Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

13. November 2018*

[Text berichtigt mit Beschluss vom 19. Dezember 2018]

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 56 AEUV – Freier Dienstleistungsverkehr – Beschränkungen – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123/EG – Arbeitsrecht – Entsendung von Arbeitnehmern zur Durchführung von Bauarbeiten – Meldung der Arbeitnehmer – Aufbewahrung und Übersetzung der Lohnunterlagen – Zahlungsstopp – Zahlung einer Sicherheitsleistung durch den Dienstleistungsempfänger – Sicherheit für eine möglicherweise gegen den Dienstleistungserbringer zu verhängende Geldbuße“

In der Rechtssache C-33/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Österreich) mit Entscheidung vom 17. Januar 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Januar 2017, in dem Verfahren

Čepelnik d.o.o.

gegen

Michael Vavti

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, M. Vilaras und E. Regan, der Kammerpräsidentin C. Toader sowie der Richter A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (Berichterstatter), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund und C. Vajda,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. Februar 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Čepelnik d.o.o., vertreten durch Rechtsanwälte R. Grilc, R. Vouk, M. Škof und M. Ranc sowie durch M. Erman, odvetnica,

* Verfahrenssprachen: Deutsch und Slowenisch.

– der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Hesse als Bevollmächtigten,

– der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Pavliš und J. Vláči als Bevollmächtigte,

– der französischen Regierung, vertreten durch E. de Moustier und R. Coesme als Bevollmächtigte,

– der ungarischen Regierung, vertreten durch M. M. Tátrai, M. Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,

– der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,

– der slowenischen Regierung, vertreten durch A. Grum als Bevollmächtigte,

– der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Kellerbauer, L. Malferrari und M. Kocjan als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Mai 2018

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung des Art. 56 AEUV und der Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (ABl. 2014, L 159, S. 11).

2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der Gesellschaft Čepelnik d.o.o. und Herrn Michael Vavti über die Zahlung eines Betrags von 5 000 Euro, den Čepelnik von Herrn Vavti aus einem Werkvertrag fordert.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 7 und 14 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) lauten:

„(7) Mit dieser Richtlinie wird ein allgemeiner Rechtsrahmen geschaffen, der einem breiten Spektrum von Dienstleistungen zugutekommt und gleichzeitig die Besonderheiten einzelner Tätigkeiten und Berufe und ihre Reglementierung berücksichtigt. … Es ist angezeigt, bei den Maßnahmen eine ausgewogene Kombination aus gezielter Harmonisierung, Verwaltungszusammenarbeit, den Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit und der Förderung der Erarbeitung von Verhaltenskodizes für bestimmte Bereiche vorzusehen. Diese Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften sollte ein hohes Maß an rechtlicher Integration auf Gemeinschaftsebene und ein hohes Niveau des Schutzes von Gemeinwohlinteressen, insbesondere den Schutz der Verbraucher, sicherstellen, wie es für die Schaffung von Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten

unerlässlich ist. Die Richtlinie berücksichtigt auch andere Gemeinwohlinteressen, einschließlich des Schutzes der Umwelt, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit sowie der Einhaltung des Arbeitsrechts.

…

(14) Diese Richtlinie berührt weder Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten, bezahlten Mindestjahresurlaub, Mindestlohnsätze, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz, die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht angewandt werden, noch greift sie in die gemäß nationalem Recht und nationalen Praktiken unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts geregelten Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ein, z. B. in das Recht, Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen, das Streikrecht und das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen, noch ist sie auf Dienstleistungen von Leiharbeitsagenturen anwendbar. Diese Richtlinie berührt nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit."

4 Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2006/123 bestimmt:

„Diese Richtlinie berührt nicht das Arbeitsrecht, d. h. gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von den Mitgliedstaaten gemäß nationalem Recht unter Wahrung des Unionsrechts angewandt werden. In gleicher Weise berührt die Richtlinie auch nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit."

Österreichisches Recht

5 § 7b Abs. 3 und 8 des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes (BGBl. Nr. 459/1993) in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung (im Folgenden: AVRAG) sieht vor:

„(3) Arbeitgeber/innen im Sinne des Abs. 1 haben die Beschäftigung von Arbeitnehmer/innen, die zur Erbringung einer Arbeitsleistung nach Österreich entsandt werden, spätestens eine Woche vor der jeweiligen Arbeitsaufnahme der Zentralen Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung … zu melden …

…

(8) Wer als Arbeitgeber/in im Sinne des Abs. 1

1. die Meldung oder die Meldung über nachträgliche Änderungen bei den Angaben (Änderungsmeldung) entgegen Abs. 3 nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig erstattet[,]

…

begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde für jede/n Arbeitnehmer/in mit [einer] Geldstrafe … zu bestrafen …"

6 § 7i Abs. 4 AVRAG bestimmt:

„Wer als

1. Arbeitgeber/in im Sinne der §§ 7, 7a Abs. 1 oder 7b Abs. 1 und 9 entgegen § 7d die Lohnunterlagen nicht bereithält, …

…

begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde für jede/n Arbeitnehmer/in mit einer Geldstrafe … zu bestrafen.“

7 § 7m AVRAG bestimmt:

„(1) Liegt der begründete Verdacht einer Verwaltungsübertretung nach den §§ 7b Abs. 8, 7i oder 7k Abs. 4 vor und ist auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen, dass die Strafverfolgung oder der Strafvollzug aus Gründen, die in der Person des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin (Auftragnehmer/in) oder in der Person des Überlassers oder der Überlasserin liegen, unmöglich oder wesentlich erschwert sein wird, können die Organe der Abgabenbehörden in Verbindung mit den Erhebungen nach § 7f sowie die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse dem/der Auftraggeber/in, bei einer Überlassung dem/der Beschäftiger/in schriftlich auftragen, den noch zu leistenden Werklohn oder das noch zu leistende Überlassungsentgelt oder Teile davon nicht zu zahlen (Zahlungsstopp). …

…

(3) Liegt der begründete Verdacht einer Verwaltungsübertretung nach den §§ 7b Abs. 8, 7i oder 7k Abs. 4 vor und ist auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen, dass die Strafverfolgung oder der Strafvollzug aus Gründen, die in der Person des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin (Auftragnehmer/in) oder in der Person des Überlassers oder der Überlasserin liegen, unmöglich oder wesentlich erschwert sein werde, kann die Bezirksverwaltungsbehörde dem/der Auftraggeber/in, bei einer Überlassung dem/der Beschäftiger/in durch Bescheid auftragen, den noch zu leistenden Werklohn oder das noch zu leistende Überlassungsentgelt oder einen Teil davon als Sicherheit binnen einer angemessenen Frist zu erlegen. …

…

(5) Die Überweisung nach Abs. 3 wirkt für den/die Auftraggeber/in oder den/die Beschäftiger/in gegenüber dem/der Auftragnehmer/in oder dem/der Überlasser/in im Ausmaß der Überweisung schuldbefreiend.

…“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

8 Čepelnik ist eine in Slowenien ansässige Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

9 Sie schloss mit Herrn Vavti einen Werkvertrag über die Durchführung von Bauarbeiten in seinem Haus in Österreich. Der Auftragswert belief sich auf 12 200 Euro.

10 Die Parteien vereinbarten eine Anzahlung in Höhe von 7 000 Euro, die von Herrn Vavti geleistet wurde.

11 Am 16. März 2016 führte die Finanzpolizei/Finančna policija (Österreich) (im Folgenden: Finanzpolizei) auf der Baustelle eine Kontrolle durch. Dabei stellte sie fest, dass Čepelnik die Beschäftigung von zwei auf die Baustelle entsandten Arbeitnehmern nicht der zuständigen nationalen Stelle gemeldet habe (Verstoß gegen § 7b Abs. 8 Nr. 1 in Verbindung mit § 7b Abs. 3 AVRAG) und die Lohnunterlagen für vier entsandte Arbeitnehmer nicht in deutscher Sprache bereitgehalten habe (Verstoß gegen § 7i Abs. 4 Nr. 1 in Verbindung mit § 7d Abs. 1 Sätze 1 und 2 AVRAG).

12 Aufgrund dieser Feststellungen trug die Finanzpolizei Herrn Vavti auf, die Zahlungen für die Arbeiten zu stoppen. Außerdem beantragte sie bei der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (Österreich) (im Folgenden: Bezirksverwaltungsbehörde), Herrn Vavti die Zahlung einer Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns (5 200 Euro) aufzutragen.

13 Am 17. März 2016 gab die Bezirksverwaltungsbehörde dem Antrag statt und trug Herrn Vavti die Zahlung von 5 200 Euro als Sicherheit für eine möglicherweise in einem späteren Verfahren gegen Čepelnik zu verhängende Geldstrafe auf. Herr Vavti brachte gegen den Bescheid keine Beschwerde ein und zahlte die Sicherheitsleistung am 20. April 2016.

14 Mit Straferkenntnissen vom 11. und 12. Oktober 2016 wurden gegen Čepelnik wegen der beiden Verwaltungsübertretungen, die ihr von der Finanzpolizei bei der Kontrolle vom 16. März 2016 vorgeworfen worden waren, Geldstrafen in Höhe von 1 000 Euro und von 8 000 Euro verhängt. Am 2. November 2016 brachte Čepelnik Beschwerde dagegen ein, über die bei Erlass des Vorlagebeschlusses noch nicht entschieden war.

15 Nach Beendigung der Arbeiten verlangte Čepelnik von Herrn Vavti die Zahlung eines Betrags von 5 000 Euro. Da Herr Vavti diesen Betrag nicht zahlte, erhob Čepelnik beim vorlegenden Gericht Klage.

16 Herr Vavti macht vor dem vorlegenden Gericht geltend, dass er Čepelnik den Betrag von 5 000 Euro nicht mehr schulde, nachdem er eine Sicherheitsleistung von 5 200 Euro an die Bezirksverwaltungsbehörde gezahlt habe. Nach der einschlägigen österreichischen Regelung habe die Zahlung dieser Sicherheitsleistung nämlich schuldbefreiende Wirkung.

17 Vor diesem Hintergrund hat das Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Österreich) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind Art 56 AEUV und die Richtlinie 2014/67 dahin gehend auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat verbieten, einen Zahlungstopp und die Bezahlung einer Sicherheitsleistung in der Höhe des aushaftenden Werklohns gegen den inländischen Auftraggeber zu verhängen, wenn der Zahlungsstopp und die Bezahlung der Sicherheitsleistung allein der Sicherstellung eines allfälligen Bußgelds dient, welches erst in einem gesonderten Verfahren gegen einen Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat verhängt werden soll?

2. Bei Verneinung dieser Frage:
   a) Sind Art 56 AEUV und die Richtlinie 2014/67 dahin gehend auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat verbieten, einen Zahlungstopp und die Bezahlung einer Sicherheitsleistung in der Höhe des aushaftenden Werklohns gegen den inländischen Auftraggeber zu verhängen, wenn dem Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat, gegen den eine Geldbuße verhängt werden soll, im Verfahren auf Verhängung der Sicherheitsleistung kein Rechtsmittel gegen die Verhängung einer Sicherheitsleistung zur Verfügung steht und der Beschwerde des inländischen Auftraggebers gegen diesen Bescheid keine aufschiebende Wirkung zukommt?
   b) Sind Art 56 AEUV und die Richtlinie 2014/67 dahin gehend auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat verbieten, einen Zahlungstopp und die Bezahlung einer Sicherheitsleistung in der Höhe des aushaftenden Werklohns gegen den inländischen Auftraggeber allein deshalb zu verhängen, weil der Dienstleistungserbringer seinen Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat hat?
   c) Sind Art 56 AEUV und die Richtlinie 2014/67 dahin gehend auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat verbieten, einen Zahlungstopp und die Bezahlung einer Sicherheitsleistung in der Höhe des aushaftenden Werklohns gegen den inländischen Auftraggeber zu verhängen, obwohl dieser noch nicht fällig ist und die Höhe des endgültigen Werklohns aufgrund von Gegenforderungen und Zurückbehaltungsrechten noch nicht feststeht?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit

18 Die österreichische Regierung macht geltend, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, weil eine Antwort des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts im Ausgangsverfahren nicht erforderlich sei.

19 Die Vorlagefragen beträfen ein Verwaltungsverfahren, in dessen Rahmen gegen den Auftraggeber ein Zahlungsstopp und eine Sicherheitsleistung verhängt würden. Das vorlegende Gericht habe jedoch nur über eine zivilrechtliche Forderung in Bezug auf den Werklohn zu entscheiden, der nach Zahlung einer solchen Sicherheitsleistung noch ausstehe. Im Rahmen dieses Zivilverfahrens habe das vorlegende Gericht allein die für den Auftraggeber schuldbefreiende Wirkung der Zahlung der gegen ihn verhängten Sicherheitsleistung zu berücksichtigen, ohne die Entscheidung über die Verhängung der Sicherheitsleistung abändern oder aufheben zu können. Gegen eine solche Entscheidung könne ausschließlich in einem gesonderten Verwaltungsverfahren vorgegangen werden.

20 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen der mit Art. 267 AEUV eingerichteten Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten allein Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts ist, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. Betreffen die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 5. Juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 Hieraus folgt, dass eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen eines nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Die Zurückweisung des Ersuchens eines nationalen Gerichts ist dem Gerichtshof nur möglich, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass der Ausgangsrechtsstreit in engem Zusammenhang mit den Wirkungen der Maßnahmen steht, die Gegenstand der Vorlagefragen sind, da sich die Antwort auf die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit dem Unionsrecht auf den Ausgang des Rechtsstreits auswirken könnte. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts hat Herr Vavti nämlich seine dem Rechtsstreit zugrunde liegende Weigerung, Čepelnik den Betrag von 5 000 Euro zu zahlen, der dem noch ausstehenden Werklohn entspricht, damit begründet, dass die Zahlung der ihm gemäß § 7m Abs. 3 AVRAG auferlegten Sicherheitsleistung von 5 200 Euro gemäß § 7m Abs. 5 AVRAG für ihn schuldbefreiende Wirkung gegenüber Čepelnik habe.

23 Unter diesen Umständen ist nicht festzustellen, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht.

24 Da die österreichische Regierung als Argument für die Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens u. a. anführt, dass das vorlegende Gericht nach nationalem Recht im Ausgangsverfahren nicht über die gegen Čepelnik verhängten Geldstrafen entscheiden dürfe, ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Auslegung des nationalen Rechts im Rahmen des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Verfahrens ausschließlich Sache des vorlegenden Gerichts ist (Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 28). Dieses Argument genügt folglich nicht, um die in Rn. 21 des vorliegenden Urteils genannte Vermutung der Entscheidungserheblichkeit zu widerlegen.

25 Demnach ist das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Zum Inhalt der Vorlagefragen

26 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 56 AEUV und die Richtlinie 2014/67 dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, wonach die zuständigen Behörden einem inländischen Auftraggeber auferlegen können, die Zahlungen an seinen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Vertragspartner zu stoppen und sogar eine Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns zu zahlen, um die Zahlung einer Geldbuße zu sichern, die gegen den Vertragspartner im Fall der Feststellung eines Verstoßes gegen das Arbeitsrecht des ersteren Mitgliedstaats verhängt werden könnte.

Vorbemerkungen

27 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich entsprechend den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 41 seiner Schlussanträge den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen entnehmen lässt, dass die Richtlinie 2014/67, deren Umsetzungsfrist nach ihrem Art. 23 am 18. Juni 2016 abgelaufen ist, mit einem im Juni 2016 erlassenen und am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Gesetz in österreichisches Recht umgesetzt worden ist. Da sich der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens im März 2016 ereignet hat, ist die Richtlinie 2014/67 auf ihn nicht anwendbar, und die Vorlagefragen sind nicht zu beantworten, soweit sie auf diese Richtlinie Bezug nehmen (vgl. entsprechend Urteil vom 3. Dezember 2014, De Clercq u. a., C-315/13, EU:C:2014:2408, Rn. 49 bis 51).

28 Außerdem haben mehrere Beteiligte, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, geltend gemacht, dass der Gerichtshof seine Antwort auf die Vorlagefragen auch auf die Richtlinie 2006/123 stützen müsse.

29 Hierzu ist festzustellen, dass diese Richtlinie nach ihrem Art. 1 Abs. 6 „nicht das Arbeitsrecht [berührt]“.

30 Nach dieser Bestimmung bezeichnet der Begriff „Arbeitsrecht“ im Sinne der Richtlinie 2006/123 gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von den Mitgliedstaaten gemäß nationalem Recht unter Wahrung des Unionsrechts angewandt werden.

31 Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2006/123 enthält somit im Licht ihres 14. Erwägungsgrundes eine weite Definition des Begriffs „Arbeitsrecht“.

32 Diese Bestimmung unterscheidet nicht zwischen Vorschriften des materiellen Arbeitsrechts und Vorschriften, die die Maßnahmen zur Durchsetzung des materiellen Arbeitsrechts regeln oder die die Wirksamkeit von Sanktionen im Fall seiner Nichtbeachtung gewährleisten sollen.

33 Weiter ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2006/123 nach ihrem siebten Erwägungsgrund ein Gleichgewicht zwischen dem Ziel, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und der Dienstleistungsfreiheit zu beseitigen, und dem Erfordernis wahren wollte, ein hohes Niveau des Schutzes von im Allgemeininteresse liegenden Zielen, insbesondere der Einhaltung des Arbeitsrechts, sicherzustellen (vgl. entsprechend Urteil vom 11. Juli 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, Rn. 39).

34 Enthält eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche abschreckende Maßnahmen zur Durchsetzung von materiellem Arbeitsrecht sowie Vorschriften zur Gewährleistung der Wirksamkeit von Sanktionen im Fall seiner Nichtbeachtung, trägt dies zu einem hohen Niveau des Schutzes des im Allgemeininteresse liegenden Ziels der Einhaltung des Arbeitsrechts bei.

35 Eine solche nationale Regelung wird somit vom Begriff „Arbeitsrecht“ im Sinne von Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie 2006/123 erfasst.

36 Folglich ist die Richtlinie 2006/123 auf Maßnahmen, wie sie in der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehen sind, nicht anwendbar. Nach Art. 1 Abs. 6 der Richtlinie erübrigt sich damit aber nicht die Prüfung der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem in den Fragen des vorlegenden Gerichts angeführten Art. 56 AEUV.

Zur Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs

37 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind alle Maßnahmen, die die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen, als Beschränkungen dieser Freiheit zu verstehen (Urteil vom 4. Mai 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Ferner verleiht nach ständiger Rechtsprechung Art. 56 AEUV nicht nur dem Erbringer von Dienstleistungen selbst, sondern auch ihrem Empfänger Rechte (Urteile vom 18. Oktober 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, Rn. 23, sowie vom 3. Dezember 2014, De Clercq u. a., C-315/13, EU:C:2014:2408, Rn. 52).

39 Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren fraglichen, wonach ein Auftraggeber die Zahlungen an seinen Vertragspartner zu stoppen und eine Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns zu zahlen hat, wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Dienstleistungserbringer eine Verwaltungsübertretung in Bezug auf nationales Arbeitsrecht begangen hat, können sowohl Auftraggeber aus dem betreffenden Mitgliedstaat davon abhalten, in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Dienstleistungserbringer heranzuziehen, als auch diese davon abhalten, den genannten Auftraggebern ihre Dienste anzubieten.

40 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 37 und 38 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich durch solche Maßnahmen zum einen der Zeitpunkt, zu dem der betreffende Dienstleistungsempfänger den noch ausstehenden Werklohn zu zahlen hat, vorverlegt und dem Dienstleistungsempfänger damit die Möglichkeit genommen werden, wie in der einschlägigen nationalen Regelung üblicherweise vorgesehen, einen Teil dieses Betrags als Ausgleich für eine mangelhafte oder verspätete Fertigstellung des Werks zurückzubehalten. Zum anderen verlieren in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistungserbringer durch diese Maßnahmen das Recht, von ihren österreichischen Kunden die Zahlung des noch ausstehenden Werklohns zu verlangen, und sind damit dem Risiko von Zahlungsverzögerungen ausgesetzt.

41 Folglich wird durch Maßnahmen, wie sie in der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehen sind, der freie Dienstleistungsverkehr beschränkt.

Zur Rechtfertigung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs

42 Nach gefestigter Rechtsprechung können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, dennoch zulässig sein, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil vom 18. Mai 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Im vorliegenden Fall ist die österreichische Regierung der Auffassung, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die Ziele des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer sowie der Bekämpfung von Betrug, insbesondere Sozialbetrug, und der Verhinderung von Missbräuchen gerechtfertigt sei.

44 Der soziale Schutz der Arbeitnehmer sowie die Bekämpfung von Betrug, insbesondere Sozialbetrug, und die Verhinderung von Missbräuchen sind Ziele, die zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, die eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Dezember 2012, Kommission/Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, Rn. 45, sowie vom 3. Dezember 2014, De Clercq u. a., C-315/13, EU:C:2014:2408, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Maßnahmen, wie sie in der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehen sind, die u. a. die Wirksamkeit möglicher Sanktionen gegen einen Dienstleistungserbringer im Fall eines Verstoßes gegen arbeitsrechtliche Vorschriften sicherstellen sollen, können als geeignet angesehen werden, die Erreichung derartiger Ziele zu gewährleisten.

46 [Berichtigt mit Beschluss vom 19. Dezember 2018] Zur Frage, ob eine solche Regelung im Hinblick auf die genannten Ziele verhältnismäßig ist, ist erstens festzustellen, dass die zuständigen Behörden dem Auftraggeber nach dieser Regelung auferlegen können, seine Zahlungen an den Dienstleistungserbringer zu stoppen und eine Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns zu zahlen, wenn der „begründete Verdacht einer Verwaltungsübertretung“ in Bezug auf nationales Arbeitsrecht vorliegt. Nach dieser Regelung dürfen derartige Maßnahmen somit erlassen werden, noch bevor die zuständige Behörde eine Verwaltungsübertretung festgestellt hat, die auf einen Betrug, insbesondere einen Sozialbetrug, einen Missbrauch oder eine den Schutz der Arbeitnehmer beeinträchtigende Praktik hinweisen würde.

47 Zweitens hat der Dienstleistungserbringer, gegen den der begründete Verdacht besteht, nach dieser Regelung nicht die Möglichkeit, vor dem Erlass der betreffenden Maßnahmen Stellung zu dem ihm vorgeworfenen Sachverhalt zu nehmen.

48 Drittens entspricht die Höhe der Sicherheitsleistung, die dem betreffenden Dienstleistungsempfänger auferlegt werden kann, nach der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung der Höhe des bei Erlass dieser Maßnahme noch ausstehenden Werklohns. Da die zuständigen Behörden die Höhe der Sicherheitsleistung somit festlegen können, ohne etwaige Baumängel oder andere Vertragsverstöße des Dienstleistungserbringers bei der Erfüllung des Werkvertrags zu berücksichtigen, könnte die Sicherheitsleistung gegebenenfalls erheblich über dem Betrag liegen, den der Auftraggeber an und für sich nach Beendigung der Arbeiten zahlen müsste.

49 Aus jedem der in den vorstehenden drei Randnummern dargelegten Gründe geht eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche über das hinaus, was zur Erreichung der Ziele des Arbeitnehmerschutzes sowie der Bekämpfung von Betrug, insbesondere Sozialbetrug, und der Verhinderung von Missbräuchen erforderlich ist.

50 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, wonach die zuständigen Behörden einem inländischen Auftraggeber auferlegen können, die Zahlungen an seinen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Vertragspartner zu stoppen und sogar eine Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns zu zahlen, um die Zahlung einer Geldbuße zu sichern, die gegen den Vertragspartner im Fall der Feststellung eines Verstoßes gegen das Arbeitsrecht des ersteren Mitgliedstaats verhängt werden könnte.

Kosten

51 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, wonach die zuständigen Behörden einem inländischen Auftraggeber auferlegen können, die Zahlungen an seinen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Vertragspartner zu stoppen und sogar eine Sicherheitsleistung in Höhe des noch ausstehenden Werklohns zu zahlen, um die Zahlung einer Geldbuße zu sichern, die gegen den Vertragspartner im Fall der Feststellung eines Verstoßes gegen das Arbeitsrecht des ersteren Mitgliedstaats verhängt werden könnte.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Arabadjiev
Vilaras	Regan	Toader
Rosas	Juhász	Bay Larsen
Safjan	Šváby	Fernlund
Vajda		

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13 November 2018.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident
K. Lenaerts