Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktionen verbleibt, namentlich darauf achten, daß Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß.

2. Weder die Verordnung Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr noch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts stehen nationalen Vorschriften entgegen, nach denen ein Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die Artikel 7 Absatz 2 und 11 dieser Verordnung verstoßen hat, auch dann bestraft werden kann, wenn dem Arbeitgeber in bezug auf die Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann, sofern die vorgesehene Sanktion den Sanktionen entspricht, die bei gleichartigen und gleich schweren Verstößen gegen nationale Rechtsvorschriften gelten, und sofern diese Sanktion der Schwere der begangenen Zuwiderhandlung angemessen ist.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-326/88 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits*

Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 vom 25. März 1969 (nachstehend: Verordnung) betrifft die Lenkzeiten für die Fahrer bestimmter Fahrzeuge. Absatz 2 des Artikels bestimmt folgendes:

„Die gesamte Lenkzeit zwischen zwei aufeinanderfolgenden Tagesruhezeiten — nachstehend ‚tägliche Lenkzeit' genannt — darf acht Stunden nicht überschreiten."

Artikel 11 legt die obligatorische Tagesruhezeit fest. Sein Absatz 1 bestimmt folgendes:

„Jedes Mitglied des im Güterverkehr eingesetzten Fahrpersonals muß innerhalb der letzten 24 Stunden vor jedem Zeitpunkt, zu dem es eine der in Artikel 14 Absatz 2 Buchstaben c) und d) genannten Tätigkeiten ausübt, eine Tagesruhezeit von mindestens 11 zusammenhängenden Stunden gehabt haben."

Artikel 14 Absatz 2 verweist unter Buchstabe c auf die Lenkzeiten und unter Buchstabe d auf die anderen Zeiten der Anwesenheit am Arbeitsort. Nach Artikel 13 kön-

* Verfahrenssprache: Dänisch.

nen die Mitgliedstaaten für das Fahrpersonal der in ihrem Gebiet zugelassenen Fahrzeuge höhere Mindestwerte oder geringere Höchstwerte als die unter anderem in den Artikeln 7 und 11 festgesetzten anwenden. Gemäß Artikel 18 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Vorschriften erlassen, die sich insbesondere auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken müssen.

§ 1 Absatz 1 des dänischen Gesetzes Nr. 508 vom 29. November 1972 zur Durchführung der Verordnung ermächtigt den Arbeitsminister zum Erlaß der notwendigen Vorschriften. Nach § 2 Absatz 1 dieses Gesetzes kann der Minister bestimmen, daß Zuwiderhandlungen gegen die Gemeinschaftsvorschriften mit Geldbuße geahndet werden; gemäß § 2 Absatz 2 können die genannten Vorschriften gegen Arbeitgeber eine Geldbuße für die Zuwiderhandlungen vorsehen, die von den Arbeitnehmern des Unternehmens begangen werden, selbst wenn dem Arbeitgeber bezüglich der Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann. Dieses System der strafrechtlichen Verantwortlichkeit entspricht den in Dänemark für den Schutz der Arbeitsumwelt allgemein geltenden Regeln. Mit der Verordnung Nr. 448 vom 2. Juni 1981 hat der Arbeitsminister von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; nach § 9 dieser Verordnung kann also bei Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 7 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 gegen den Arbeitgeber eine Geldbuße aufgrund einer objektiven Verantwortlichkeit verhängt werden.

Die niederländische Polizei stellte im März 1984 bei einer in Denekamp in den Niederlanden durchgeführten Verkehrskontrolle fest, daß ein vom Angeklagten beschäftigter Fahrer gegen die Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung Nr. 543/69 verstoßen hatte. Vor dem Gericht in Graasten in Dänemark wurde gegen den Fahrer Anklage erhoben, der den ihm zur Last gelegten Sachverhalt einräumte und zu einer Geldbuße verurteilt wurde. Sein Arbeitgeber, der Angeklagte des Ausgangsverfahrens, wurde dabei als für die begangenen Zuwiderhandlungen strafrechtlich verantwortlich angesehen und ebenfalls zu einer Geldbuße verurteilt. Dagegen legte der Angeklagte Berufung zum Vestre Landsret ein, bei dem die Strafsache derzeit anhängig ist.

Es ist zwischen den Beteiligten unstreitig, und auch das Landsret geht davon aus, daß der Fahrer gegen die Artikel 7 und 11 der Verordnung verstoßen und der Angeklagte weder einen vorsätzlichen noch fahrlässigen Verstoß begangen hat.

Der Angeklagte hat Freispruch mit der Begründung beantragt, daß eine objektive strafrechtliche Verantwortlichkeit des Arbeitgebers nicht mit der Verordnung Nr. 543/69 vereinbar sei. Die Pflichten des Arbeitgebers beschränkten sich darauf, die Arbeit der Fahrer so zu planen, daß sie die Verordnung einhalten könnten, regelmäßig zu überprüfen, ob die Verordnung eingehalten worden sei, und bei Zuwiderhandlungen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit sie sich nicht wiederholten. Diese Pflichten entsprächen der ausdrücklichen Regelung des Artikels 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 370, S. 1), die die Verordnung Nr. 543/69 mit Wirkung vom 29. September 1986 ersetzt habe und die nur eine Präzisierung der bereits nach der früheren Verordnung geltenden Bestimmungen darstelle. § 9 der dänischen Verordnung Nr. 448 gehe über diese Pflichten hinaus und könne in Artikel 13 der EWG-Verordnung keine rechtliche Grundlage haben.

Der Angeklagte führt weiter aus, die dänischen Bestimmungen gefährdeten die Anwendung einheitlicher Regeln innerhalb der Gemeinschaft und drohten somit, die Wett-

bewerbsbedingungen zu verfälschen, was einem der wesentlichen Ziele der Verordnung widerspreche. Schließlich könne eine Verurteilung wegen Zuwiderhandlung gegen die EWG-Verordnung unter Umständen zu einem Widerruf der für die Verkehrsunternehmer erforderlichen Genehmigung führen.

Die *Anklagebehörde* trägt vor dem Landsret vor, daß die Festsetzung von Sanktionen nach einem grundlegenden Prinzip des Gemeinschaftsrechts ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Dieses Prinzip werde im vorliegenden Fall bestätigt durch Artikel 18 der Verordnung Nr. 543/69, dessen Wortlaut sich in Artikel 17 der Verordnung Nr. 3820/85 wiederfinde, und durch die Tatsache, daß die Entschließung vom 20. Dezember 1985 zur Verbesserung der Anwendung der Sozialverordnungen im Straßenverkehr (ABl. C 348, S. 1) vom Rat und den Vertretern der Mitgliedstaaten gemeinsam angenommen worden sei, da die Festsetzung der Sanktionen die Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane überschreite. Die freie Wahl der Mitgliedstaaten bezüglich der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen Gemeinschaftsrecht werde jedoch durch zwei Kriterien begrenzt: Die gewählten Sanktionen müßten wirksam sein und den Sanktionen entsprechen, die für Zuwiderhandlungen gegen vergleichbare nationale Vorschriften vorgesehen seien.

Für das beim Landsret anhängige Verfahren ist es von entscheidender Bedeutung, ob eine rein objektive Verantwortlichkeit des Arbeitgebers, dessen Arbeitnehmer eine Zuwiderhandlung gegen die Verordnung begangen hat, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist; das Landsret hat deshalb mit Entscheidung vom 28. Januar 1988 dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Steht die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr mit den jeweiligen späteren Änderungen nationalen Vorschriften entgegen, nach denen ein Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die die Lenk- und Ruhezeiten betreffenden Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung verstoßen hat, auch dann bestraft werden kann, wenn dem Arbeitgeber in bezug auf die Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann?"

Das Landsret verweist darauf, daß die Antwort des Gerichtshofes, auch wenn die Frage in bezug auf die Verordnung von 1969 gestellt worden sei, im wesentlichen gleichermaßen für die Verordnung Nr. 3820/85 des Rates gelte.

2. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Die Vorlageentscheidung ist am 9. November 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben am 14. Februar 1989 die dänische Regierung, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Jørgen Molde, am 16. Februar 1989 die britische Regierung, vertreten durch ihre Bevollmächtigte S. J. Hay, und am 1. Februar 1989 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Johannes Buhl und durch Ricardo Gosalbo Bono, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Die dänische Regierung hat in ihren Erklärungen beantragt, über die Rechtssache in Vollsitzung zu entscheiden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Die *dänische Regierung* schließt sich den Ausführungen der Anklagebehörde vor dem vorlegenden Gericht in vollem Umfang an. Sie geht von dem Grundsatz aus, daß der Mitgliedstaat volle Handlungsfreiheit habe und die Straftatbestände festlegen könne, die ihm aufgrund seiner Traditionen und seiner Kriminalpolitik am geeignetsten erschienen. Dabei müßten die Zuwiderhandlungen gegen Gemeinschaftsrecht und die Zuwiderhandlungen gegen entsprechende nationale Vorschriften in gleicher Weise geahndet werden.

Der dänische Gesetzgeber sei also gezwungen gewesen, Vorschriften über die objektive Verantwortlichkeit des Arbeitgebers bezüglich der Lenk- und Ruhezeiten zu erlassen, denn dasselbe System gelte für die Zuwiderhandlungen gegen dänische Vorschriften (siehe das dänische Gesetz über die Arbeitsumwelt).

Der Gerichtshof habe in der Rechtssache 203/80 (Casati, Slg. 1981, 2595) anerkannt, daß die Festlegung der Sanktionen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Außerdem bestätige die Entschließung vom 20. Dezember 1985 diese ausschließliche Zuständigkeit. Die Festlegung der Sanktionen sei eine innerstaatliche Angelegenheit und müsse dies bleiben, weil die Kriminalpolitik nur vereinzelt Gegenstand einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gewesen sei und jedes Land somit seine eigene Tradition bezüglich der Strafzumessung und des richterlichen Ermessens habe.

Nach Ansicht der dänischen Regierung steht die Kriminalpolitik eines Landes in engem Zusammenhang mit der nationalen Kultur; deshalb sei es von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der Gesellschaft insgesamt, daß die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, auf diesem Gebiet eine unabhängige Politik zu betreiben, nicht zunichte gemacht werde. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Von Colson und Kamann/Land Nordrhein-Westfalen, Slg. 1984, 1891) bestätigt, daß die Verpflichtung zur Festlegung einer Sanktion allein die Mitgliedstaaten treffe. Außerdem sei in diesem Urteil festgestellt worden, daß die gewählte Sanktion wirksam und verhältnismäßig sein sowie mit der Regel übereinstimmen müsse, daß Zuwiderhandlungen gegen nationale Vorschriften in gleicher Weise wie Zuwiderhandlungen gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zu ahnden seien.

Das dänische Gesetz Nr. 508 vom 29. November 1972 und die Verordnung Nr. 448 vom 2. Juni 1981 ständen im Einklang mit diesen Grundsätzen.

Durch die Einführung einer objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit sollten die betroffenen Unternehmen, insbesondere das für die Kontrolle zuständige Personal, zu Überwachungs- und Vorbeugungsmaßnahmen veranlaßt werden. Dieser generalpräventive Gedanke sei von besonderer Bedeutung, wenn die zu ahndende Zuwiderhandlung nicht zu einer Ersatzpflicht gegenüber einem Dritten führen könne. In einem solchen Fall bestehe die Sanktion lediglich in der Geldbuße, die gegen den Arbeitgeber aufgrund seiner objektiven Verantwortlich-

keit verhängt worden sei. Dieses Ziel der Vorbeugung schließe auch die Möglichkeit ein, eine Geldbuße gegen eine juristische Person zu verhängen; in diesem Fall erweise sich die objektive Verantwortlichkeit als besonders zweckmäßig, da sich oft nur schwer feststellen lasse, wer an der Zuwiderhandlung schuld sei. Dazu sei jedoch zu bemerken, daß gegen eine juristische Person normalerweise keine Geldbuße auf rein objektiver Grundlage verhängt werde, da Voraussetzung einer solchen Verantwortlichkeit auch sei, daß jemand innerhalb des Unternehmens (im vorliegenden Fall der Fahrer) vorsätzlich oder fahrlässig ein mit der begangenen Zuwiderhandlung zusammenhängendes Verhalten an den Tag gelegt habe.

Schließlich hält die dänische Regierung dem Argument des Angeklagten, die Verordnung werde nicht einheitlich angewendet, entgegen, diese setze nur Mindestregeln fest und sei so zu verstehen, daß sie dafür sorgen solle, daß bestimmte Unternehmen sich nicht durch einen ungestraften Verstoß gegen ihre Bestimmungen einen ungerechtfertigten Vorteil verschafften.

Die dänische Regierung schlägt deshalb vor, auf die Vorabentscheidungsfrage wie folgt zu antworten:

„Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Bestimmungen, die einem Mitgliedstaat verbieten, Vorschriften zu erlassen, nach denen ein Arbeitgeber, dessen Arbeitnehmer gegen die Verordnung Nr. 543/69 verstößt, auch dann bestraft werden kann, wenn ihm in bezug auf diese Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann."

Die *britische Regierung* trägt unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 2. Februar 1977 in der Rechtssache 50/76 (Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, Slg. 1977, 137) vor, die Mitgliedstaaten seien mangels spezifischer Bestimmungen in der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung bei der Festlegung der angemessenen Sanktionen frei, was im vorliegenden Fall durch den Wortlaut des Artikels 18 der Verordnung bestätigt werde. Jedoch müßten die gewählten Maßnahmen im Einklang mit den Erfordernissen des Vertrages stehen und den vorhandenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften Rechnung tragen.

Es stehe außer Frage, daß das Ziel der Verordnung und die ernsten sozialen Gefahren, die sie zu vermeiden suche, die Festsetzung von Sanktionen sowohl gegen die Arbeitgeber als auch gegen die Fahrer verlangten; daß die Verordnung Nr. 543/69 bezüglich der Pflichten der Arbeitgeber weniger klar formuliert sei als die Verordnung Nr. 3820/85, sei ohne Bedeutung. Die Art der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Arbeitgebers müsse der Politik des betreffenden Mitgliedstaats in anderen Bereichen entsprechen, in denen es um die Ausführung von Aufgaben durch einen Arbeitnehmer für seinen Arbeitgeber gehe, was in Dänemark der Fall sei.

Wenn nämlich die dänische Regierung keine objektive strafrechtliche Verantwortlichkeit eingeführt hätte, würden die Zuwiderhandlungen gegen das Gemeinschaftsrecht nicht in gleicher Weise wie die Zuwiderhandlungen gegen dänische Rechtsvorschriften behandelt, was die Geltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften untergraben würde.

Die britische Regierung schlägt dem Gerichtshof folgende Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage des Vestre Landsret vor:

„Die Verordnung Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr mit den jeweiligen späteren Änderungen steht innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht entgegen, nach de-

nen ein Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die die Lenk- und Ruhezeiten betreffenden Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung verstoßen hat, auch dann bestraft werden kann, wenn dem Arbeitgeber in bezug auf die Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann."

Die *Kommission* widerspricht der Auffassung der dänischen Regierung, daß die Festsetzung von Sanktionen allgemein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle; eine Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich sei zum Beispiel ausdrücklich in Artikel 87 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehen und werde auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 17 vom 6. Februar 1962 (ABl. vom 21. 2. 1962, S. 204) tatsächlich ausgeübt.

Im Verkehrsbereich komme der Gemeinschaft eine solche Zuständigkeit aufgrund von Artikel 79 Absatz 2 EWG-Vertrag zu. Die Gemeinschaft habe jedoch beschlossen, Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung nicht selbst festzulegen, sondern die Mitgliedstaaten zum Erlaß solcher Sanktionen zu verpflichten.

Artikel 18 der Verordnung überlasse es den Mitgliedstaaten, die angemessenen Sanktionen zu bestimmen, sofern sie dem entsprächen, was die nationalen Rechtsvorschriften im übrigen vorsähen. Das durch die dänischen Rechtsvorschriften eingeführte System stehe mit der Verordnung vollkommen in Einklang. Den Mitgliedstaaten stehe es frei, dem Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die Artikel 7 und 11 der Verordnung verstoße, eine objektive strafrechtliche Verantwortlichkeit aufzuerlegen, wenn sie eine solche Regelung für geeignet hielten, die Einhaltung der betreffenden Vorschriften sicherzustellen, zumal wenn es sich um eine Form der Verantwortlichkeit handele, die für ähnliche Verstöße gegen nationale Rechtsvorschriften gelte.

Die Kommission bestreitet auch, daß die Einführung einer objektiven Verantwortlichkeit den Anwendungsbereich der Verordnung einseitig erweitert habe, da der Charakter der festgelegten Sanktion die Pflicht des Arbeitgebers nicht verändere. Selbst wenn der Umfang dieser Pflicht erweitert worden wäre, wäre dies zulässig und stände in Einklang mit dem Ermessen, das den Mitgliedstaaten durch die Verordnung verliehen worden sei.

Schließlich räumt die Kommission bezüglich des Vorbringens des Angeklagten, daß eine einheitliche Anwendung der Verordnung sichergestellt und eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen auf diese Weise vermieden werden müsse, ein, daß zwar hinsichtlich der Sanktionen immer noch ein gewisses Harmonisierungsdefizit bestehe; dies führe aber nicht zu einer Verfälschung des freien Wettbewerbs, weil die abschreckende Wirkung der Sanktion und die mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Nachteile gemeinsames Ziel für alle Mitgliedstaaten unabhängig von der von ihnen gewählten Grundlage für die Verantwortlichkeit bleiben müßten.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof folgende Antwort auf die Frage des Vestre Landsret vor:

„Die Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (sowie die Verordnung Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985, die denselben Bereich wie die genannte Verordnung regelt und diese ersetzt hat) gestattet den Mitgliedstaaten den Erlaß nationaler Rechtsvorschriften, nach denen ein Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die die Lenk-

und Ruhezeiten betreffenden Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung verstoßen hat, auch dann bestraft werden kann, wenn dem Arbeitgeber in bezug auf die Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann. Der Grund dafür ist, daß die Gemeinschaft zwar zum Erlaß einer Sanktionsregelung insbesondere bezüglich der Anwendung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr befugt ist, davon aber keinen Gebrauch gemacht, sondern die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt hat, dies im Rahmen ihrer eigenen Rechtsordnung so zu tun, daß dank der zur Erreichung der Ziele der Verordnung unternommenen Anstrengungen das bestmögliche Ergebnis erreicht wird."

G. Slynn
Berichterstatter