



---

**Ausarbeitung**

---

**Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge  
auf entsandte Beschäftigte nach der Richtlinie (EU) 2018/957**

## **Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte nach der Richtlinie (EU) 2018/957**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 022/20  
Abschluss der Arbeit: 08.04.2020  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Anforderungen an die Umsetzung von EU-Richtlinien</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Gegenstand und Ziel der Entsenderichtlinie</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer nach der Entsenderichtlinie</b>	<b>6</b>
4.1.	Vorgaben der Entsenderichtlinie	6
4.2.	Anforderungen an die richtlinienkonforme Umsetzung	6

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG (RL 96/71)<sup>1</sup> in der Form der RL 2018/957 Richtlinie (EU) 2018/957 (RL 2018/957) (gemeinsam „*Entsenderichtlinie*“)<sup>2</sup> in nationales Recht berechtigt bzw. verpflichtet sind, auch allgemeinverbindlich erklärte regionale Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte zu erstrecken.

Zunächst sollen die grundsätzlichen Anforderungen an die Umsetzung von EU-Richtlinien dargestellt werden (Ziff. 2.) bevor kurz Gegenstand und Ziele der Richtlinie 96/71/EG (RL 96/71) in der Form der RL 2018/957 vorgestellt werden (Ziff. 3.). Im Anschluss daran erfolgt die Prüfung der Frage des Auftraggebers im Hinblick auf die Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte (Ziff. 4.).

## 2. Anforderungen an die Umsetzung von EU-Richtlinien

Die Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien ergeben sich aus Art. 288 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Richtlinien sind demnach für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der Umsetzung verpflichtet, die Formen und Mittel so zu wählen, dass sie sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (sog. *effet utile*) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen.<sup>3</sup> Erforderlich ist insoweit die vollständige Erreichung des Richtlinienziels.<sup>4</sup>

## 3. Gegenstand und Ziel der Entsenderichtlinie

Mit der RL 96/71 beabsichtigte der Europäische Richtliniengeber grundsätzlich ein Gleichgewicht zwischen einerseits dem Recht der Unternehmen, in Übereinstimmung mit der Dienstleis-

---

1 [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. EG 1997, L 18/1.

2 [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. EU 2018, L 173/16.

3 [EuGH, Urteil vom 8.4.1976, Rs. 48/75 \(Royer\)](#), Slg. 1976, 497, Rn. 69/73. Zum Grundsatz des „*effet utile*“: [EuGH, Urteil vom 15.7.1963, Rs. 34/62 \(Deutschland/Kommission\)](#), Slg. 1963, 289, 318, siehe dazu erläuternd *Streinz*, in *Streinz: EUV/AEUV*, 3. Auflage 2018, Art. 4 EUV, Rn. 33,

4 [EuGH, Urteil vom 11.7.2002, Rs. C-62/00 \(Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise\)](#), Rn. 26 ff.

tungsfreiheit gemäß Art. 56 AEUV grenzüberschreitende Dienstleistungen anzubieten, und andererseits den Rechten der Arbeitnehmer, die vorübergehend ins Ausland entsendet werden, um diese Dienstleistungen zu erbringen, herzustellen.<sup>5</sup>

In dem Kommissionsentwurf zur RL 2018/957 (*Kommissionsentwurf*) weist die Kommission darauf hin, dass durch den Entwurf gegen unlautere Praktiken vorgegangen und der Grundsatz der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit am gleichen Ort gefördert werden soll.<sup>6</sup> Folglich zielt die RL 2018/957 gemäß ihres Erwägungsgrundes 4 darauf, dass die Entsenderichtlinie 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.*“<sup>7</sup>

Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen sind nach Stimmen in der Literatur immer dann festzustellen, wenn aufgrund des anwendbaren Kollisionsrechts grundsätzlich das Recht des Entsendestaats auf die gegenständlichen Arbeitsverhältnisse Anwendung findet. Nach Ansicht von Teilen der Literatur führt dies in den Fällen, in denen Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards in Mitgliedstaaten mit höheren Standards entsandt werden, zu Wettbewerbsverzerrungen.<sup>8</sup> Andere Stimmen sehen darin jedoch in diesem Umstand einen erwünschten Wettbewerbsfaktor.<sup>9</sup>

Gemäß Art. 1 Nr. 1 lit. b) RL 2018/957 soll die Entsenderichtlinie den Schutz entsandter Arbeitnehmer während ihrer Entsendung im Verhältnis zur Dienstleistungsfreiheit sicherstellen, indem

---

5 [MITTEILUNG DER KOMMISSION Leitlinien für die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 4.4.2006](#), KOM(2006) 159 endgültig.

6 [Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der 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](#), COM (2016), 128 final, Seite 2.

7 Der EuGH hatte sich bereits in seiner Entscheidung [EuGH, Urteil vom 12.2.2015, Rs. C-396/13 \(Sähköalojen ammattiliitto ry/Elektrobudowa Spółka Akcyjna\)](#), ECLI:EU:C:2015:86, Rn. 30 entsprechend zur Zielrichtung von Art. 3 Abs. 1 RL 96/71 geäußert: „*In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 96/71 eine doppelte Zielsetzung verfolgt. Zum einen bezweckt diese Vorschrift, zwischen inländischen Unternehmen und Unternehmen, die länderübergreifende Dienstleistungen erbringen, einen lauten Wettbewerb sicherzustellen, da sie die letztgenannten Unternehmen dazu verpflichtet, ihren Arbeitnehmern für eine begrenzte Liste von Aspekten die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zuzuerkennen, die im Aufnahmemitgliedstaat festgelegt worden sind. Zum anderen bezweckt sie, für die entsandten Arbeitnehmer sicherzustellen, dass bei den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die genannten Aspekte die Regeln über den Mindestschutz dieses Mitgliedstaats angewandt werden, während die Arbeitnehmer vorübergehend im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätig sind (Urteil Laval un Partneri, EU:C:2007:809, Rn. 74 und 76).*“

8 Vgl. hierzu im Einzelnen *Klein/Schneider*, SR 2019, 21, 22.

9 Vgl. hierzu *Riesenhuber*, NZA 2018, 1433, 1434.

sie zwingende Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer festlegt, die eingehalten werden müssen.<sup>10</sup>

#### 4. Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer nach der Entsenderrichtlinie

Im Hinblick auf die Frage der möglichen bzw. verpflichtenden Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer nach der Entsenderrichtlinie sind zunächst die Vorgaben der Entsenderrichtlinie darzustellen (Ziff. 4.1.) bevor auf die daraus sich ergebenden Anforderungen an die Umsetzung eingegangen werden kann (Ziff. 4.2.).

##### 4.1. Vorgaben der Entsenderrichtlinie

Zur Frage der Verbindlichkeit von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sieht die RL 2018/957 unter Ziff. 2 lit. a) die folgende neue Formulierung von Art. 3 RL 96/71/EG vor:

*„(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: [...]“*

[Hervorhebung durch den Bearbeiter]

Gemäß Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 RL 96/71 werden unter „für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträgen oder Schiedssprüchen“ Tarifverträge oder Schiedssprüche verstanden, „*die von allen in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen einzuhalten sind.*“

##### 4.2. Anforderungen an die richtlinienkonforme Umsetzung

Aufgrund der vorgenannten Regelungen stellt sich die Frage, ob eine Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte im Rahmen der Umsetzung von Ziff. 2 lit. a) RL 2018/957 durch die Mitgliedstaaten möglich bzw. verpflichtend sein könnte.

---

<sup>10</sup> Siehe bereits Erwägungsgrund 14 der RL 96/71. Danach soll ein „harter Kern“ klar definierter Schutzbestimmungen vom Dienstleistungserbringer unabhängig von der Dauer der Entsendung des Arbeitnehmers eingehalten werden, vgl. hierzu auch *Schumacher*, in Boecken/Düwell/Diller/Hanau, *Gesamtes Arbeitsrecht*, 1. Auflage 2016, II. Entsenderrichtlinie 96/71/EG, Rn. 221.

Die mögliche bzw. verpflichtende Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge ist vor dem Hintergrund der Formulierung in Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 RL 96/71, die auf die in den „*jeweiligen geographischen Bereich fallenden*“ Tarifverträge verweist, zu prüfen.

Dass die RL 2018/957 grundsätzlich zwischen regionalen und nationalen Tarifverträgen differenziert, lässt sich anhand Art. 3 Abs. 8 UAbs. 2 Entsenderichtlinie feststellen. Diese Norm unterscheidet im Hinblick auf die (fakultative) Erweiterung der Gewährleistung tarifvertraglicher Regelungen durch die Mitgliedstaaten zwischen Tarifverträgen, die innerhalb des „jeweiligen geographischen Bereich“ Anwendung finden (Erster Spiegelstrich) und Tarifverträgen, die innerhalb des „gesamten nationalen Hoheitsgebiets“ Anwendung finden (Zweiter Spiegelstrich). Der Wortlaut der genannten Regelung spricht somit dafür, dass eine Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge auf entsandte Beschäftigte im Rahmen der Umsetzung der Entsenderichtlinie durch die Mitgliedstaaten möglich ist.

Ob neben dieser Möglichkeit der Erstreckung auch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der RL 2018/957 besteht, ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum umstritten. Zum einen wird vertreten, dass sich die Erstreckung vor dem Hintergrund der Regelung in Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 Entsenderichtlinie auch auf regionale Tarifverträge beziehen müsse.<sup>11</sup> Eine Beschränkung auf bundesweite Tarifverträge ließe sich nach dieser Ansicht auch nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 i. V. m. UAbs. 3 Entsenderichtlinie<sup>12</sup> stützen.<sup>13</sup> Dem wird von anderen Stimmen in der Literatur entgegengehalten, dass sich dieser Schluss mit Blick auf die anderen Sprachfassungen von Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 Entsenderichtlinie und mit Blick auf die Entscheidung des EuGH in der Rs. *Rüffert*<sup>14</sup> nicht halten ließe.<sup>15</sup> Insbesondere ließen sich aus der Formulierung in Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 RL 96/71, die auf den „*jeweiligen geographischen Bereich*“ verweist, keine Rückschlüsse im Hinblick auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstreckung allgemeinverbindlich erklärter regionaler Tarifverträge

---

11 Klein/Schneider, SR 2019, 72, 76 f..

12 Art. 3 Abs. 8 UAbs. 3 Entsenderichtlinie lautet: „*Gleichbehandlung im Sinne dieses Artikels liegt vor, wenn nationale Unternehmen in einer vergleichbaren Lage: — am betreffenden Ort oder in der betreffenden Sparte hinsichtlich der Aspekte des Absatzes 1 Unterabsatz 1 des vorliegenden Artikels denselben Anforderungen unterworfen sind, wie die Unternehmen im Sinne des Absatzes 1 Absatz 1 und gegebenenfalls den entsandten Arbeitnehmern zu garantierenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nach Absatz 1a des vorliegenden Artikels, und — wenn sie dieselben Anforderungen mit derselben Wirkung erfüllen müssen.*“

13 Vgl. hierzu im Einzelnen Klein/Schneider, SR 2019, 72, 77; vgl. insoweit auch die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Anette Kramme auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke vom 2. März 2020, [Bundestagsdrucksache 19/17630](#), S. 55.

14 [EuGH, Urteil vom 3.4.2008, Rs. C-346/06 \(Rüffert/Land Niedersachsen\), ECLI:EU:C:2008:189](#), Rn. 29: „*In einem Kontext wie dem des Ausgangsverfahrens erstreckt sich nämlich die Bindungswirkung eines Tarifvertrags wie des im Ausgangsverfahren fraglichen nur auf einen Teil der in den geografischen Bereich des Tarifvertrags fallenden Bautätigkeit, da zum einen die Rechtsvorschriften, die diese Bindungswirkung herbeiführen, nur auf die Vergabe öffentlicher Aufträge anwendbar sind und nicht für die Vergabe privater Aufträge gelten und zum anderen dieser Tarifvertrag nicht für allgemein verbindlich erklärt worden ist.*“

15 Franzen, ZFA 2020, 30, 34.

auf entsandte Arbeitnehmer ziehen.<sup>16</sup> Zudem würden nach dieser Ansicht durch eine Erstreckung regionaler Tarifverträge bei der Umsetzung in bundesdeutsches Recht entweder Gleichbehandlungs- oder Transparenzprobleme entstehen, die ihrerseits die unionsrechtliche Zulässigkeit in Frage stellen könnten.<sup>17</sup>

Eine endgültige Entscheidung der Frage, ob die Möglichkeit bzw. eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß der Entsenderichtlinie besteht, allgemeinverbindlich erklärte regionale Tarifverträge auf entsandte Arbeitnehmer zu erstrecken, bliebe im Ergebnis dem EuGH vorbehalten.

– Fachbereich Europa –

---

16 *Franzen*, ZFA 2020, 30, 34.

17 Siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen von *Franzen*, ZFA 2020, 30, 35 ff..