Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom Oberlandesgericht Düsseldorf mit Beschluß vom 6. März 1978 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der gestellten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr beeinträchtigen könnte.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. November 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 9. NOVEMBER 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache ist im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens des Oberlandesgerichts Düsseldorf vor den Gerichtshof gebracht worden. Sie betrifft die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 77 vom 29. 3. 1969, S. 49).

Der Gerichtshof hatte bereits mehrfach Gelegenheit zur Prüfung dieser Verordnung, und zwar in den Rechtssachen 20/70 („AETR", *Kommission/Rat* — Slg. 1971, 263), 69/74 *(Auditeur du Travail/Cagnon* — Slg. 1975, 171) 65/76 *(Derycke* — Slg. 1977, 29) und 76/77 *(Auditeur du Travail/Dufour* — Slg. 1977, 2485). Noch keinmal ging es allerdings bisher unmittelbar um die Gültigkeit der

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Verordnung. Dennoch kommen einige der Ausführungen des Gerichtshofes in den von mir erwähnten Rechtssachen, wie ich darlegen werde, auch im vorliegenden Fall zum Tragen.

Wie Ihnen bekannt ist, enthält die Verordnung unter anderem Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen des Straßenverkehrspersonals, insbesondere über dessen Zusammensetzung sowie die Lenk- und Ruhezeiten. Nach Artikel 18 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der Verordnung notwendigen Vorschriften, einschließlich solcher zur Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen, zu erlassen. In der Bundesrepublik Deutschland ist diese Ahndung derzeit in § 7a des Fahrpersonalgesetzes vom 27. Oktober 1976 vorgesehen, das im vorliegenden Fall als Kodifizierung angewendet wurde, obwohl sich die in Frage stehenden Sachverhalte vor seinem Erlaß abgespielt hatten.

Das Verfahren vor dem Oberlandesgericht betrifft eine Bußgeldsache gegen Herrn Fritz Schumalla, einen bei der Firma „Theo Convent" in Emmerich beschäftigten Fernfahrer. Zwischen dem 18. Juli 1976 und dem 8. September 1976 beging er eine Reihe von Verstößen gegen die Verordnung (EWG) Nr. 543/69, die in der Überschreitung der durch Artikel 7 Absatz 1 auf vier Stunden begrenzten ununterbrochenen Lenkzeit, der Überschreitung der durch Artikel 7 Absatz 2 auf acht Stunden begrenzten täglichen Lenkzeit sowie in der Nichteinhaltung der in Artikel 11 Absatz 1 vorgeschriebenen Tagesruhezeit von mindestens elf zusammenhängenden Stunden bestanden. Die diesen Verstößen zugrundeliegenden Sachverhalte standen aufgrund der Auswertung des gemäß Artikel 14 der Verordnung vom Fahrer zu führenden persönlichen Kontrollbuchs fest; sie wurden im übrigen auch von Herrn Schumalla nicht bestritten. Demzufolge wurde er vom Amtsgericht Krefeld gemäß § 7a Absatz 1 Nr. 1c und d Fahrpersonalgesetz verurteilt, wonach Verstöße gegen die Artikel 7 oder 8 beziehungsweise die Artikel 11 oder 12 der Verordnung als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Er wurde zu Geldbußen von insgesamt 3 350 DM kostenpflichtig verurteilt.

Das Amtsgericht war vom Verteidiger des Herrn Schumalla um die Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes ersucht worden, hatte dies jedoch mit der Begründung abgelehnt, der Fall betreffe ausschließlich die Anwendung deutschen Rechts. Das Oberlandesgericht Düsseldorf jedoch hat auf die Rechtsbeschwerde des Betroffenen hin den Standpunkt eingenommen, es müsse als Gericht, gegen dessen Entscheidungen im vorliegenden Fall kein weiteres Rechtsmittel gegeben sei, das Verfahren aussetzen und dem Gerichtshof die Frage vorlegen, ob die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 „durch den EWG-Vertrag gedeckt und deshalb rechtsmäßig ist".

Das Oberlandesgericht legt in seinem Vorlagebeschluß dar, in mehreren ihm zur Entscheidung im Rechtsbeschwerdeverfahren vorgelegten Bußgeldsachen sei von der Verteidigung die Auffassung vertreten worden, daß die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 ungültig sei, da sie sich mit der Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr befasse und dieses Ziel nicht in die Zuständigkeit des Rates falle. Dem Beschluß beigefügt ist ein Rechtsgutachten des Professors Dr. R. Knöpfle vom 15. Dezember 1976, in welchem dieser noch weit allgemeiner die Ansicht vertritt, aus dem Vertrag ergebe sich keine Befugnis zur Verfolgung der Zielsetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69. Meines Erachtens sollte die vom Oberlandesgericht gestellte Frage im Licht dieser weitergehenden Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung behandelt werden.

Die Verordnung (EWG) Nr. 543/69, die mehrfach geändert worden ist, ohne daß diese Änderungen den vorliegenden Fall betreffen, ist aufgrund von Artikel 75 des Vertrages erlassen worden.

Dieser Artikel steht in Titel IV des Zweiten Teils des Vertrages. Der Zweite Teil

ist, wie Sie sich erinnern werden, mit „Grundlagen der Gemeinschaft" überschrieben und umfaßt vier Titel; diese sind I. „Der freie Warenverkehr", II. „Die Landwirtschaft", III. „Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr" und IV. „Der Verkehr". Titel IV wird durch Artikel 74 eingeleitet, in dem es heißt:

„Auf dem in diesem Teil geregelten Sachgebiet verfolgen die Mitgliedstaaten die Ziele dieses Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik."

Dies alles erwähne ich, um zu unterstreichen, daß die gemeinsame Verkehrspolitik selbst eine der Grundlagen der Gemeinschaft und nicht, wie in dem Rechtsgutachten von Professor Knöpfle ausgeführt wird, eine bloße Ergänzung des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ist. Ich sollte auch noch daran erinnern, daß es im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 167/73 *(Kommission/Französische Republik* — Slg. 1974, 359, 370) ausdrücklich heißt: „Artikel 74 erwähnt die Vertragsziele und nimmt damit Bezug auf die Artikel 2 und 3 ..."; diese wiederum sind selbstverständlich im Licht der Präambel des Vertrages auszulegen.

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 75 lauten wie folgt:

1. Zur Durchführung des Artikels 74 wird der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs bis zum Ende der zweiten Stufe einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Versammlung

   a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;

   b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;

   c) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.

2. Die in Absatz 1 Buchstabe a und b genannten Vorschriften werden im Laufe der Übergangszeit erlassen."

Absatz 3 ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

Sonach ermächtigt Artikel 75 den Rat nicht nur, sondern verpflichtet ihn auch zu zweierlei:

1. Im Laufe der Übergangszeit hat er die Vorschriften zu erlassen, die für die in Absatz 1 Buchstabe a und b genannten begrenzten Zwecke erforderlich sind;

2. sowohl während der Übergangszeit wie auch nach deren Ablauf hat er „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" zu erlassen.

Auf die Frage „‚zweckdienlich' wozu?" kann die Antwort in Anbetracht der am Anfang dieses Artikels stehenden Worte nur sein: zweckdienlich zur Durchführung des Artikels 74, das heißt zur Verfolgung der Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrs im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs. Da zu den Zielen des Vertrages gemäß Artikel 3 Buchstabe e „die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs" gehört, läuft dies auf die Übertragung einer in der Tat äußerst weitreichenden Ermächtigung an den Rat hinaus.

Soweit für den vorliegenden Fall einschlägig, machte der Rat von dieser Ermächtigung (in Verbindung mit seinen ihm durch Art. 99 des Vertrages übertragenen Befugnissen auf dem Gebiet der Steuern) zum erstenmal Gebrauch, als er am 13. Mai 1965 die Entscheidung 65/271/EWG über die Harmonisierung

bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (ABl. vom 24. 5. 1965, S. 65) erließ. In den Begründungserwägungen dieser Entscheidung heißt es: „Die gemeinsame Verkehrspolitik muß unter anderem die Beseitigung der Unterschiede zum Ziel haben, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen im Verkehr wesentlich zu verfälschen. Es müssen daher Maßnahmen zur Harmonisierung oder Angleichung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs getroffen werden." Die Entscheidung nennt drei Gebiete, auf denen der Erlaß derartiger Vorschriften besonders angebracht ist, und zwar:

1. auf dem Gebiet des Steuerrechts;
2. hinsichtlich staatlicher Eingriffe, das heißt der Auferlegung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und der Bestimmungen über Beihilfen sowie
3. auf dem Gebiet der Sozialvorschriften.

Die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 wurde zur Durchführung der den Straßenverkehr betreffenden Sozialvorschriften der Entscheidung erlassen. Wenn man den Zweck der Verordnung allein anhand des Umstands bestimmen wollte, daß ihr Entstehungsgrund in der Ratsentscheidung liegt, könnte man zu dem Schluß gelangen, daß dieser Zweck darin bestand, die Sozialvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Straßenverkehrs mit dem Ziel der Beseitigung der Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen auf diesem Gebiet zu harmonisieren. Aus den eingangs von mir angeführten Urteilen des Gerichtshofes ergibt sich jedoch eindeutig, daß der Zweck weiter gefaßt werden muß. Die Verbindlichkeit jener Urteile ist in dieser Frage nicht deshalb geringer, weil sie weniger die Gültigkeit als vielmehr die Auslegung verschiedener Bestimmungen der Verordnung betrafen.

Die ausführlichste Stellungnahme findet sich in der Rechtssache *Derycke*, in der die dem Gerichtshof gestellte Frage im wesentlichen dahin ging, ob die Verordnung sowohl für einen Fahrer mit der Stellung eines selbständigen Gewerbetreibenden als auch für einen solchen mit der Stellung eines Arbeitnehmers gilt. Die bejahende Antwort (der Zweiten Kammer des Gerichtshofes) stützte sich auf den Wortlaut und das System der Verordnung sowie auf ihre Zielsetzungen, die folgendermaßen umschrieben wurden:

„Die Verordnung verfolgt in erster Linie eine soziale Zielsetzung, die darin besteht, den Fahrer und das Fahrpersonal von zu gewerblichen Zwecken verwendeten Fahrzeugen vor den nachteiligen Folgen übermäßig langer und schlecht aufgeteilter Lenkzeiten zu schützen. Wie sich aus der in der Präambel an zweiter Stelle angeführten Grundlage ergibt, will die Verordnung ferner bestimmte Unterschiede, welche die Wettbewerbsbedingungen auf dem Beförderungssektor verfälschen, durch die Beseitigung von Berufspraktiken aufheben, die auf einer ungerechtfertigten Ausnutzung der Arbeitskraft beruhen. Wie schließlich aus verschiedenen Bezugnahmen in der Präambel und aus mehreren Vorschriften folgt, soll die Verordnung auch zur Sicherheit im Straßenverkehr beitragen."
(Slg. 1977, 35).

Ähnlich führte der Gerichtshof in der Rechtssache *Dufour* zur Verordnung (EWG) Nr. 543/69 folgendes aus: „Die Verordnung verfolgt im Rahmen der Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften eine Reihe von Zielen, bei denen es um den sozialen Schutz des Fahrers, die Sicherheit des Straßenverkehrs und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Transportunternehmen geht" (Slg. 1977, 2492). Nach dem zeitlich früher liegenden Urteil in der Rechtssache *Cagnon* dient „die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 unter anderem vor allem dem Zweck" der Erhöhung der Verkehrssicherheit (Slg. 1975, 175).

Der Gerichtshof hat somit drei verschiedene, jedoch miteinander zusammenhängende Zielsetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 benannt: das Wohl der Fahrzeugbesatzungen, die Beseitigung einer möglichen Quelle für Wettbewerbsverfälschungen im Verkehrssektor und die Förderung der Sicherheit im Straßenverkehr. Ich möchte erwähnen, daß ich die Ansicht des Rates, wonach die vom Gerichtshof in der Rechtssache *Derycke* vorgenommene Aufzählung der Zielsetzungen eine Abstufung erkennen lasse, nicht teile. Diese drei Zielsetzungen sind in anderer Reihenfolge von Herrn Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache und wiederum in anderer Reihenfolge vom Gerichtshof selbst in der Rechtssache *Dufour* genannt worden.

Ich wende mich nun der Frage zu, ob der Rat nach Artikel 75 des Vertrages zur Verfolgung einer dieser Zielsetzungen befugt ist. Ich sage „einer", denn es scheint mir auf der Hand zu liegen, daß eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die zur Verfolgung einer vom Vertrag anerkannten Zielsetzung erlassen wird, ihre Gültigkeit nicht schon deshalb verliert, weil sie gleichzeitig einem anderen nützlichen Zweck dient (hierzu verweise ich auf die Rechtssachen 2/57 und 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hohe Behörde* — Slg. 1958, 133 und 159; Rechtssache 9/57, *Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française/Hohe Behörde* — Slg. 1958, 381 und 414 f.). Demgemäß würde es meiner Ansicht nach für die Ausräumung der an der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 geäußerten Zweifel ausreichen, wenn nur eine der drei von mir erwähnten Zielsetzungen von Artikel 75 anerkannt wäre. Ich möchte allerdings schon hier sagen, daß alle drei Zielsetzungen meines Erachtens von diesem Artikel abgedeckt werden.

Zunächst kann es zweifelhaft sein, daß die Förderung des sozialen Wohls, obwohl sie in Artikel 3 nicht unter den Tätigkeiten der Gemeinschaft aufgezählt wird, in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt. Dies erhellt nicht nur aus der hervorragenden Stellung, die der Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen in der Präambel eingeräumt wird, sondern auch aus den Bestimmungen des der „Sozialpolitik" gewidmeten Titels III des Dritten Teils des Vertrages. Im ersten Artikel dieses Titels, Artikel 117, heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.

Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird."

Ich sehe keinen Grund, den Verfassern des Vertrages zu unterstellen, sie hätten von den in dieser Vorschrift genannten Verfahren die in Artikel 75 vorgesehenen ausnehmen wollen, insbesondere wenn ich berücksichtige, daß Sozialvorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs notwendig den besonderen Gegebenheiten dieses Wirtschaftszweigs angepaßt sein müssen, so daß es angebracht ist, die Harmonisierung dieser Vorschriften im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik vorzunehmen. Professor Knöpfle führt auch Artikel 118 an und weist darauf hin, daß dieser in sozialen Fragen nur eine, von der Kommission geförderte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorschreibe. Dies ist zwar richtig, doch beginnt Artikel 118 mit den Worten „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages ..." und kann somit nicht dahin ausgelegt werden, daß er die Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich auf eine solche Zusammenarbeit beschränkt.

Zweitens können Unterschiede in den Sozialvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs die Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes verfälschen, indem Sie die Unternehmen benachteiligen, die in Mitgliedstaaten mit strengeren Vorschriften tätig sind. Dies war gewiß der Hauptbeweggrund der Ratsentscheidung vom 13. Mai 1965. Gemäß Artikel 3 Buchstabe f des Vertrages umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft „die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt". Dies ist seinerseits ein Aspekt der in Artikel 2 genannten weitergehenden Zielsetzung, „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft ... zu fördern". Professor Knöpfle interpretiert Artikel 3 Buchstabe f als eine vorausgeschickte Zusammenfassung der Vertragsbestimmungen, in denen ausdrücklich Zuständigkeiten behandelt werden, nämlich der Artikel 79 und 85 bis 94. Es ist jedoch bemerkenswert, daß es in Artikel 79, der als einzige der von Professor Knöpfle einzeln genannten Bestimmungen Fragen des Verkehrs behandelt, in Absatz 2 ausdrücklich heißt: „Absatz 1 schließt sonstige Maßnahmen nicht aus, die der Rat gemäß Artikel 75 Absatz 1 treffen kann." Ich für meinen Teil sehe keinen Grund, die Förderung eines fairen Wettbewerbs von den Zielsetzungen auszuschließen, die im Zusammenhang mit Artikel 75 verfolgt werden können.

Was, drittens, die Sicherheit im Straßenverkehr angeht, weist Professor Knöpfle darauf hin, daß diese im Vertrag an keiner Stelle erwähnt werde. Daraus schließt er, daß sie außerhalb des Anwendungsbereichs des Vertrages liege. Meiner Ansicht nach kann aus dieser Prämisse ein solcher Schluß nicht gezogen werden. Ich denke eher, daß eine Verkehrspolitik, ob nun eine gemeinsame oder nicht, die Sicherheitserwägungen außer Betracht läßt, in hohem Grad mangelhaft wäre. Dies gilt nicht nur für den Straßenverkehr, sondern auch für den Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr, für die gemäß Artikel 84 Absatz 1 die gemeinsame Verkehrspolitik direkt gilt, sowie für Seeschiffahrt und Luftfahrt, auf welche diese Politik gemäß Artikel 84 Absatz 2 ausgedehnt werden kann. Professor Knöpfle führt aus, daß aus dieser Sicht nichts den Rat davon abhalten könnte, sich selbst um die Beschaffenheit und Beschilderung der Straßen zu kümmern, was er für absurd hält. Bei aller ihm gebührenden Wertschätzung scheint mir dies überhaupt nicht absurd zu sein. Die Qualität der Verkehrswege innerhalb der Gemeinschaft ist von offensichtlichem Belang für die Gemeinschaft und muß im zulässigen Anwendungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik liegen; auch die Vereinheitlichung der Verkehrsschilder ist kein neuer Gedanke. Der Rat weist darauf hin, daß die Gültigkeit anderer Rechtsakte als der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 in Frage gestellt wäre, wenn die Verfolgung der Verkehrssicherheit außerhalb der ihm von Artikel 75 übertragenen Befugnisse läge; hierbei handele es sich um die Richtlinie 76/135/EWG des Rates vom 20. Januar 1976 über die gegenseitige Anerkennung von Schiffsattesten für Binnenschiffe (ABl. L 21 vom 29. 1. 1976, S. 10) und um die Richtlinie 77/143/EWG des Rates vom 29. Dezember 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. L 47 vom 18. 2. 1977, S. 47). Diese Überlegung kann sich zwar nicht unmittelbar auf die Auslegung des Vertrages auswirken, sie verdeutlicht jedoch die Folgen, die sich aus einer Übernahme der Ansicht von Professor Knöpfle ergeben würden.

Ich komme zu dem Schluß, daß die Zielsetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 voll und ganz in den Anwendungsbereich von Artikel 75 fallen.

Im Ergebnis bin ich der Auffassung, Sie, meine Herren Richter, sollten entscheiden, daß die Prüfung der dem Gerichtshof vom Oberlandesgericht Düsseldorf vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 in Frage stellen könnte.