URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. August 1994 *

In der Rechtssache C-43/93

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal administratif Châlons-sur-Marne (Frankreich) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Raymond Vander Elst

gegen

Office des Migrations internationales (OMI)

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (Berichterstatter) und D. A. O. Edward, der Richter C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Klägers des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt F. Fazzi-De Clercq, Gent,

— der französischen Regierung, vertreten durch P. Pouzoulet, Sous-directeur bei der Direktion für rechtliche Angelegenheiten des Außenministeriums, und C. Chavance, Attaché principal d'administration centrale bei der Direktion für rechtliche Angelegenheiten des Außenministeriums, als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder und Regierungsdirektor C.-D. Quassowski, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater A. Bos, Außenministerium, als Bevollmächtigten,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. D. Colahan, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigten, und R. Plender, QC,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberaterin M.-J. Jonczy als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der französischen Regierung, der deutschen Regierung, vertreten durch Regierungsrat B. Kloke, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 19. April 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. Juni 1994,

folgendes

Urteil

1 Das Tribunal administratif Châlons-sur-Marne hat mit Entscheidung vom 22. Dezember 1992, beim Gerichtshof eingegangen am 15. Februar 1993, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit des Herrn Vander Elst (im folgenden: der Kläger), eines in Belgien ansässigen Arbeitgebers belgischer Staatsangehörigkeit, gegen das Office des migrations internationales (im folgenden: OMI), eine dem französischen Arbeitsministerium nachgeordnete Behörde, die insbesondere für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im französischen Staatsgebiet zuständig ist.

3 Der Kläger betreibt in Brüssel ein Spezialabbruchunternehmen. Außer belgischen Staatsangehörigen beschäftigt das Unternehmen seit mehreren Jahren ununterbrochen marokkanische Staatsangehörige. Diese halten sich rechtmäßig in Belgien auf, besitzen eine belgische Arbeitserlaubnis, nehmen am belgischen System der sozialen Sicherheit teil und erhalten ihre Vergütung in diesem Land.

4 Im Jahre 1989 führte das Unternehmen Vander Elst an einem als „Château Lanson" bezeichneten Gebäude in Reims Abbrucharbeiten und Arbeiten zur Rückgewinnung von Baustoffen durch. Diese Arbeiten dauerten einen Monat. Zu ihrer Durchführung entsandte der Kläger eine aus acht Personen bestehende Arbeitsgruppe vor Ort; von diesen Arbeitnehmern, die zu seiner Stammbelegschaft zählten, waren vier Belgier und vier Marokkaner. Für letztere hatte er zuvor beim Französischen Konsulat in Brüssel Sichtvermerke für den kurzfristigen Aufenthalt eingeholt, die einen Monat lang galten.

5 Bei einer Kontrolle der Baustelle in Reims am 12. und 18. April 1989 stellte die französische Gewerbeaufsichtsbehörde fest, daß die vom Kläger beschäftigten, auf der Baustelle tätigen marokkanischen Arbeitnehmer keine Arbeitserlaubnis der französischen Behörden besaßen. Nach Auffassung der Gewerbeaufsichtsbehörde erlaubte der Sichtvermerk für den kurzfristigen Aufenthalt nicht die Ausübung einer Arbeitnehmertätigkeit in Frankreich.

6 Nach Artikel L. 341-2 des französischen Code du travail muß jeder ausländische Staatsangehörige, der in Frankreich als Arbeitnehmer tätig werden will, außer den entsprechenden Papieren und Sichtvermerken „einen amtlich beglaubigten Arbeitsvertrag oder eine Arbeitserlaubnis und ein ärztliches Zeugnis" vorlegen. Gemäß Artikel L. 341-6 Absatz 1 dieses Code darf niemand einen ausländischen Staatsangehörigen, der die für die Ausübung einer Arbeitnehmertätigkeit in Frankreich erforderliche Erlaubnis nicht besitzt, einstellen oder weiterbeschäftigen. Nach Artikel L. 341-7 des Code wird der Verstoß gegen diese Bestimmungen durch die Auferlegung eines Sonderbeitrags zugunsten des OMI geahndet, der das 500fache des gesetzlichen Mindeststundenlohns gemäß Artikel L. 141-8 des Code nicht unterschreiten darf. Nach Artikel L. 341-9 des Code du travail ist das OMI zudem für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Frankreich sowie ihre Zuwanderung dorthin ausschließlich zuständig.

7 Nach Auffassung der französischen Gewerbeaufsichtsbehörde hatte der Kläger dadurch gegen die Artikel L. 341-6 und L. 341-9 des französischen Code du travail verstoßen, daß er Staatsangehörige von Drittländern auf französischem Gebiet beschäftigte, ohne das OMI unterrichtet und entsprechende Arbeitspapiere erlangt

zu haben. Auf der Grundlage des von dieser Behörde gefertigten Protokolls erlegte das OMI dem Kläger daher in Anwendung von Artikel L. 341-7 des Code du travail einen Sonderbeitrag in Höhe von 121 520 FF auf. Nach Anhörung des Directeur départemental du travail et de l'emploi wurde der Sonderbeitrag auf 30 380 FF gesenkt.

8 Der Kläger erhob gegen diesen Bescheid Einspruch beim Direktor des OMI, den dieser mit Entscheidung vom 9. März 1990 zurückwies. Daraufhin erhob der Kläger am 28. April 1990 beim Tribunal administratif Châlons-sur-Marne Anfechtungsklage gegen den Bescheid über die Auferlegung des Sonderbeitrags; hilfsweise beantragte er dessen Herabsetzung wegen seiner Gutgläubigkeit und des Umstandes, daß er sich sofort um die geforderten vorläufigen Arbeitserlaubnisse bemüht und diese auch erhalten habe.

9 Der Kläger stützte seine Klage insbesondere darauf, daß die streitigen Bestimmungen des französischen Code du travail ein mit den Artikeln 59 ff. EWG-Vertrag unvereinbares Hemmnis für den freien Dienstleistungsverkehr darstellten.

10 Mit Rücksicht auf dieses Vorbringen hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung die folgenden Fragen vorgelegt:

1) Sind die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts insgesamt, insbesondere die Artikel 59 und 60 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dahin auszulegen, daß sie einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft verbieten, die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines Drittlandes und bei einem in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft niedergelassenen Unternehmen ordnungsgemäß und dauerhaft beschäftigt sind, bei Dienstleistungen dieses Unternehmens auf dem Gebiet des ersteren Mitgliedstaats von einer Erlaubnis oder der Zahlung einer Gebühr an eine Einwanderungsbehörde abhängig zu machen?

2) Sind die französischen Rechtsvorschriften, nach denen französische Unternehmen, die Arbeitnehmer aus Drittstaaten beschäftigen, eine Beschäftigungserlaubnis einholen oder einen Sonderbeitrag an das OMI zahlen müssen, gegenüber den Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, insbesondere den belgischen, im Hinblick auf die genannten Bestimmungen diskriminierend?

11 Mit diesen Fragen möchte das nationale Gericht wissen, ob es den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag zuwiderläuft, daß ein Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen, die zur Erbringung von Dienstleistungen auf seinem Gebiet tätig werden und die ordnungsgemäß und dauerhaft Angehörige von Drittstaaten beschäftigen, unter Androhung einer Geldbuße dazu verpflichtet, für diese Arbeitnehmer bei einer nationalen Einwanderungsbehörde eine Arbeitserlaubnis einzuholen und die damit verbundenen Kosten zu tragen.

12 Die Arbeitserlaubnis, die Unternehmen für die Beschäftigung von Angehörigen von Drittstaaten einzuholen haben, ist in Frankreich gebührenpflichtig. Ebenso wie die für den Fall der Nichtbeachtung der Verpflichtung angedrohte hohe Geldbuße kann diese Gebühr die Arbeitgeber wirtschaftlich erheblich belasten.

13 Weiter haben die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ein Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten, wenn sie von den verschiedenen Freiheiten Gebrauch machen, die ihnen der Vertrag verleiht, insbesondere von der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die nach ständiger Rechtsprechung sowohl dem Dienstleistenden als auch dem Dienstleistungsempfänger zusteht (vgl. Urteile vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 186/87, Cowan, Slg. 1989, 195, und vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-68/89, Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2637, Randnr. 10).

14 Dabei sind nach Artikel 59 EWG-Vertrag nicht nur sämtliche Diskriminierungen des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistungserbringers zu beseitigen, die auf seiner Staatsangehörigkeit beruhen, sondern auch alle Beschränkungen aufzuheben, die — obwohl sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten — geeignet sind, die

Tätigkeit eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden, der dort rechtmäßig gleichartige Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern (Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12).

15 So hat der Gerichtshof festgestellt, daß eine nationale Regelung, die die Erbringung bestimmter Dienstleistungen durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen im Inland von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 59 EWG-Vertrag darstellt (Urteil Säger, a. a. O., Randnr. 14). Weiterhin ergibt sich aus dem Urteil vom 3. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 62/81 und 63/81 (Seco und Desquenne & Giral, Slg. 1982, 223), daß die Regelung eines Mitgliedstaats, nach der die in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen Abgaben zu zahlen haben, um auf dem Gebiet des erstgenannten Mitgliedstaats Arbeitnehmer beschäftigen zu können, für die bereits vergleichbare Belastungen für die gleichen Beschäftigungszeiten in ihrem Wohnsitzstaat entstanden sind, eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung für diese Arbeitgeber darstellt, die damit im Ergebnis stärker belastet werden als die im Inland ansässigen Dienstleistenden.

16 Schließlich darf der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des EWG-Vertrags nur durch Regelungen, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und die für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, und nur insoweit beschränkt werden, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Dienstleistende in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist (vgl. insbesondere Urteile vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-180/89, Kommission/Italien, Slg. 1991, I-709, Randnr. 17, und in der Rechtssache C-198/89, Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-727, Randnr. 18).

17 Jedoch kann ein Mitgliedstaat, wie der Gerichtshof mehrfach festgestellt hat, für die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Gebiet nicht die Erfüllung aller Bedingungen einer Niederlassung verlangen, weil den Bestimmungen, die den freien Dienstleistungsverkehr gewährleisten sollen, andernfalls ihre praktische

Wirksamkeit völlig genommen würde (vgl. Urteil vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-154/89, Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-659, Randnr. 12, und Urteil Säger, a. a. O., Randnr. 13).

18 Im vorliegenden Fall hielten sich die vom Kläger beschäftigten marokkanischen Arbeitnehmer rechtmäßig in Belgien, dem Niederlassungsstaat ihres Arbeitgebers, auf, wo ihnen eine Arbeitserlaubnis erteilt worden war.

19 Aus den Akten und der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ergibt sich weiter, daß die den Betroffenen auf ihren Antrag vom Französischen Konsulat ausgestellten Sichtvermerke für den kurzfristigen Aufenthalt eine gültige Erlaubnis darstellten, sich während der für die Ausführung der Arbeiten erforderlichen Zeit auf französischem Gebiet aufzuhalten. Die im Gaststaat für die Einwanderung und den Aufenthalt von Ausländern geltende Regelung war folglich beachtet worden.

20 Die Arbeitserlaubnis schließlich, die im Mittelpunkt des Ausgangsrechtsstreits steht, ist Voraussetzung dafür, daß ein Staatsangehöriger eines Drittlandes eine Arbeitnehmertätigkeit für ein in Frankreich ansässiges Unternehmen ausüben kann, wobei die Staatsangehörigkeit des Arbeitgebers ohne Bedeutung ist; der Sichtvermerk für den kurzfristigen Aufenthalt ist nicht gleichwertig. Mit diesem System soll der Zugang von Arbeitnehmern aus Drittländern zum französischen Arbeitsmarkt geregelt werden.

21 Die Arbeitnehmer, die von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen beschäftigt und vorübergehend zur Erbringung einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, verlangen jedoch keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt dieses zweiten Staates, da sie nach Erfüllung ihrer Aufgabe in ihr Herkunfts-oder Wohnsitzland zurückkehren (vgl. Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-113/89, Rush Portuguesa, Slg. 1990, I-1417). So verhält es sich im vorliegenden Fall.

22 Demnach gehen die hier streitigen Anforderungen über das hinaus, was als Voraussetzung für die Erbringung von Dienstleistungen gefordert werden kann. Diese Anforderungen laufen daher den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag zuwider.

23 Es ist noch darauf hinzuweisen, daß das Gemeinschaftsrecht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, ihre Rechtsvorschriften oder die Tarifverträge der Sozialpartner über die Mindestlöhne unabhängig davon, in welchem Land der Arbeitgeber ansässig ist, auf alle Personen auszudehnen, die in ihrem Hoheitsgebiet, und sei es auch nur vorübergehend, eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben; ebensowenig verbietet es das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten, die Beachtung dieser Regeln mit den geeigneten Mitteln durchzusetzen (vgl. insb. Urteil Rush Portuguesa, a. a. O., Randnr. 18).

24 Im vorliegenden Fall haben die marokkanischen Arbeitnehmer ordnungsgemäße Arbeitsverträge belgischen Rechts geschlossen; nach den Artikeln 40 und 41 des am 27. April 1976 in Rabat unterzeichneten Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, im Namen der Gemeinschaft genehmigt mit Verordnung (EWG) Nr. 2211/78 des Rates vom 26. September 1978 (ABl. L 264, S. 1), ist zudem jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer der Gemeinschaft und der marokkanischen Arbeitnehmer hinsichtlich der Arbeits-und Vergütungsbedingungen sowie auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu beseitigen.

25 Damit ist, wie der Generalanwalt in Nummer 30 seiner Schlußanträge zutreffend ausgeführt hat, die Anwendung der einschlägigen belgischen Bestimmungen — unabhängig von der Möglichkeit, die dem Ordre public zuzurechnenden innerstaatlichen Vorschriften über die verschiedenen Aspekte des Arbeitsverhältnisses auf vorübergehend nach Frankreich entsandte Arbeitnehmer anzuwenden — in jedem Fall geeignet, eine ernstliche Gefahr der Ausbeutung von Arbeitnehmern und der Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen auszuschalten.

26 Demnach ist auf die Vorlagefragen zu antworten, daß es den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag zuwiderläuft, daß ein Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen, die zur Erbringung von Dienstleistungen auf seinem Gebiet tätig werden und die Angehörige von Drittstaaten ordnungsgemäß und dauerhaft beschäftigen, unter Androhung einer Geldbuße dazu verpflichtet, für diese Arbeitnehmer bei einer nationalen Einwanderungsbehörde eine Arbeitserlaubnis einzuholen und die damit verbundenen Kosten zu tragen.

Kosten

27 Die Auslagen der französischen, der deutschen, der niederländischen und der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunal administratif Châlons-sur-Marne mit Beschluß vom 22. Dezember 1992 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Es läuft den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag zuwider, daß ein Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen, die zur Erbringung von

Dienstleistungen auf seinem Gebiet tätig werden und die Angehörige von Drittstaaten ordnungsgemäß und dauerhaft beschäftigen, unter Androhung einer Geldbuße dazu verpflichtet, für diese Arbeitnehmer bei einer nationalen Einwanderungsbehörde eine Arbeitserlaubnis einzuholen und die damit verbundenen Kosten zu tragen.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. August 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

O. Due