitteilung vorlegt.

(10) Ein besserer Arbeitnehmerschutz ist notwendig, um den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sowohl kurz- als auch langfristig sicherzustellen, insbesondere indem ein Missbrauch der durch die Verträge garantierten Rechte verhindert wird. Jedoch können die

Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz das Recht von Unternehmen, die Arbeitnehmer in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats entsenden, sich auch in Fällen, in denen die Entsendung länger als zwölf Monate oder gegebenenfalls 18 Monate dauert, auf die Dienstleistungsfreiheit zu berufen, nicht berühren. Bestimmungen, die für entsandte Arbeitnehmer im Rahmen einer Entsendung von mehr als zwölf oder gegebenenfalls 18 Monaten gelten, müssen daher mit dieser Freiheit vereinbar sein. Gemäß der ständigen Rechtsprechung sind Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit nur zulässig, wenn sie aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie verhältnismäßig und erforderlich sind.

- (11) Überschreitet eine Entsendung 12 oder gegebenenfalls 18 Monate, sollten die zusätzlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die von dem Unternehmen, das Arbeitnehmer in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats entsendet, garantiert werden, auch für Arbeitnehmer gelten, die entsandt werden, um andere entsandte Arbeitnehmer, die die gleiche Tätigkeit am gleichen Ort ausführen, zu ersetzen, damit sichergestellt wird, dass mit diesen Ersetzungen nicht die sonst geltenden Vorschriften umgangen werden.“

12 Die Erwägungsgründe 16 bis 19 haben folgenden Wortlaut:

- „(16) In einem wirklich integrierten und wettbewerbsorientierten Binnenmarkt konkurrieren Unternehmen auf der Grundlage von Faktoren wie Produktivität, Effizienz und dem Bildungs- und Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte sowie der Qualität ihrer Güter und Dienstleistungen und durch den Grad an Innovation miteinander.
- (17) Es fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Entlohnungsvorschriften im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten festzulegen. Die Festlegung der Löhne und Gehälter fällt in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner. Es ist besonders darauf zu achten, dass die nationalen Systeme für die Festlegung der Löhne und Gehälter und die Freiheit der beteiligten Parteien nicht untergraben werden.
- (18) Beim Vergleich der Entlohnung des entsandten Arbeitnehmers mit der geschuldeten Entlohnung gemäß dem nationalen Recht und/oder der nationalen Gepflogenheit des Aufnahmemitgliedstaats sollte der Bruttobetrag der Entlohnung berücksichtigt werden. Dabei sollten nicht die einzelnen Bestandteile der Entlohnung, die gemäß dieser Richtlinie zwingend vorgeschrieben sind, sondern die Bruttobeträge der Entlohnung insgesamt verglichen werden. Um Transparenz zu gewährleisten und die zuständigen Behörden und Stellen bei der Durchführung von Prüfungen und Kontrollen zu unterstützen, ist es jedoch notwendig, dass die einzelnen Bestandteile der Entlohnung gemäß dem nationalen Recht und/oder den Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, aus dem der Arbeitnehmer entsandt wurde, hinreichend genau ermittelt werden können. Sofern die Entsendungszulagen nicht Auslagen betreffen, die infolge der Entsendung tatsächlich entstanden sind, wie z. B. Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten, sollten diese als Bestandteil der Entlohnung gelten und für den Vergleich der Bruttobeträge der Entlohnung berücksichtigt werden.
- (19) Entsendungszulagen dienen oft mehreren Zwecken. Soweit ihr Zweck die Erstattung von infolge der Entsendung entstandenen Kosten wie z. B. Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten ist, sollten sie nicht als Bestandteil der Entlohnung gelten. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten Erstattungsvorschriften für diese Kosten festzulegen. Der Arbeitgeber sollte entsandten Arbeitnehmern diese Kosten im Einklang mit den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten erstatten.“



13 Der 24. Erwägungsgrund der Richtlinie lautet:

„Mit dieser Richtlinie wird ein ausgeglichener Rahmen für die Dienstleistungsfreiheit und den Schutz entsandter Arbeitnehmer eingerichtet, der diskriminierungsfrei, transparent und verhältnismäßig ist und gleichzeitig die Vielfalt der nationalen Arbeitsbeziehungen achtet. Diese Richtlinie steht der Anwendung von für entsandte Arbeitnehmer günstigeren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht entgegen.“

14 Mit Art. 1 Nr. 1 Buchst. b der angefochtenen Richtlinie werden in Art. 1 der Richtlinie 96/71 die Abs. –1 und –1a eingefügt:

„(–1) Mit [der Richtlinie 96/71] wird der Schutz entsandter Arbeitnehmer während ihrer Entsendung im Verhältnis zur Dienstleistungsfreiheit sichergestellt, indem zwingende Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer festgelegt werden, die eingehalten werden müssen.

(–1a) [Die Richtlinie 96/71] berührt in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene anerkannten Grundrechte, einschließlich des Rechts oder der Freiheit zum Streik oder zur Durchführung anderer Maßnahmen, die im Rahmen der jeweiligen Systeme der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsbeziehungen nach ihren nationalen Rechtsvorschriften und/oder ihren nationalen Gepflogenheiten vorgesehen sind. Sie berührt auch nicht das Recht, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen und durchzusetzen oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen.“

15 Durch Art. 1 Nr. 2 Buchst. a der angefochtenen Richtlinie wird Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/71 wie folgt geändert, diesem Unterabsatz die Buchst. h und i hinzugefügt und in diesen Art. 3 Abs. 1 ein Unterabs. 3 eingefügt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Unternehmen den in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern bezüglich der nachstehenden Aspekte auf der Grundlage der Gleichbehandlung die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird, festgelegt sind,

– durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder

– durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die anderweitig nach Absatz 8 Anwendung finden:

...

c) Entlohnung, einschließlich der Überstundensätze; dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme;

...

h) Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden;

i) Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen.

...

Für die Zwecke [der Richtlinie 96/71] bestimmt sich der Begriff ‚Entlohnung‘ nach den nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt ist, und umfasst alle die Entlohnung ausmachenden Bestandteile, die gemäß nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder durch in diesem Mitgliedstaat für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die nach Absatz 8 anderweitig Anwendung finden, zwingend verbindlich gemacht worden sind.“

- 16 Durch Art. 1 Nr. 2 Buchst. b der angefochtenen Richtlinie wird in Art. 3 der Richtlinie 96/71 ein Abs. 1a eingefügt, der folgenden Wortlaut hat:

„In Fällen, in denen die tatsächliche Entsendungsdauer mehr als 12 Monate beträgt, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anwendbaren Recht die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Unternehmen den in ihr Hoheitsgebiet entsandten Arbeitnehmern auf der Grundlage der Gleichbehandlung zusätzlich zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels sämtliche anwendbaren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantieren, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird, festgelegt sind

- durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder
- durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche, oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die anderweitig nach Absatz 8 anderweitig Anwendung finden.

Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes findet keine Anwendung auf folgende Aspekte:

- a) Verfahren, Formalitäten und Bedingungen für den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrags, einschließlich Wettbewerbsverboten;
- b) zusätzliche betriebliche Altersversorgungssysteme.

Legt der Dienstleistungserbringer eine mit einer Begründung versehene Mitteilung vor, so verlängert der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, den in Unterabsatz 1 genannten Zeitraum auf 18 Monate.

Ersetzt ein in Artikel 1 Absatz 1 genanntes Unternehmen einen entsandten Arbeitnehmer durch einen anderen entsandten Arbeitnehmer, der die gleiche Tätigkeit am gleichen Ort ausführt, so gilt als Entsendungsdauer für die Zwecke dieses Absatzes die Gesamtdauer der Entsendezeiten der betreffenden einzelnen entsandten Arbeitnehmer.

Der in Unterabsatz 4 dieses Absatzes genannte Begriff ‚gleiche Tätigkeit am gleichen Ort‘ wird unter anderem unter Berücksichtigung der Art der zu erbringenden Dienstleistung oder der durchzuführenden Arbeit und der Anschrift(en) des Arbeitsplatzes bestimmt.“

- 17 Nach Art. 1 Nr. 2 Buchst. c der angefochtenen Richtlinie hat Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie 96/71 folgenden Wortlaut:

„Die Absätze 1 bis 6 stehen der Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht entgegen.

Die Entsendungszulagen gelten als Bestandteil der Entlohnung, sofern sie nicht als Erstattung von infolge der Entsendung tatsächlich entstandenen Kosten wie z. B. Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten gezahlt werden. Der Arbeitgeber erstattet dem entsandten Arbeitnehmer



unbeschadet des Absatzes 1 Unterabsatz 1 Buchstabe i diese Kosten im Einklang mit den auf das Arbeitsverhältnis des entsandten Arbeitnehmers anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten.

Legen die für das Arbeitsverhältnis geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht fest, ob und wenn ja welche Bestandteile einer Entsendungszulage als Erstattung von infolge der Entsendung tatsächlich entstandenen Kosten gezahlt werden oder welche Teil der Entlohnung sind, so ist davon auszugehen, dass die gesamte Zulage als Erstattung von infolge der Entsendung entstandenen Kosten gezahlt wird.“

18 Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie gilt für den Straßenverkehrssektor ab dem Geltungsbeginn eines Gesetzgebungsakts zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 35)] bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71... und der Richtlinie 2014/67... für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor.“

#### ***Bestimmungen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht***

19 Im 40. Erwägungsgrund der 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) heißt es:

„Die Aufteilung der Kollisionsnormen auf zahlreiche Rechtsakte sowie Unterschiede zwischen diesen Normen sollten vermieden werden. Diese Verordnung sollte jedoch die Möglichkeit der Aufnahme von Kollisionsnormen für vertragliche Schuldverhältnisse in Vorschriften des [Unionsrechts] über besondere Gegenstände nicht ausschließen.

Diese Verordnung sollte die Anwendung anderer Rechtsakte nicht ausschließen, die Bestimmungen enthalten, die zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beitragen sollen, soweit sie nicht in Verbindung mit dem Recht angewendet werden können, auf das die Regeln dieser Verordnung verweisen. ...“

20 Art. 8 („Individualarbeitsverträge“) dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Individualarbeitsverträge unterliegen dem von den Parteien nach Artikel 3 gewählten Recht. Die Rechtswahl der Parteien darf jedoch nicht dazu führen, dass dem Arbeitnehmer der Schutz entzogen wird, der ihm durch Bestimmungen gewährt wird, von denen nach dem Recht, das nach den Absätzen 2, 3 und 4 des vorliegenden Artikels mangels einer Rechtswahl anzuwenden wäre, nicht durch Vereinbarung abgewichen werden darf.

(2) Soweit das auf den Arbeitsvertrag anzuwendende Recht nicht durch Rechtswahl bestimmt ist, unterliegt der Arbeitsvertrag dem Recht des Staates, in dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet. Der Staat, in dem die Arbeit gewöhnlich verrichtet wird, wechselt nicht, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend in einem anderen Staat verrichtet.

...“

21 Art. 23 („Verhältnis zu anderen [Unionsrechtsakten]“) der Verordnung sieht vor:

„Mit Ausnahme von Artikel 7 berührt diese Verordnung nicht die Anwendung von Vorschriften des [Unionsrechts], die in besonderen Bereichen Kollisionsnormen für vertragliche Schuldverhältnisse enthalten.“

### **Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof**

22 Ungarn beantragt,

- die angefochtene Richtlinie für nichtig zu erklären;
- hilfsweise,
  - Art. 1 Nr. 2 Buchst. a der angefochtenen Richtlinie für nichtig zu erklären, mit dem Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c und Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 96/71 neu gefasst werden,
  - Art. 1 Nr. 2 Buchst. b der angefochtenen Richtlinie für nichtig zu erklären, mit dem Art. 3 Abs. 1a der Richtlinie 96/71 geschaffen wird,
  - Art. 1 Nr. 2 Buchst. c der angefochtenen Richtlinie für nichtig zu erklären,
  - Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie für nichtig zu erklären, und
- dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

23 Das Parlament und der Rat beantragen, die Klage abzuweisen und Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

24 Ungarn hat gemäß Art. 16 Abs. 3 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union beantragt, dass die Große Kammer über die Rechtssache entscheidet.

25 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 21. Februar 2019 sind die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments und des Rates zugelassen worden.

26 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. März 2019 ist das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

### **Zur Klage**

27 Die ungarische Regierung stützt ihre Klage auf die folgenden fünf Gründe: Wahl einer falschen Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Richtlinie, Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV und Missbrauch von Befugnissen, Verstoß gegen Art. 56 AEUV, Verstoß gegen Art. 56 AEUV, da die angefochtene Richtlinie die wirksame Umsetzung des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließe, und Verstoß gegen die Rom-I-Verordnung sowie gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Normenklarheit.

***Zum ersten Klagegrund: Wahl einer falschen Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Richtlinie***

*Vorbringen der Parteien*

- 28 Ungarn macht geltend, der Unionsgesetzgeber habe, indem er sich auf Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV gestützt habe, keine zutreffende Rechtsgrundlage gewählt, um die angefochtene Richtlinie zu erlassen. Ihrem Gegenstand und Inhalt nach ziele diese Richtlinie ausschließlich oder hauptsächlich auf den Schutz der Arbeitnehmer ab, und trage nicht dazu bei, Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr zu beseitigen.
- 29 Ungarn ist in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass sich die Rechtsgrundlage in Bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr weder auf die Ziele des Schutzes der Arbeitnehmer noch auf die in Art. 153 AEUV genannten Maßnahmen, die in diesem Bereich erlassen werden könnten, erstrecke.
- 30 Es sei aber das wesentliche Ziel der angefochtenen Richtlinie, die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer sicherzustellen, insbesondere durch die Ausdehnung des Grundsatzes der gleichen Entlohnung für Arbeitnehmer auf diejenigen, die im Rahmen einer Entsendung grenzüberschreitend Dienstleistungen erbrächten. Diese erhielten die gesamte im Recht des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehene Entlohnung.
- 31 In Anbetracht ihrer protektionistischen Wirkung stehe die angefochtene Richtlinie jedoch im Widerspruch zu den Zielen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Union sowie des Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.
- 32 Außerdem habe der Rat nicht angegeben, welche zwingenden Bestimmungen dieser Richtlinie es ermöglichen, den freien Dienstleistungsverkehr tatsächlich durch den Schutz der Arbeitnehmer und die Verhinderung unfairen Wettbewerbs zu stärken.
- 33 Ungarn schließt somit aus der Prüfung des Inhalts der Richtlinie, dass diese nichts enthalte, was die Wahl der Rechtsgrundlage durch den Unionsgesetzgeber rechtfertigen könnte.
- 34 Das Gleiche gelte, wenn Inhalt und Ziele der angefochtenen Richtlinie zusammen mit dem durch sie geänderten Rechtsakt geprüft würden, da diese Richtlinie das Ziel der Richtlinie 96/71 so definiert habe, dass sie sich ausschließlich auf die Sicherstellung des Schutzes entsandter Arbeitnehmer beziehe.
- 35 Die Notwendigkeit, die Änderungen in ihren Zusammenhang zu stellen und einen Gesetzgebungsakt in seiner Gesamtheit zu prüfen, bedeute nicht, dass die Rechtsgrundlage des ändernden Rechtsakts dadurch zu ermitteln sei, dass nur die Ziele und der Inhalt des geänderten Rechtsakts berücksichtigt würden.
- 36 Ungarn schließt daraus, dass die Rechtsgrundlage vor allem anhand des Ziels und des Inhalts der Bestimmungen des Änderungsrechtsakts zu bestimmen sei und dass Art. 153 Abs. 2 Buchst. b AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage hätte darstellen können, da die angefochtene Richtlinie Fragen regele, die von dieser Bestimmung genauer erfasst würden als von den Art. 53 und 62 AEUV.
- 37 Das Parlament und der Rat, die durch die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission unterstützt werden, treten dem Vorbringen Ungarns entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

- 38 Zunächst ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen muss, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung des betreffenden Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 39 Auch kann zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage der rechtliche Zusammenhang, in den sich eine neue Regelung einfügt, berücksichtigt werden, insbesondere soweit dieser Zusammenhang Aufschluss über das Ziel dieser Regelung zu geben vermag (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 32).
- 40 Somit sind bei einer Regelung, die, wie die angefochtene Richtlinie, eine bestehende Regelung ändert, für die Bestimmung der Rechtsgrundlage dieser Regelung auch die bestehende Regelung, die durch sie geändert wird, und vor allem deren Ziel sowie deren Inhalt zu berücksichtigen (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 42).
- 41 Außerdem kann, wenn ein Gesetzgebungsakt die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich des Handelns der Union bereits koordiniert hat, der Unionsgesetzgeber im Hinblick auf seine Aufgabe, über den Schutz der im AEU-Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen zu wachen, nicht daran gehindert sein, diesen Rechtsakt den veränderten Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen und die übergreifenden Ziele der Union in Art. 9 AEUV zu berücksichtigen, zu denen u. a. die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes gehören (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, Rn. 78).
- 42 In einem solchen Fall kann der Unionsgesetzgeber seine Aufgabe, über den Schutz dieser allgemeinen Interessen und übergreifenden Ziele der Union zu wachen, nämlich nur dann ordnungsgemäß wahrnehmen, wenn es ihm erlaubt ist, die einschlägigen Unionsvorschriften den veränderten Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Zweitens ist der betreffende Rechtsakt, wenn die Verträge eine spezifischere Bestimmung enthalten, die als Rechtsgrundlage für ihn dienen kann, auf diese Bestimmung zu stützen (Urteil vom 12. Februar 2015, Parlament/Rat, C-48/14, EU:C:2015:91, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Drittens ergibt sich aus Art. 53 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 62 AEUV, dass der Unionsgesetzgeber für den Erlass von Richtlinien zuständig ist, die u. a. auf die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten abzielen, um die Aufnahme und Ausübung dieser Tätigkeiten zu erleichtern.
- 45 Diese Bestimmungen ermächtigen daher den Unionsgesetzgeber, die nationalen Regelungen zu koordinieren, die schon durch ihre Unterschiedlichkeit geeignet sind, den freien Dienstleistungsverkehr zwischen Mitgliedstaaten zu behindern.

- 46 Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass der Unionsgesetzgeber bei der Koordinierung solcher Regelungen nicht auch für die Beachtung des von den verschiedenen Mitgliedstaaten verfolgten Allgemeininteresses und der in Art. 9 AEUV verankerten Ziele zu sorgen hat, die die Union bei der Festlegung und Durchführung aller ihrer Politiken und Maßnahmen berücksichtigen muss, zu denen die in Rn. 41 des vorliegenden Urteils genannten Erfordernisse gehören.
- 47 Sind somit die Voraussetzungen für die Heranziehung von Art. 53 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 62 AEUV als Rechtsgrundlage erfüllt, kann der Unionsgesetzgeber nicht deshalb daran gehindert sein, sich auf diese Rechtsgrundlage zu stützen, weil er auch solche Erfordernisse berücksichtigt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Mai 1997, Deutschland/Parlament und Rat, C-233/94, EU:C:1997:231, Rn. 17, und vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Folglich müssen die vom Unionsgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 62 AEUV erlassenen Koordinierungsmaßnahmen nicht nur zum Ziel haben, die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs zu erleichtern, sondern gegebenenfalls auch, den Schutz anderer grundlegender Interessen zu gewährleisten, die diese Freiheit beeinträchtigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Richtlinie 96/71, da die angefochtene Richtlinie einige Bestimmungen der Richtlinie 96/71 ändert oder neue Bestimmungen in diese einfügt, Teil des rechtlichen Zusammenhangs der angefochtenen Richtlinie ist, wie insbesondere aus deren Erwägungsgründen 1 und 4 hervorgeht, in denen es zum einen heißt, dass die Union die Grundprinzipien des Binnenmarkts, nämlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit, weiterentwickelt, die gleiche Bedingungen für Unternehmen und die Achtung der Arbeitnehmerrechte gewährleisten sollen, und in denen es zum anderen heißt, dass mehr als 20 Jahre nach Erlass der Richtlinie 96/71 geprüft werden muss, ob sie immer noch für das richtige Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Förderung der Dienstleistungsfreiheit und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen einerseits und der Notwendigkeit des Schutzes der Rechte entsandter Arbeitnehmer andererseits sorgt.
- 50 Was zum Ersten ihr Ziel anbelangt, soll die angefochtene Richtlinie zusammen mit der durch sie geänderten Richtlinie ein Gleichgewicht zwischen zwei Interessen schaffen, nämlich zum einen den Unternehmen aller Mitgliedstaaten die Möglichkeit gewährleisten, Dienstleistungen im Binnenmarkt zu erbringen, indem sie Arbeitnehmer aus ihrem Sitzmitgliedstaat in den Mitgliedstaat ihrer Leistungserbringung entsenden, und zum anderen, die Rechte der entsandten Arbeitnehmer schützen.
- 51 Zu diesem Zweck wollte der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass der angefochtenen Richtlinie den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherstellen, d. h. in einem rechtlichen Rahmen, der einen Wettbewerb gewährleistet, 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, wobei, wie sich aus dem zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt, dieser Schutz zugleich auch das Mittel ist, um „den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage ... sicherzustellen“.
- 52 Zu diesem Zweck zielt die Richtlinie 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 und so einen besseren Schutz der in diesen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer sicherzustellen.



- 53 Was zum Zweiten ihren Inhalt anbelangt, bezweckt die angefochtene Richtlinie insbesondere mit den von Ungarn beanstandeten Bestimmungen eine stärkere Berücksichtigung des Schutzes der entsandten Arbeitnehmer, und zwar ebenfalls mit dem Ziel, die faire Ausübung eines freien Dienstleistungsverkehrs im Aufnahmemitgliedstaat sicherzustellen.
- 54 Vor diesem Hintergrund ändert Art. 1 Nr. 1 dieser Richtlinie erstens Art. 1 der Richtlinie 96/71, indem zum einen ein Abs. –1 eingefügt wird, der die Sicherstellung des Schutzes entsandter Arbeitnehmer während ihrer Entsendung den Zielen der Richtlinie hinzufügt, und zum anderen ein Abs. –1a, in dem klargestellt wird, dass die Richtlinie 96/71 in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene anerkannten Grundrechte berührt.
- 55 Zweitens wird Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 durch Art. 1 Nr. 2 Buchst. a der angefochtenen Richtlinie geändert, indem zur Begründung der den entsandten Arbeitnehmern im Bereich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu gewährenden Garantie auf die Gleichbehandlung Bezug genommen wird. Die Liste der von dieser Garantie betroffenen Bereiche wird zum einen auf die Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden, und zum anderen auf die Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen, erweitert. Außerdem wird in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/71 in der durch die angefochtene Richtlinie geänderten Fassung (im Folgenden: geänderte Richtlinie 96/71) der Begriff „Mindestlohnsätze“ durch den Begriff „Entlohnung“ ersetzt.
- 56 Drittens schafft die angefochtene Richtlinie eine Abstufung bei der Anwendung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats, indem sie mittels der Einfügung eines Art. 3 Abs. 1a in die Richtlinie 96/71 die Anwendung fast aller dieser Bedingungen vorschreibt, wenn die Entsendung tatsächlich mehr als – in der Regel – zwölf Monate dauert.
- 57 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die angefochtene Richtlinie entgegen dem Vorbringen Ungarns geeignet ist, den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage zu stärken, was das mit ihr verfolgte Hauptziel ist, da sie sicherstellt, dass die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der entsandten Arbeitnehmer so weit wie möglich denen der Arbeitnehmer, die von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt werden, angenähert sind, wobei den entsandten Arbeitnehmern in diesem Mitgliedstaat Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zugutekommen, die einen besseren Schutz bewirken als die in der Richtlinie 96/71 vorgesehenen.
- 58 Zum Dritten sollen mit der Richtlinie 96/71, wie aus ihrem ersten Erwägungsgrund hervorgeht, zwar Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden, im fünften Erwägungsgrund wird jedoch klargestellt, dass die Förderung des länderübergreifenden Dienstleistungsverkehrs im Rahmen eines fairen Wettbewerbs und von Maßnahmen, die die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer garantieren, verwirklicht werden muss.
- 59 Vor diesem Hintergrund kündigen die Erwägungsgründe 13 und 14 der Richtlinie 96/71 die Koordinierung der Gesetze der Mitgliedstaaten an, um einen „harten Kern“ zwingender Bestimmungen über ein Mindestmaß an Schutz festzulegen, das im Aufnahmemitgliedstaat von Arbeitgebern zu gewährleisten ist, die Arbeitnehmer dorthin entsenden.
- 60 Somit hat die Richtlinie 96/71, auch wenn sie zugleich das Ziel verfolgt hat, den länderübergreifenden freien Dienstleistungsverkehr zu verbessern, vom Zeitpunkt ihres Erlasses an bereits die Notwendigkeit berücksichtigt, einen Wettbewerb zu gewährleisten, 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 hat damit auch dem Schutz der entsandten Arbeitnehmer Rechnung getragen. Insbesondere waren in Art. 3 dieser



Richtlinie die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats aufgeführt, die den in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats entsandten Arbeitnehmern von den Arbeitgebern, die sie entsandt haben, um dort Dienstleistungen zu erbringen, zu gewährleisten waren.

- 61 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass, wie in den Rn. 41 und 42 des vorliegenden Urteils ausgeführt, der Unionsgesetzgeber beim Erlass eines Rechtsakts im Hinblick auf seine Aufgabe, über den Schutz der im AEU-Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen zu wachen, nicht daran gehindert sein kann, diesen Rechtsakt den veränderten Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen.
- 62 Unter Berücksichtigung des größeren rechtlichen Zusammenhangs, in dem die angefochtene Richtlinie erlassen wurde, ist jedoch festzustellen, dass sich der Binnenmarkt seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 96/71 wesentlich verändert hat, vor allem durch die schrittweisen Erweiterungen der Union in den Jahren 2004, 2007 und 2013, die dazu geführt haben, dass Unternehmen aus Mitgliedstaaten, in denen im Allgemeinen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen galten, die sich von denen in den anderen Mitgliedstaaten unterschieden, an diesem Markt beteiligt wurden.
- 63 Darüber hinaus hat die Kommission, wie das Parlament geltend gemacht hat, in ihrer Arbeitsunterlage SWD(2016) 52 final 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“ (im Folgenden: Folgenabschätzung) festgestellt, 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.
- 64 Angesichts des mit der Richtlinie 96/71 verfolgten Ziels, den freien länderübergreifenden Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt im Rahmen eines fairen Wettbewerbs sicherzustellen und die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer zu garantieren, konnte sich der Unionsgesetzgeber daher beim Erlass der angefochtenen Richtlinie in Anbetracht der in den Rn. 62 und 63 des vorliegenden Urteils angeführten Entwicklung der Umstände und Erkenntnisse auf dieselbe Rechtsgrundlage stützen, die für den Erlass der Richtlinie 96/71 herangezogen wurde. Um dieses Ziel in einem geänderten Kontext bestmöglich zu erreichen, konnte es der Unionsgesetzgeber nämlich für erforderlich halten, das Gleichgewicht, auf dem die Richtlinie 96/71 beruhte, anzupassen, indem die Rechte der in den Aufnahmemitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer in der Weise gestärkt werden, dass sich der Wettbewerb zwischen den Unternehmen, die Arbeitnehmer in diesen Mitgliedstaat entsenden, und den dort ansässigen Unternehmen unter faireren Bedingungen entwickelt.
- 65 Hinzuzufügen ist, dass Art. 153 AEUV entgegen dem Vorbringen Ungarns keine speziellere Rechtsgrundlage darstellt, auf deren Grundlage die angefochtene Richtlinie hätte erlassen werden können. Dieser Art. 153 zielt nämlich nur auf den Schutz der Arbeitnehmer und nicht auf den freien Dienstleistungsverkehr in der Union ab.
- 66 Zwar enthält Art. 153 Abs. 2 AEUV in seinen Buchst. a und b zwei verschiedene Rechtsgrundlagen. Jedoch kann keine von ihnen als Grundlage für die angefochtene Richtlinie dienen.
- 67 Art. 153 Abs. 2 Buchst. a AEUV beschränkt sich nämlich darauf, den Erlass von Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Sozialrechts vorzusehen, was weder dem Ziel der angefochtenen Richtlinie, nämlich freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage herzustellen, noch ihrem Inhalt entspricht, der Maßnahmen zur Koordinierung der Regelungen der Mitgliedstaaten über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen umfasst.
- 68 Zwar erlaubt Art. 153 Abs. 2 Buchst. b AEUV der Union, in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik der Union Harmonisierungsmaßnahmen zu erlassen, jedoch stellt die angefochtene Richtlinie keine Harmonisierungsrichtlinie dar, da sie sich darauf beschränkt, bestimmte Vorschriften des

Aufnahmemitgliedstaats für den Fall der Entsendung von Arbeitnehmern durch in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen verbindlich zu machen und dabei, wie sich aus dem 24. Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt, die Vielfalt der nationalen Arbeitsbeziehungen zu achten.

69 Folglich konnte Art. 153 AEUV nicht die Rechtsgrundlage der angefochtenen Richtlinie sein.

70 Nach alledem ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

### ***Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV und Missbrauch von Befugnissen***

#### *Vorbringen der Parteien*

71 Nach Auffassung Ungarns verstößt die angefochtene Richtlinie gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV, der die Regelung des Arbeitsentgelts aus den Rechtsetzungsbefugnissen der Union ausschließe.

72 Ungarn ist nämlich der Ansicht, dass die angefochtene Richtlinie durch die Änderung von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/71 unmittelbar die Entlohnung der im Rahmen einer länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen entsandten Arbeitnehmer festlege.

73 Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteile vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 40 und 46, und vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 123) macht Ungarn geltend, dass der Grund für die in Art. 153 Abs. 5 AEUV enthaltene Ausnahme für „Arbeitsentgelt“ darin liege, dass die Festsetzung des Lohn- und Gehaltsniveaus der Vertragsautonomie der Sozialpartner auf nationaler Ebene und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet unterliege.

74 Die angefochtene Richtlinie schreibe die Anwendung verbindlicher Regeln nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten des Aufnahmemitgliedstaats in Bezug auf die – mit Ausnahme der zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme – Gesamtheit der mit der Entlohnung zusammenhängenden Beschäftigungsbedingungen vor, was die Festsetzung der Höhe der Entlohnung einschließe. Diese Richtlinie führe somit zu einem unmittelbaren Eingriff des Unionsrechts in die Festlegung der Entlohnung.

75 Ungarn kommt zu dem Schluss, dass die Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage ein Mittel sei, um den von der Union mit dem Erlass der angefochtenen Richtlinie begangenen Missbrauch von Befugnissen zu verschleiern.

76 Das Parlament und der Rat, die durch die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission unterstützt werden, treten dem Vorbringen Ungarns entgegen.

#### *Würdigung durch den Gerichtshof*

77 Der zweite Klagegrund besteht aus zwei Teilen, wonach zum einen die angefochtene Richtlinie gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV verstoße, der die Regelung des Arbeitsentgelts aus den Rechtsetzungsbefugnissen der Union ausschließe, und wonach zum anderen der Unionsgesetzgeber durch den Erlass dieser Richtlinie seine Befugnisse missbraucht habe.

78 Zum ersten Teil dieses Klagegrundes ist zunächst darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus Rn. 69 des vorliegenden Urteils ergibt, Art. 153 AEUV nicht die Rechtsgrundlage der angefochtenen Richtlinie sein konnte.

- 79 Diese beschränkt sich nämlich auf die Koordinierung der Regelungen der Mitgliedstaaten im Fall der Entsendung von Arbeitnehmern, indem sie Unternehmen, die Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat als den ihres Sitzes entsenden, verpflichtet, diesen Arbeitnehmern bestimmte oder fast alle der im Aufnahmemitgliedstaat nach den verbindlichen Regeln dieses Mitgliedstaats vorgesehenen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu gewähren, einschließlich derjenigen über die den entsandten Arbeitnehmern zu zahlende Entlohnung.
- 80 Da Art. 153 Abs. 5 AEUV eine Ausnahme von den sich aus den ersten Absätzen dieses Artikels ergebenden Zuständigkeiten der Union vorsieht, die nicht als Rechtsgrundlage für die angefochtene Richtlinie dienen können und daher nicht anwendbar sind, kann er die Gültigkeit dieser Richtlinie nicht berühren.
- 81 Folglich ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes zurückzuweisen.
- 82 Zum zweiten Teil dieses Klagegrundes ist festzustellen, dass eine Maßnahme nur dann ermessensmissbräuchlich ist, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen Zwecken als denen, zu denen die betreffende Befugnis eingeräumt wurde, oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der AEU-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (Urteil vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat, C-146/13, EU:C:2015:298, Rn. 56).
- 83 Nach Ansicht Ungarns hat der Unionsgesetzgeber seine Befugnisse missbraucht, indem er eine ungeeignete Rechtsgrundlage, nämlich Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV, gewählt habe, um seine gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV verstößende Einmischung in die Festlegung der Entlohnung zu verschleiern.
- 84 Aus der Prüfung des ersten Klagegrundes ergibt sich jedoch, dass die angefochtene Richtlinie zu Recht auf der Rechtsgrundlage von Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV erlassen wurde, und aus der Prüfung des ersten Teils des vorliegenden Klagegrundes, dass diese Richtlinie folglich nicht unter Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV erlassen wurde.
- 85 Infolgedessen ist der zweite Teil des zweiten Klagegrundes und damit dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

### ***Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 56 AEUV***

#### *Vorbringen der Parteien*

- 86 Mit seinem dritten Klagegrund macht Ungarn geltend, die angefochtene Richtlinie verstoße gegen Art. 56 AEUV. Dieser dritte Klagegrund besteht aus fünf Teilen.
- 87 In einem ersten Teil macht Ungarn unter Berufung auf die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) geltend, die Unionsregelung über den freien Dienstleistungsverkehr setze den fundamentalen Grundsatz um, dass jeder Mitgliedstaat die von einem anderen Mitgliedstaat im Einklang mit dem Unionsrecht angewandten Beschäftigungsbedingungen anerkennen müsse, da der Schutz der Rechte der entsandten Arbeitnehmer durch das Recht des Herkunftsmitgliedstaats ausreichend gewährleistet sei.
- 88 Ungarn ist jedoch der Ansicht, dass die Richtlinie 96/71 vor ihrer Änderung durch die angefochtene Richtlinie einen angemessenen Schutz der entsandten Arbeitnehmer geboten habe, indem sie hinsichtlich der Entlohnung die Zahlung des Mindestlohns des Aufnahmemitgliedstaats vorgeschrieben habe. Die angefochtene Richtlinie lasse, indem sie die Zahlung der von diesem Mitgliedstaat

vorgesehenen Entlohnung vorschreibe, Zweifel aufkommen, ob der Mindestlohn dieses Staats ausreiche, das Ziel des Schutzes der Arbeitnehmer sicherzustellen bzw. die Lebenshaltungskosten in diesem Staat zu decken.

- 89 Diese Änderung diene auch nicht dem freien Dienstleistungsverkehr, sondern stelle einen unmittelbaren Eingriff in die Wirtschaftsbeziehungen dar und beseitige den rechtmäßigen Wettbewerbsvorteil bestimmter, gut identifizierbarer Mitgliedstaaten, in denen das Lohnniveau niedriger sei, so dass der Unionsgesetzgeber eine Maßnahme eingeführt habe, die eine Verfälschung des Wettbewerbs bewirke.
- 90 Außerdem habe sich die Kommission in der Folgenabschätzung nicht auf Zahlen berufen können, die hätten belegen können, dass der Schutz der Arbeitnehmer eine Änderung der Richtlinie 96/71 in Bezug auf die für entsandte Arbeitnehmer geltende Entlohnung erforderlich gemacht hätte.
- 91 Schließlich stellt Ungarn eine Parallele zur Regelung im Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit her, nach der das Schutzniveau, das den entsandten Arbeitnehmern vom Herkunftsmitgliedstaat gewährt werde, als angemessen angesehen werde und die Situation des entsandten Arbeitnehmers individuell anhand zahlreicher Kriterien geprüft werde, wobei das Ziel darin bestehe, die Kumulierung nationaler Ansprüche zu vermeiden.
- 92 In einem zweiten Teil macht Ungarn geltend, dass die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 96/71 enthaltene Bestimmung, die den Begriff „Entlohnung“ anstelle des Begriffs „Mindestlohnsätze“ zugrunde lege, dem Ziel zuwiderlaufe, die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer des Aufnahmemitgliedstaats und der in diesen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer sicherzustellen, da sie in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen verpflichte, den von ihnen in einen anderen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmern eine unter Berücksichtigung der Gepflogenheiten dieses Mitgliedstaats festgelegte Entlohnung zu zahlen, wobei diese Gepflogenheiten für die Unternehmen dieses Mitgliedstaats nicht zwingend gälten, da diese im Allgemeinen nur durch das Erfordernis des Mindestlohns gebunden seien. Daraus folge, dass der Mindestlohnsatz des Aufnahmemitgliedstaats für die Arbeitnehmer dieses Mitgliedstaats als ausreichend angesehen werde, nicht aber für die entsandten Arbeitnehmer.
- 93 Ungarn ist ferner der Ansicht, dass die in Art. 3 Abs. 7 der geänderten Richtlinie 96/71 den Unternehmen, die Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, auferlegte Verpflichtung, Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten zu erstatten, gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße.
- 94 Schließlich fielen die Bereiche der sozialen Sicherheit und der Besteuerung der Arbeitnehmer, in denen von einigen Mitgliedstaaten angenommen werde, dass sie einen relativen Wettbewerbsvorteil hätten, in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und der Unionsgesetzgeber habe beim Erlass der angefochtenen Richtlinie nicht geprüft, ob die in diesen Bereichen bestehenden Unterschiede einen solchen Vorteil böten.
- 95 In einem dritten Teil macht Ungarn erstens geltend, die angefochtene Richtlinie sei nicht geeignet, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, nämlich fairere Wettbewerbsbedingungen für die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Dienstleistungserbringer zu gewährleisten. Ungarn beanstandet in diesem Zusammenhang den Wortlaut des 16. Erwägungsgrundes der Richtlinie, nach dem Unternehmen auf der Grundlage anderer Faktoren als der Kosten miteinander in Wettbewerb stünden, was bedeute, dass der Preis der Dienstleistung bei der Entscheidung des Verbrauchers keine Rolle spiele.
- 96 Zweitens habe die Kommission nicht ohne weitere Prüfung der Arbeitsbedingungen oder der Situation der entsandten Arbeitnehmer aus den Daten der Folgenabschätzung, nach denen die Zahl der entsandten Arbeitnehmer zwischen 2010 und 2014 um 44,4 % gestiegen sei, schließen können, dass der Schutz dieser Arbeitnehmer unzureichend gewesen sei.



- 97 Drittens gingen die Bestimmungen der angefochtenen Richtlinie in Anbetracht des vorübergehenden Charakters einer im Rahmen einer Entsendung von Arbeitnehmern erbrachten Dienstleistung über das hinaus, was erforderlich sei, um das Ziel des Schutzes entsandter Arbeitnehmer zu erreichen. Insoweit sei zwischen der Situation eines Arbeitnehmers, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch mache, und der eines Arbeitnehmers, der im Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen einer Entsendung vorübergehend Dienstleistungen erbringe, zu unterscheiden, da der Erstgenannte für Rechnung und unter Leitung eines Arbeitgebers dieses Mitgliedstaats tätig sei, während der Zweitgenannte weder in die Gesellschaft noch in den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats wirklich integriert sei.
- 98 Mit einem vierten Teil macht Ungarn geltend, dass die in Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 vorgesehenen Bestimmungen über die langfristige Entsendung eine unverhältnismäßige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellten, indem sie die Anwendung fast des gesamten Arbeitsrechts des Aufnahmemitgliedstaats vorschrieben, was nicht durch den Schutz der Interessen der entsandten Arbeitnehmer gerechtfertigt sei.
- 99 Die von Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 erfassten, länger als zwölf Monate entsandten Arbeitnehmer befänden sich im Hinblick auf ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats nicht in einer Situation, die mit der der Arbeitnehmer dieses Mitgliedstaats vergleichbar sei.
- 100 Die Festigung der Verbindungen eines Unternehmens, das Arbeitnehmer entsende, mit dem Aufnahmemitgliedstaat erfolge allenfalls in wirtschaftlicher Hinsicht.
- 101 Außerdem könne nicht angenommen werden, dass eine Bestimmung, nach der einem länger als zwölf Monate in einen Aufnahmemitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer das in diesem Mitgliedstaat geltende Recht zugutekomme, für diesen Arbeitnehmer immer günstiger sei. Im Übrigen enthalte der AEU-Vertrag keine Vorschrift, die eine abstrakte Bestimmung der Dauer oder Häufigkeit ermöglicht, ab der die Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat nicht mehr als Erbringung einer Dienstleistung im Sinne des AEU-Vertrags angesehen werden könne.
- 102 In einem fünften Teil ist Ungarn der Ansicht, dass Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie dadurch gegen Art. 58 AEUV, nach dem für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels des AEU-Vertrags über den Verkehr gelten, verstoße, dass er die geänderte Richtlinie 96/71 ab dem Erlass eines spezifischen Gesetzgebungsakts für auf den Straßenverkehrssektor anwendbar erkläre.
- 103 Das Parlament und der Rat, die durch die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission unterstützt werden, treten dem Vorbringen Ungarns entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

*– Vorbemerkungen*

- 104 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass das Verbot von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Unionsorgane gilt (Urteil vom 26. Oktober 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 105 Wie aus Rn. 48 des vorliegenden Urteils hervorgeht, bezwecken die vom Unionsgesetzgeber auf dem Gebiet des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs erlassenen Maßnahmen, ob es sich nun um Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten oder um Maßnahmen zur Koordinierung dieser Rechtsvorschriften handelt, nicht nur, die Ausübung einer

dieser Freiheiten zu erleichtern, sondern gegebenenfalls auch, den Schutz anderer von der Union anerkannter grundlegender Interessen zu gewährleisten, die durch diese Freiheit beeinträchtigt werden können.

- 106 Dies gilt insbesondere dann, wenn der Unionsgesetzgeber mittels Koordinierungsmaßnahmen, die den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen, dem von den verschiedenen Mitgliedstaaten verfolgten Allgemeininteresse Rechnung trägt und zur Wahrung dieses Interesses ein Schutzniveau festlegt, das in der Union akzeptabel erscheint (vgl. entsprechend Urteil vom 13. Mai 1997, Deutschland/Parlament und Rat, C-233/94, EU:C:1997:231, Rn. 17).
- 107 Wie in Rn. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt, wollte der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass der angefochtenen Richtlinie den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherstellen, d. h. in einem rechtlichen Rahmen, der einen Wettbewerb gewährleistet, 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, wobei, wie sich aus dem zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt, dieser Schutz zugleich auch das Mittel ist, um „den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage ... sicherzustellen“.
- 108 Zweitens muss sich das Unionsgericht, das mit einer Nichtigkeitsklage gegen einen Gesetzgebungsakt zur Koordinierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie die angefochtene Richtlinie befasst ist, unter dem Gesichtspunkt der materiellen Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts nur vergewissern, dass dieser nicht gegen den EU-Vertrag und den AEU-Vertrag oder die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts verstößt und dass er nicht ermessensmissbräuchlich ist.
- 109 Sowohl der Grundsatz der Gleichbehandlung als auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf die sich Ungarn im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes beruft, gehören zu diesen allgemeinen Grundsätzen.
- 110 Zum einen verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung nach ständiger Rechtsprechung, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 164 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 111 Zum anderen verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die von einer Unionsbestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 112 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Einhaltung dieser Voraussetzungen betrifft, hat der Gerichtshof dem Unionsgesetzgeber im Rahmen der Ausübung der ihm übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen in Bereichen zugebilligt, in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss. Es geht somit nicht darum, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war; sie ist vielmehr nur dann rechtswidrig, wenn sie gemessen an dem Ziel, das die zuständigen Organe zu verfolgen beabsichtigen, offensichtlich ungeeignet ist (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 113 Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Unionsregelung über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in einen solchen Bereich fällt.



- 114 Außerdem bezieht sich das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 115 Auch bei einem weiten Ermessen ist der Unionsgesetzgeber jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen und zu untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige, oder gar erhebliche, wirtschaftliche Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können. Nach Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen nämlich die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen, dass die Belastung der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muss (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 116 Ferner ist auch für eine begrenzte gerichtliche Kontrolle erforderlich, dass die Unionsorgane, die den in Rede stehenden Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor dem Gerichtshof zu belegen, dass sie beim Erlass des Rechtsakts ihr Ermessen tatsächlich ausgeübt haben, was voraussetzt, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollten, berücksichtigt worden sind. Daraus folgt, dass die Unionsorgane zumindest in der Lage sein müssen, die Grunddaten, die zur Begründung der angefochtenen Maßnahmen dieses Rechtsakts zu berücksichtigen waren und von denen die Ausübung ihres Ermessens abhing, beizubringen und klar und eindeutig darzulegen (Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 117 Im Licht dieser Erwägungen sind die einzelnen Teile des dritten Klagegrundes zu prüfen.
- Zum ersten Teil des dritten Klagegrundes: ausreichende Gewährleistung des Schutzes der Rechte der entsandten Arbeitnehmer*
- 118 Ungarn ist im Wesentlichen der Ansicht, dass die Unionsregelung über den freien Dienstleistungsverkehr den fundamentalen Grundsatz umsetze, dass jeder Mitgliedstaat die von einem anderen Mitgliedstaat im Einklang mit dem Unionsrecht angewandten Beschäftigungsbedingungen anerkennen müsse, was den Schutz der Rechte der entsandten Arbeitnehmer ausreichend gewährleiste.
- 119 Insoweit sich, erstens, Ungarn zur Stützung seines Vorbringens auf die Richtlinie 2006/123 beruft, genügt im Einklang mit Rn. 108 des vorliegenden Urteils jedenfalls die Feststellung, dass die materielle Rechtmäßigkeit eines Unionsrechtsakts nicht anhand eines anderen Unionsrechtsakts derselben normativen Ebene geprüft werden kann, sofern er nicht in Anwendung des letztgenannten Rechtsakts erlassen wurde oder in einem dieser beiden Rechtsakte ausdrücklich vorgesehen ist, dass der eine Vorrang gegenüber dem anderen hat. Dies ist aber bei der angefochtenen Richtlinie nicht der Fall. Im Übrigen berührt die Richtlinie 2006/123, wie es in ihrem Art. 1 Abs. 6 heißt, „nicht das Arbeitsrecht, d. h. gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen“.
- 120 Auch zu der von Ungarn gezogenen Parallele zur Regelung über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, d. h. zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. 2004, L 166, S. 1), genügt die Feststellung, dass die angefochtene Richtlinie nicht in Anwendung der Verordnung Nr. 883/2004 erlassen wurde und dass keiner dieser beiden Rechtsakte ausdrücklich vorsieht, dass diese Verordnung Vorrang vor dieser Richtlinie hat.

- 121 Zweitens ist das Argument, dass die Richtlinie 96/71 vor ihrer Änderung durch die angefochtene Richtlinie einen angemessenen Schutz der entsandten Arbeitnehmer geboten habe, indem sie hinsichtlich der Entlohnung die Zahlung des Mindestlohns des Aufnahmemitgliedstaats vorgeschrieben habe, nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Richtlinie in Frage zu stellen.
- 122 Der Unionsgesetzgeber war beim Erlass dieser Richtlinie der Ansicht, dass ein besserer Arbeitnehmerschutz notwendig sei, um den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage zwischen den im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen und den Unternehmen, die Arbeitnehmer in diesen Staat entsenden, sicherzustellen.
- 123 Zu diesem Zweck soll Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 96/71 den entsandten Arbeitnehmern einen besseren Schutz insbesondere dadurch gewähren, dass er ihnen auf der Grundlage der Gleichbehandlung die Inanspruchnahme aller durch den Aufnahmemitgliedstaat zwingend vorgeschriebenen, die Entlohnung ausmachenden Bestandteile gewährleistet, damit diese Arbeitnehmer eine Entlohnung erhalten, die auf denselben zwingenden Bestimmungen beruht wie die, die für Arbeitnehmer gelten, die von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt werden.
- 124 Die Entscheidung, diesen besseren Schutz zu gewähren, kann jedoch nicht, wie Ungarn vorträgt, Zweifel daran aufkommen lassen, ob der Mindestlohn des Aufnahmemitgliedstaats ausreicht, den Schutz der Arbeitnehmer sicherzustellen, sondern fällt vielmehr unter das in den Rn. 112 und 113 des vorliegenden Urteils angeführte weite Ermessen des Unionsgesetzgebers.
- 125 Drittens macht Ungarn geltend, die angefochtene Richtlinie diene nicht dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs, sondern beseitige den rechtmäßigen Wettbewerbsvorteil bestimmter Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Kosten und stelle somit eine Maßnahme dar, die eine Verfälschung des Wettbewerbs bewirke.
- 126 Wie jedoch in den Rn. 51 und 107 des vorliegenden Urteils ausgeführt, wollte der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass der angefochtenen Richtlinie den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherstellen, d. h. in einem rechtlichen Rahmen, der einen Wettbewerb gewährleistet, 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, wobei, wie sich aus dem zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt, dieser Schutz zugleich auch das Mittel ist, um „den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage ... sicherzustellen“.
- 127 Daraus folgt, dass die angefochtene Richtlinie, indem sie einen besseren Schutz der entsandten Arbeitnehmer gewährleistet, auf die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs in der Union im Rahmen eines Wettbewerbs abzielt, der nicht von übermäßigen Unterschieden in den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen abhängt, die in ein und demselben Mitgliedstaat für die Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten gelten.
- 128 Um dieses Ziel zu erreichen, nimmt die angefochtene Richtlinie insoweit einen neuen Ausgleich der Faktoren vor, auf deren Grundlage die in den verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen miteinander in Wettbewerb treten können, ohne jedoch den etwaigen Wettbewerbsvorteil zu beseitigen, der den Dienstleistern bestimmter Mitgliedstaaten zugutegekommen sein mag, da diese Richtlinie entgegen dem Vorbringen Ungarns nicht die Ausschaltung jeglichen auf den Kosten beruhenden 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 solche Arbeitnehmer entsenden, wie etwa die Produktivität oder Effizienz dieser Arbeitnehmer, die im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie erwähnt werden. Entgegen dem Vorbringen Ungarns schafft die Richtlinie daher keine Wettbewerbsverzerrung.

129 Außerdem zielt die angefochtene Richtlinie nach ihrem 16. Erwägungsgrund sowohl darauf ab, einen „wirklich integrierten und wettbewerbsorientierten Binnenmarkt“ zu schaffen als auch, nach ihrem vierten Erwägungsgrund, darauf, durch die einheitliche Anwendung von Vorschriften über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine „echte soziale Konvergenz“ zu erreichen.

130 Infolgedessen ist der erste Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.

*– Zum zweiten Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung*

131 Erstens ist das Vorbringen unzutreffend, dass die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 96/71 enthaltene Regel die Unternehmen, die Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsendeten, verpflichte, ihnen eine unter Berücksichtigung der Gepflogenheiten dieses Staats festgelegte Entlohnung zu zahlen, Gepflogenheiten, die für die Unternehmen dieses Mitgliedstaats nicht zwingend gälten.

132 Aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der geänderten Richtlinie 96/71, der die allgemeinen Voraussetzungen für die Anwendung dieses Artikels klarstellt, ergibt sich nämlich eindeutig, dass „sich der Begriff ‚Entlohnung‘ [im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie] nach den nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt ist, [bestimmt] und alle die Entlohnung ausmachenden Bestandteile [umfasst], die gemäß nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder durch in diesem Mitgliedstaat für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die nach Absatz 8 anderweitig Anwendung finden, zwingend verbindlich gemacht worden sind.“

133 Daher unterliegen sowohl die Arbeitnehmer, die bei den im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt sind, als auch die in diesen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer denselben Entlohnungsregeln, nämlich denjenigen, die in diesem Mitgliedstaat zwingend verbindlich gemacht worden sind.

134 Zweitens beruht das Vorbringen Ungarns, wonach Art. 3 Abs. 7 der geänderten Richtlinie 96/71 gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße, soweit er die Unternehmen, die Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, verpflichte, Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten zu erstatten, auf einer fehlerhaften Auslegung dieser Bestimmung. Wie der Rat geltend gemacht hat, soll mit Art. 3 Abs. 7 Unterabs. 2 Satz 2 nämlich keine derartige Verpflichtung begründet werden. Wie sich insbesondere aus dem 19. Erwägungsgrund der angefochtenen Richtlinie und dem Vorbehalt ergibt, den dieser Satz durch den Verweis auf Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. i dieser Richtlinie enthält, sieht dieser Satz lediglich vor, dass eine solche Erstattung, die nicht zur Entlohnung gehört, den auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten unterliegt.

135 Im Übrigen betrifft diese Bestimmung die besondere Situation, in der sich die entsandten Arbeitnehmer befinden, da sie sich zur Erfüllung ihrer beruflichen Verpflichtungen gegenüber ihrem Arbeitgeber von ihrem Herkunftsmitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat begeben müssen. Die bei einem Unternehmen mit Sitz in einem solchen Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmer befinden sich aber nicht in derselben Situation, da sie ihre Aufgaben für dieses Unternehmen im selben Mitgliedstaat ausführen. Daraus folgt, dass diese Bestimmung jedenfalls nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung angesehen werden kann.

136 Infolgedessen ist der zweite Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.

– Zum dritten Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

- 137 Wie sich aus der in Rn. 111 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen.
- 138 Erstens zieht Ungarn aus dem 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie fehlerhafte Schlussfolgerungen in Bezug auf die Geeignetheit der angefochtenen Richtlinie, das Ziel zu erreichen, fairere Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen, die Arbeitnehmer in den Aufnahmemitgliedstaat entsenden, und Unternehmen in diesem Mitgliedstaat zu gewährleisten.
- 139 Zum einen spiegelt dieser Erwägungsgrund ein von der Union zu erreichendes Ziel wider, nämlich einen „wirklich integrierten und wettbewerbsorientierten Binnenmarkt“ zu schaffen, wobei mit der einheitlichen Anwendung von Vorschriften über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach dem vierten Erwägungsgrund dieser Richtlinie eine „echte soziale Konvergenz“ erreicht werden soll.
- 140 Zum anderen heißt es im 16. Erwägungsgrund nicht, dass ein Wettbewerb auf der Grundlage von Kostenunterschieden zwischen den Unternehmen in der Union weder möglich noch wünschenswert wäre. Mit dem Hinweis auf Faktoren wie Produktivität und Effizienz hebt er vielmehr Produktionsfaktoren hervor, die naturgemäß zu solchen Kostenunterschieden führen.
- 141 Tatsächlich sind im Fall länderübergreifender Dienstleistungen die einzigen Kostenunterschiede zwischen den Unternehmen der Union, die durch die angefochtene Richtlinie neutralisiert werden, diejenigen, die sich aus den in Art. 3 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 96/71 genannten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ergeben. Diese sind nach der – im weiten Sinne verstandenen – Regelung des Aufnahmemitgliedstaats verbindlich.
- 142 Zweitens wendet sich Ungarn gegen die Gesichtspunkte, auf die der Unionsgesetzgeber seine Auffassung gestützt hat, dass der Schutz der entsandten Arbeitnehmer durch die Richtlinie 96/71 nicht mehr ausreichend gewesen sei.
- 143 In diesem Zusammenhang hat die Folgenabschätzung insbesondere zwei Umstände aufgezeigt, aufgrund deren der Unionsgesetzgeber zu der Auffassung gelangen konnte, dass die in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/71 vorgesehenen „Mindestlohnsätze“ des Aufnahmemitgliedstaats, die zum Schutz der entsandten Arbeitnehmer zu garantieren waren, einen solchen Schutz nicht mehr gewährleisten konnten.
- 144 Zum einen hatte der Begriff „Mindestlohnsätze“ in vielen Mitgliedstaaten Auslegungsschwierigkeiten aufgeworfen, was in mehreren Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof zum Ausdruck kam, der diesen Begriff im Urteil vom 12. Februar 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, Rn. 38 bis 70), weit ausgelegt hat, und dabei über den im Recht des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehenen Mindestlohn hinaus eine Reihe von Gesichtspunkten einbezog. So wurde entschieden, dass dieser Begriff die Art und Weise der Berechnung des Lohns auf Stunden- oder auf Akkordbasis auf der Grundlage der Einteilung der Arbeitnehmer in Lohngruppen, wie sie nach den geltenden Tarifverträgen des Aufnahmemitgliedstaats der entsandten Arbeitnehmer vorgesehen sind, und die Gewährung von Tagegeld, einer Wegezeitentschädigung und von Urlaubsgeld umfasst.
- 145 Daher konnte in der Folgenabschätzung festgestellt werden, dass der Begriff „Mindestlohnsätze“ in der Auslegung des Gerichtshofs stark von der verbreiteten Praxis von Unternehmen, die im Rahmen einer Dienstleistungserbringung Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, diesen Arbeitnehmern nur den in den Rechtsvorschriften oder Tarifverträgen des Aufnahmemitgliedstaats vorgesehenen Mindestlohn zu zahlen, abwich.



- 146 Zum anderen geht aus der Folgenabschätzung hervor, dass im Laufe des Jahres 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.
- 147 Drittens ist das Vorbringen Ungarns zurückzuweisen, die Bestimmungen der angefochtenen Richtlinie gingen in Anbetracht des vorübergehenden Charakters einer im Rahmen einer Entsendung von Arbeitnehmern erbrachten Dienstleistung über das hinaus, was erforderlich sei, um das Ziel des Schutzes der entsandten Arbeitnehmer zu erreichen, da sie auf eine Gleichbehandlung der entsandten Arbeitnehmer mit den Arbeitnehmern, die von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt würden, hinausliefen.
- 148 Entgegen dem Vorbringen Ungarns führen weder die Ersetzung des Begriffs „Mindestlohnsätze“ durch den Begriff „Entlohnung“ in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der geänderten Richtlinie 96/71 noch die Anwendung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats auf die entsandten Arbeitnehmer in Bezug auf die Erstattungen von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen, dazu, dass diese Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat in eine gleiche oder ähnliche Situation wie die Arbeitnehmer versetzt werden, die von Unternehmen mit Sitz im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt werden.
- 149 Diese Änderungen führen nämlich nicht zur Anwendung aller Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats, da nach Art. 3 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 96/71 nur einige dieser Bedingungen in jedem Fall auf diese Arbeitnehmer anwendbar sind.
- 150 In Anbetracht der in den Rn. 62 und 144 bis 146 des vorliegenden Urteils dargelegten Gesichtspunkte konnte Ungarn jedoch nicht nachweisen, dass die mit der angefochtenen Richtlinie vorgenommenen Änderungen an Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 96/71 über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele der angefochtenen Richtlinie, nämlich den freien Dienstleistungsverkehr auf einer fairen Grundlage sicherzustellen und den entsandten Arbeitnehmern einen besseren Schutz zu bieten, erforderlich ist.
- 151 Infolgedessen ist der dritte Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.
- *Zum vierten Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs durch die Regelung über die Entsendung von Arbeitnehmern für einen Zeitraum von mehr als zwölf Monaten*
- 152 Ungarn ist der Ansicht, dass die Anwendung fast des gesamten Arbeitsrechts des Aufnahmemitgliedstaats auf für einen Zeitraum von mehr als – in der Regel – zwölf Monaten entsandte Arbeitnehmer weder durch den Schutz ihrer Interessen gerechtfertigt noch erforderlich oder verhältnismäßig sei.
- 153 Außerdem verstoße die angefochtene Richtlinie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn darin zum einen davon ausgegangen werde, dass sich die von Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 erfassten, länger als zwölf Monate entsandten Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation befänden wie Arbeitnehmer, die von im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt würden, und zum anderen davon, dass sich die Unternehmen, die Arbeitnehmer für einen solchen Zeitraum entsendeten, in einer Situation befänden, die mit den in diesem Staat ansässigen Unternehmen vergleichbar sei.

- 154 Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 sieht vor, dass der Dienstleistungserbringer, wenn der Arbeitnehmer mehr als zwölf Monate oder mehr als 18 Monate, sofern der Dienstleistungserbringer eine mit einer Begründung versehene Mitteilung in diesem Sinne vorlegt, in den Aufnahmemitgliedstaat entsendet wird, auf der Grundlage der Gleichbehandlung zusätzlich zu den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemäß Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie sämtliche anwendbaren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantiert, die in diesem Staat durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche festgelegt sind. Außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 verbleiben nur zum einen die Verfahren, Formalitäten und Bedingungen für den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrags, einschließlich der Wettbewerbsverbote, und zum anderen zusätzliche betriebliche Altersversorgungssysteme.
- 155 In Anbetracht des in den Rn. 112 und 113 des vorliegenden Urteils angeführten weiten Ermessens des Unionsgesetzgebers konnte dieser, ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen, jedoch annehmen, dass eine derart lange Entsendung 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, und es rechtfertigt, dass diesen langfristig entsandten Arbeitnehmern fast alle der im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zugutekommen.
- 156 Eine solche Regelung über die langfristige Entsendung erscheint erforderlich, geeignet und verhältnismäßig, um für die über einen langen Zeitraum in einen Aufnahmemitgliedstaat entsandten Arbeitnehmer einen besseren Schutz in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu gewährleisten und dabei die Situation dieser Arbeitnehmer von der Situation der Arbeitnehmer zu unterscheiden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben, oder, allgemeiner, von der Situation der in diesem Mitgliedstaat ansässigen Arbeitnehmer, die bei dort ansässigen Unternehmen beschäftigt sind.
- 157 Infolgedessen ist der vierte Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.
- *Zum fünften Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 58 AEUV*
- 158 Ungarn ist der Ansicht, dass Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie dadurch gegen Art. 58 AEUV verstoße, dass er die geänderte Richtlinie 96/71 ab dem Erlass eines spezifischen Gesetzgebungsakts für auf den Straßenverkehrssektor anwendbar erkläre.
- 159 Nach Art. 58 AEUV gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels des AEU-Vertrags über den Verkehr, also die Art. 90 bis 100 AEUV.
- 160 Daraus folgt, dass eine Verkehrsdienstleistung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 AEUV vom Anwendungsbereich des Art. 56 AEUV ausgeschlossen ist (Urteil vom 20. Dezember 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, Rn. 48).
- 161 Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie sieht jedoch lediglich vor, dass diese für den Straßenverkehrssektor ab dem Geltungsbeginn eines Gesetzgebungsakts zur Änderung der Richtlinie 2006/22 gilt, deren Rechtsgrundlage Art. 71 Abs. 1 EG war, der zu den Bestimmungen des Titels des EG-Vertrags über den Verkehr gehörte und Art. 91 AEUV entspricht.
- 162 Daher bezweckt Art. 3 Abs. 3 der angefochtenen Richtlinie nicht die Regelung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Verkehrs und kann daher nicht gegen Art. 58 AEUV verstoßen.



163 Infolgedessen ist der fünfte Teil des dritten Klagegrundes und damit der dritte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

***Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 56 AEUV, da die angefochtene Richtlinie die wirksame Umsetzung des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließe***

*Vorbringen der Parteien*

164 Ungarn macht geltend, die angefochtene Richtlinie verstoße gegen Art. 56 AEUV sowie gegen das Urteil vom 18. Dezember 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), da sie vorsehe, dass die Ausübung des Streikrechts oder des Rechts, andere kollektive Maßnahmen zu ergreifen, die wirksame Umsetzung des freien Dienstleistungsverkehrs behindern könne.

165 Dies sei die Tragweite von Art. 1 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie, wonach die Richtlinie 96/71 u. a. das Recht zum Streik oder zur Durchführung anderer Maßnahmen, die im Rahmen der Systeme der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsbeziehungen vorgesehen seien, unberührt lasse.

166 Das Parlament und der Rat, die durch die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission unterstützt werden, treten dem Vorbringen Ungarns entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

167 Ungarn ist im Wesentlichen der Ansicht, dass Art. 1 Abs. 1 Buchst. b der angefochtenen Richtlinie die auf das Urteil vom 18. Dezember 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), zurückgehende Rechtsprechung des Gerichtshofs in Frage stelle, indem er die Ausübung des Streikrechts oder des Rechts, andere kollektive Maßnahmen zu ergreifen, vom Anwendungsbereich des Art. 56 AEUV ausschließe.

168 Zwar heißt es in dieser Bestimmung, dass die geänderte Richtlinie 96/71 „in keiner Weise die Ausübung der in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene anerkannten Grundrechte [berührt]“, doch hat sie nicht zur Folge, dass die Ausübung dieser Rechte nicht dem Unionsrecht unterliegt. Vielmehr ergibt sich aus ihrer Bezugnahme auf die auf Unionsebene anerkannten Grundrechte, dass die Ausübung der Rechte der Arbeitnehmer auf kollektive Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Entsendung von Arbeitnehmern, die den Bestimmungen der geänderten Richtlinie 96/71 unterliegen, anhand des Unionsrechts in seiner Auslegung durch den Gerichtshof zu beurteilen ist.

169 Infolgedessen ist der vierte Klagegrund zurückzuweisen.

***Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Rom-I-Verordnung sowie gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Normenklarheit***

*Vorbringen der Parteien*

170 Ungarn trägt vor, Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 sei nicht mit der Rom-I-Verordnung vereinbar, die die Freiheit der Vertragsparteien bei der Wahl des auf ihr Verhältnis anwendbaren Rechts gewährleisten solle, da dieser Artikel vorsehe, dass bei einer langfristigen Entsendung, unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anzuwendenden Recht, die Verpflichtungen aus den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats zwingend für entsandte Arbeitnehmer gälten.

- 171 Die Rom-I-Verordnung berücksichtige bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts jedoch nicht die Dauer der im Ausland geleisteten Arbeit, sondern stütze sich allein auf die Frage, ob der Arbeitnehmer nach der Verrichtung seiner Arbeit im Ausland seine Arbeit in seinem Herkunftsland wieder aufnehmen müsse.
- 172 Im Übrigen sei Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 keine Kollisionsnorm, da es dort heiße, dass er unabhängig von dem auf das jeweilige Arbeitsverhältnis anzuwendenden Recht Anwendung finde.
- 173 Außerdem sei die für die Anwendung von Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 in Unterabs. 4 dieser Bestimmung aufgestellte Regel, dass die Entsendezeiten der einzelnen nacheinander entsandten Arbeitnehmer zusammengerechnet würden, nicht mit der Rom-I-Verordnung vereinbar, die das anzuwendende Recht und die individuellen Rechte für jeden einzelnen Arbeitsvertrag festlege.
- 174 Schließlich verstoße der Begriff „Entlohnung“ in der angefochtenen Richtlinie gegen die Grundsätze der Normenklarheit und der Rechtssicherheit, da er auf die nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten des Aufnahmemitgliedstaats verweise.
- 175 Das Parlament und der Rat, die durch die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission unterstützt werden, treten dem Vorbringen Ungarns entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

- 176 Mit einem ersten Teil macht Ungarn geltend, dass Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 zum einen gegen Art. 8 der Rom-I-Verordnung verstoße, der die Autonomie der Parteien bei der Bestimmung des auf den Arbeitsvertrag anzuwendenden Rechts verankere, und zum anderen, dass die Regel, nach der Entsendezeiten der einzelnen nacheinander entsandten Arbeitnehmer zusammengerechnet würden, mit dieser Verordnung nicht vereinbar sei. Mit einem zweiten Teil macht Ungarn geltend, dass der durch die angefochtene Richtlinie eingeführte Begriff „Entlohnung“ gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Normenklarheit verstoße.
- 177 Erstens ist festzustellen, dass Art. 8 der Rom-I-Verordnung in seinem Abs. 1 eine allgemeine Kollisionsregel für Arbeitsverträge aufstellt, die sich auf das von den Parteien eines solchen Vertrags gewählte Recht beruft, und in seinem Abs. 2 vorsieht, dass in Ermangelung einer solchen Rechtswahl der Arbeitsvertrag dem Recht des Staates unterliegt, in dem oder andernfalls von dem aus der Arbeitnehmer in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet, wobei dieser Staat nicht wechselt, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend in einem anderen Staat verrichtet.
- 178 Allerdings sieht die Rom-I-Verordnung in ihrem Art. 23 vor, dass von ihren Kollisionsnormen abgewichen werden kann, wenn unionsrechtliche Bestimmungen Kollisionsnormen für vertragliche Schuldverhältnisse in besonderen Bereichen enthalten, während es im 40. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt, dass die Verordnung die Möglichkeit der Aufnahme von Kollisionsnormen für vertragliche Schuldverhältnisse in Vorschriften des Unionsrechts über besondere Gegenstände nicht ausschließen sollte.
- 179 Nach ihrer Natur und ihrem Inhalt stellen aber sowohl Art. 3 Abs. 1 der geänderten Richtlinie 96/71 in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer als auch Art. 3 Abs. 1a dieser Richtlinie in Bezug auf Arbeitnehmer, die länger als – im Allgemeinen – zwölf Monate entsandt werden, spezielle Kollisionsnormen im Sinne von Art. 23 der Rom-I-Verordnung dar.

- 180 Darüber hinaus zeigt der Entstehungsprozess der Rom-I-Verordnung, wie der Generalanwalt in Nr. 196 seiner Schlussanträge ausführt, dass ihr Art. 23 die spezielle, bereits in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 96/71 vorgesehene, Kollisionsnorm umfasst, da die Kommission im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (KOM[2005] 650 endgültig) vom 15. Dezember 2005 ein Verzeichnis der durch andere Vorschriften des Unionsrechts aufgestellten speziellen Kollisionsnormen beigelegt hatte, zu denen diese Richtlinie gehörte.
- 181 Schließlich kann der Umstand, dass es in Art. 3 Abs. 1a der geänderten Richtlinie 96/71 eine Regel zur Verhinderung von Betrug im Fall der Ersetzung eines entsandten Arbeitnehmers durch einen anderen entsandten Arbeitnehmer gibt, der die gleiche Tätigkeit am gleichen Ort ausführt, nicht die in Rn. 179 des vorliegenden Urteils gezogene Schlussfolgerung in Frage stellen, da es dem Unionsgesetzgeber im Rahmen der in dieser Bestimmung festgelegten Kollisionsnorm freistand, eine Regelung vorzusehen, mit der die Umgehung der darin vorgesehenen Verpflichtung verhindert werden soll.
- 182 Infolgedessen ist der erste Teil des fünften Klagegrundes zurückzuweisen.
- 183 Zweitens geht aus dem Wortlaut und der Systematik der geänderten Richtlinie 96/71 klar hervor, dass der in ihrem Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c verwendete Begriff „Entlohnung“ auf die in diesem Bereich für verbindlich erklärten Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten verweist, und dass Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c vorbehaltlich der Klarstellung in Art. 3 Abs. 7 Unterabs. 2 dieser Richtlinie nicht definiert, was unter diesem Begriff zu verstehen ist.
- 184 In diesem Zusammenhang beschränkt sich Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der geänderten Richtlinie 96/71 darauf, festzustellen, dass dieser Begriff sich nach den nationalen Rechtsvorschriften und/oder nationalen Gepflogenheiten des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer entsandt ist, bestimmt, und alle die Entlohnung ausmachenden Bestandteile umfasst, die gemäß nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder durch in diesem Mitgliedstaat für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche oder durch Tarifverträge oder Schiedssprüche, die nach Abs. 8 dieses Artikels anderweitig Anwendung finden, zwingend verbindlich gemacht worden sind.
- 185 Wie sich aber im Wesentlichen aus dem 17. Erwägungsgrund der angefochtenen Richtlinie ergibt, fällt die Festlegung von Entlohnungsvorschriften grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die dabei jedoch im Einklang mit dem Unionsrecht handeln müssen.
- 186 Unter diesen Umständen und auch unter Berücksichtigung des weiten Ermessens, auf das in den Rn. 112 und 113 des vorliegenden Urteils hingewiesen wurde, kann dem Unionsgesetzgeber nicht vorgeworfen werden, dadurch gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Normenklarheit verstoßen zu haben, dass er in einer Richtlinie zur Koordinierung der Regelungen und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auf den Begriff „Entlohnung“ verwiesen hat, wie er in den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten festgelegt ist.
- 187 Infolgedessen ist der zweite Teil des fünften Klagegrundes und damit dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.
- 188 Nach alledem ist die Klage abzuweisen, ohne dass über den Hilfsantrag entschieden zu werden braucht, der auf die Nichtigerklärung bestimmter Vorschriften der angefochtenen Richtlinie gerichtet ist und auf denselben Klagegründen beruht wie der Hauptantrag.

## Kosten

- 189 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament und der Rat beantragt haben, Ungarn zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und Ungarn mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind Ungarn die Kosten aufzuerlegen.
- 190 Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Kommission als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Ungarn trägt neben seinen eigenen Kosten die Kosten des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union.**
- 3. Die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften