Stellungnahme

Soziale Rechte im Binnenmarkt schützen

Gewerkschaftliche Anforderungen an EU-Vertragsänderungen

Die aktuelle Wettbewerbsfähigkeitsagenda der Europäische Kommission und des Rates der Europäischen Union markiert einen deutlichen Kurswechsel zulasten sozialer Rechte: Statt neuer sozialpolitischer Initiativen rücken Deregulierung und der Abbau bestehender Schutzstandards in den Vordergrund, etwa durch sogenannte Omnibus-Verfahren, während zugleich nationale arbeits- und sozialrechtliche Regelungen verstärkt unter europarechtlichen Anpassungsdruck geraten. Diese Entwicklung ist gefährlich, weil sie das ohnehin fragile Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Rechten weiter verschiebt und zentrale Errungenschaften wie faire Löhne, Tarifautonomie und soziale Sicherungssysteme unterminiert. Wenn Wettbewerbsfähigkeit primär über Kostensenkung und regulatorische „Vereinfachung“ definiert wird, droht ein Unterbietungswettbewerb zwischen Mitgliedstaaten, der nicht nur die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtert, sondern auch die gesellschaftliche Akzeptanz der europäischen Integration weiter erodieren lässt.

Gleichzeitig nimmt die Europäische Kommission zunehmend nationale Regeln ins Visier: In ihrer Binnenmarktstrategie vom Mai 2025 kündigt sie an, gezielt gegen Vorschriften der Mitgliedstaaten vorzugehen, die sie als Hindernisse für den Binnenmarkt sieht. Das verschärft eine Entwicklung, die auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückgeht. Ursprünglich sollten die Binnenmarktfreiheiten vor allem vor Benachteiligung und Diskriminierung schützen. Inzwischen werden sie mit Ausnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit aber so ausgelegt, dass sie fast jede Einschränkung wirtschaftlicher Freiheit verbieten.

Die Folge: nationale Gesetze, Unternehmensmitbestimmung, Tarifverträge oder Streiks geraten unter Druck. Sie müssen dann besonders streng gerechtfertigt werden. Genau das führt dazu, dass soziale Rechte in der Praxis oft hinter den Binnenmarktfreiheiten zurückstehen. Aus Schutzregeln gegen Diskriminierung sind so faktisch schon heute Instrumente geworden, die die Liberalisierung vorantreiben – und die Befürchtung besteht, dass dies noch verschärft wird.

Vor diesem Hintergrund ist eine vertragliche Neubalancierung des Binnenmarktes nicht nur geboten, sondern seit Langem überfällig. Der Europäische Gewerkschaftsbund fordert bereits seit 2008 ein soziales Fortschrittsprotokoll, um soziale Rechte wirksam zu schützen. Angesichts der aktuellen Entwicklungen gewinnt diese Forderung neue Dringlichkeit und muss zugleich weiterentwickelt werden.

Ziel muss es sein, einen rechtssicheren Rahmen zu schaffen, der soziale Rechte sowie andere schützenswerte gesellschaftliche Errungenschaften absichert und

29. September 2026

Kontaktpersonen:

Livia Hentschel-Wark
Referatsleiterin Europa
Abteilung EU/Internationales
livia.hentschel-wark@dgb.de

Solveig Sternjakob
Referatsleiterin Sozialrecht
Abteilung Recht und Vielfalt
solveig.sternjakob@dgb.de

Frank Siebens
Referatsleiter
Individualarbeitsrecht
Abteilung Recht und Vielfalt
frank.siebens@dgb.de

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung
Keithstr. 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Stark in Arbeit.

gleichzeitig Diskriminierung im Binnenmarkt verhindert. Dies erfordert eine Klarstellung im Primärrecht, die die **Binnenmarktfreiheiten – Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit - wieder auf ihren ursprünglichen Charakter als Diskriminierungs- und Protektionismusverbote zurückführt**. Um die sozialen Rechte von entsandten Beschäftigten zu schützen, muss gleichzeitig der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit am gleichen Ort“ ausdrücklich als legitimer Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung von Binnenmarktfreiheiten anerkannt werden.

1. Rechtlicher Hintergrund

Der Binnenmarkt beruht auf dem europäischen Wettbewerbsrecht sowie den Binnenmarktfreiheiten – insbesondere der Warenverkehrs-, Arbeitnehmerfreizügigkeits-, Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit. Diese Freiheiten sind als individuelle wirtschaftliche Freiheitsrechte ausgestaltet und dienen primär den Interessen wirtschaftlicher Akteure. Eine wichtige Ausnahme ist hierbei die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie schützt das Recht der Arbeitnehmer*innen, in anderen Mitgliedstaaten zu arbeiten und dort den heimischen Beschäftigten gleichgestellt zu sein.

Soziale Rechte stehen zu den übrigen Binnenmarktfreiheiten in einem strukturellen Spannungsverhältnis, da sie notwendigerweise wirtschaftliche Freiheiten begrenzen. Ursprünglich sollten die Binnenmarktfreiheiten vor allem den diskriminierungsfreien Zugang zum Markt gewährleisten. In der Rechtsprechung des EuGH wurden die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit jedoch zu weitreichenden Beschränkungsverboten weiterentwickelt, wonach nationale Gesetze, tarifvertragliche Regelungen oder kollektive Maßnahmen wie Arbeitskämpfe als Einschränkungen dieser Freiheiten gewertet werden können. Sie unterliegen in der EuGH-Rechtsprechung einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung und müssen durch zwingende Allgemeininteressen gerechtfertigt werden. Dies führt zu einem strukturellen Ungleichgewicht, in dem soziale Rechte wie z.B. das Arbeitskampfrecht, die Tarifautonomie oder die Unternehmensmitbestimmung unter erhöhtem Rechtfertigungsdruck stehen.

Hinzu kommt ein institutionelles Problem: Aus gewerkschaftlicher Sicht haben die Mitgliedstaaten aus gutem Grund für Arbeitnehmer*innen äußerst sensible Bereiche wie das Streikrecht und das Tarifvertragsrecht aus dem Kompetenzkatalog der europäischen Gesetzgeber ausgeklammert. Der EuGH ist jedoch nicht an die Grenzen der legislativen Kompetenzen der EU gebunden. Er kann auf Grundlage des Primärrechts in diese besonders geschützten Bereiche eingreifen, während die europäischen Gesetzgeber seine Rechtsprechung politisch nicht korrigieren können. Um dieses institutionelle Ungleichgewicht zu beheben, müssen diese sensiblen Bereiche auch im Primärrecht besser geschützt werden.

2. Weiterentwicklung des sozialen Fortschrittsprotokolls

Die Forderung nach einem sozialen Fortschrittsprotokoll zielte ursprünglich darauf ab, sozialen Rechten im Konfliktfall Vorrang vor den Binnenmarktfreiheiten einzuräumen. Inzwischen hat sich die Debatte weiterentwickelt.

Im Mittelpunkt steht heute die Erkenntnis, dass eine Hierarchisierung von Grundrechten verfassungsrechtlich nicht möglich ist. Grundrechte müssen stets gegeneinander abgewogen werden. Auf dem Papier sind Binnenmarktfreiheiten und soziale Rechte im Unionsrecht bereits jetzt gleichgestellt. In der Praxis hat der EuGH jedoch mehrfach die sozialen Rechte den Binnenmarktfreiheiten untergeordnet. Entscheidend ist daher, die rechtliche Ausgestaltung der Binnenmarktfreiheiten selbst zu präzisieren. Ziel muss es sein, dass der EuGH insbesondere die Auslegung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit korrigiert, so dass soziale Rechte und wirtschaftliche Freiheiten in seiner Spruchpraxis ein ausgewogenes Verhältnis finden und die derzeitige strukturelle Schieflage dadurch behoben wird.

Hierfür sind drei zentrale **Änderungen im europäischen Primärrecht** erforderlich:

- **Erstens: Rückführung der wirtschaftlichen Binnenmarktfreiheiten auf Diskriminierungsverbote**

Die Binnenmarktfreiheiten wie die Dienstleistungs-, Niederlassungs- und Warenverkehrsfreiheit müssen als Schutzinstrumente gegen Diskriminierung definiert werden. Ihre derzeitige Auslegung als umfassende Beschränkungsverbote führt dazu, dass auch legitime sozialpolitische Maßnahmen unter Druck geraten.

Prominentes Beispiel ist hier das EuGH-Urteil „Viking", in dem das Gericht argumentierte, dass Streiks gegen Unternehmensverlagerungen die Niederlassungsfreiheit einschränken, indem sie diese „weniger attraktiv" machen. Daher dürfen kollektive Maßnahmen (die sich auf grenzüberschreitende Sachverhalte beziehen) nurmehr dann durchgeführt werden, wenn sie ein legitimes, mit dem Vertrag kompatibles Ziel verfolgen, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen und verhältnismäßig sind. Erfüllen Arbeitskampfmaßnahmen dieses überaus strikte Prüfschema des EuGH nicht, müssen sie laut EuGH unterlassen werden, andernfalls droht den Gewerkschaften hoher Schadensersatz.

Künftig sollte klar gelten: Unzulässig sind nur solche Maßnahmen, die tatsächlich diskriminierend wirken. Maßnahmen, die zum Beispiel auf eine Verbesserung sozialer Standards abzielen, dürfen nicht allein deshalb infrage gestellt werden, weil sie wirtschaftliche Freiheiten einschränken.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen würden den Schutzgehalt der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht berühren. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit würde – und

das ist auch wichtig und richtig so - weiterhin das Recht der Arbeitnehmer*innen garantieren, in anderen Ländern zu arbeiten und den heimischen Beschäftigten gleichgestellt zu sein. Eine Ungleichbehandlung von Arbeitnehmer*innen aus anderen EU-Mitgliedstaaten bliebe strikt verboten. Für sie würde nach wie vor das jeweilige Sozial- und Arbeitsrecht des Arbeitsortes gelten.

- **Zweitens: Verankerung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit am gleichen Ort“**

Zur Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen ist dieser Grundsatz ausdrücklich im Primärrecht zu verankern.

In bestimmten Konstellationen kann es erforderlich sein, ausländische Anbieter anders zu behandeln, um Lohndumping zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten haben dies verstanden und treffen zum Teil Maßnahmen, um soziale Standards in ihren Arbeitsmärkten zu schützen. Doch auch hier greift die restriktive Rechtsprechung des EuGH. So hat Österreich beispielsweise eine Kaution für ausländische Unternehmen eingeführt, die Arbeitnehmer*innen nach Österreich entsenden möchten. Österreich wollte so absichern, dass mögliche Geldstrafen wegen Verstößen gegen das nationale Arbeitsrecht auch tatsächlich vollstreckt werden können. Der EuGH stuft dies aufgrund der Binnenmarktfreiheiten als unzulässig ein.

Der Grundsatz der territorialen Arbeitskostengleichheit („gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit am gleichen Ort”) muss daher in EU-Verträgen als legitimer Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung der Binnenmarktfreiheiten anerkannt werden.

- **Drittens: Sicherstellung der Wirksamkeit gegenüber bestehendem Sekundärrecht**

Schließlich ist eine primärrechtliche Klarstellung in den Verträgen erforderlich, die sicherstellt, dass die genannten vertragsrechtlichen Anpassungen auch gegenüber bestehendem europäischen Sekundärrecht (zum Beispiel der Arbeitnehmerentsenderichtlinie und der Durchsetzungsrichtlinie) sowie seiner Auslegung durch den EuGH wirksam sind. Denn diese beruhen zum großen Teil noch auf der Lesart der Binnenmarktfreiheiten als Beschränkungsverbote (zum Beispiel bei den sekundärrechtlich ausgestalteten Bestimmungen für die Arbeitnehmerentsendung).

So hat der EuGH im Fall „Laval“ entschieden, dass die Entsenderichtlinie nicht nur einen Mindestschutz für entsandte Arbeitnehmer*innen festlegt, sondern zugleich eine Obergrenze beinhaltet. Eine schwedische Gewerkschaft durfte

deshalb nicht per Arbeitskampf durchsetzen, dass ein lettisches Unternehmen seine Beschäftigten nach dem schwedischen Bautarifvertrag bezahlt. Ein über die Richtlinie hinausgehender Schutz beschränke die Dienstleistungsfreiheit. Diese restriktive Auslegung sekundärrechtlicher Schutzstandards hat sich in der Folge auf weitere Bereiche ausgeweitet und prägt die Rechtsprechung des EuGH und die Gesetzgebung der EU bis heute.

Es muss daher verhindert werden, dass bestehende Richtlinien oder Verordnungen weiterhin restriktiv ausgelegt werden und die intendierte Stärkung sozialer Rechte unterlaufen.

3. Fazit

Die derzeitige Auslegung der wirtschaftlichen Binnenmarktfreiheiten birgt erhebliche Risiken für soziale Errungenschaften in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig eröffnet die anstehende Weiterentwicklung der Europäischen Union – insbesondere im Zuge künftiger Erweiterungen und möglicher Vertragsreformen – ein politisches Zeitfenster für eine grundlegende Neujustierung. Anstehende Erweiterungen bringen neue Anforderungen für das soziale Europa, etwa durch unterschiedliche Lohn- und Sozialniveaus, mit sich. Gerade deshalb ist es wichtig, den Binnenmarkt sozial klar auszubalancieren, damit Integration mit sozialem Fortschritt einhergeht und nicht zu neuem Druck auf bestehende Standards führt.

Ein sozial ausgewogener Binnenmarkt ist keine Einschränkung wirtschaftlicher Dynamik, sondern ihre Voraussetzung. Die europäische Integration wird nur dann dauerhaft erfolgreich sein, wenn wirtschaftliche Freiheiten und soziale Rechte in ein neues, tragfähiges Gleichgewicht gebracht werden.