SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ VOM 29. MAI 1984

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung geht es um die Auslegung von Ausnahmebestimmungen, die sowohl in der sogenannten Sozialverordnung (Verordnung Nr. 543/69) [1] als auch in der sogenannten Tachograph-Verordnung (Verordnung Nr. 1463/70) [2] enthalten sind.

A — Die Fragen nach der Auslegung dieser Vorschriften haben sich im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Firma Thomas Scott & Sons Bakers Limited und Brian Rimmer ergeben. Herr Rimmer ist als Verkaufsfahrer auf Provisionsbasis bei dem Bäckereiunternehmen Scott angestellt, das mehrere Fahrzeuge für Backwaren unterhält.

Die Angeklagten werden beschuldigt, entgegen der in der Sozialverordnung Nr. 543/69 und der Tachograph-Verordnung Nr. 1463/70 sowie den nationalen Durchführungsvorschriften hierzu enthaltenen Regelung, hinsichtlich deren Einzelheiten ich auf den Sitzungsbericht und auf den Sachverhalt des Urteils Paterson [3] verweisen darf, ein Fahrzeug ohne Tachograph-Kontrollgerät unterhalten und benützt zu haben. Herr Rimmer wird zusätzlich beschuldigt, das vorgeschriebene persönliche Kontrollbuch mangelhaft geführt zu haben.

Die Angeklagten bestreiten die Strafbarkeit des ihnen vorgeworfenen Verhaltens. Sie berufen sich auf eine Ausnahmebestimmung — § 4 der Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978 (Statutory Instruments 1978, Nr. 1158 in der geänderten Fassung) —, wonach die Vorschriften der genannten Verordnungen bei innerstaatlichen Beförderungen „mit Spezialfahrzeugen, die ... für den ambulanten Verkauf ... eingesetzt werden", keine Anwendung finden.

Diese Vorschrift ist in Durchführung von Artikel 14a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung 543/69 des Rates ergangen, die vorsieht, daß „die Mitgliedstaaten ... nach Genehmigung der Kommission Ausnahmen von dieser Verordnung für folgende innerstaatliche Beförderungen zulassen [können]:

Beförderungen mit Spezialfahrzeugen, die für die Belieferung örtlicher Märkte, für den ambulanten Verkauf, für ambulante Bank-, Wechsel- und Spargeschäfte, im Rahmen der Religionsausübung, zum Ausleihen von Büchern, Schallplatten oder Kassetten, für kulturelle Veranstaltungen oder für Wanderausstellungen eingesetzt werden ...".

In der ersten Instanz wurden die Angeklagten freigesprochen. Die Rechtsmittelinstanz verwies die Sache mit der Begründung an das erstinstanzliche Gericht zurück, die Gesetzesverstöße seien bewiesen und es sei dementsprechend eine Verurteilung auszusprechen. Das House of Lords hat die hiergegen eingelegte

1 — 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) in der Fassung der Verordnung Nr. 515/72 des Rates vom 28. 2. 1972 (ABl. L 67 vom 20. 3. 1972, S. 11) und der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. 12. 1977 (ABl. L 334 vom 24. 12. 1977, S. 1).

2 — Verordnung (EWG) Nr. 1463/70 des Rates vom 20. 7. 1970 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (ABl. L 164 vom 27. 7. 1970, S. 1).

3 — Urteil vom 22. 3. 1984 in der Rechtssache 90/83 — Michael Paterson/W. Weddel & Company Limited und andere —, Slg. 1984, 1567.

Revision zugelassen und gleichzeitig mit Beschluß vom 23. Juni 1983 dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Bezieht sich bei richtiger Auslegung der Ausnahme in Artikel 14a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 543/69 des Rates das Wort ‚Spezial-' allein auf die Beschaffenheit des jeweiligen Fahrzeuges oder allein auf den Einsatz für den ambulanten Verkauf oder auf eine Kombination von beiden, und, falls die letztere Auslegung zutrifft, welcher Grad von Wechselbeziehung zwischen diesen beiden ist gemeint?

2. Ist bei richtiger Auslegung derselben Ausnahmevorschrift unter ‚ambulantem Verkauf' nur das methodische Anfahren eines Hauses nach dem anderen zum Zweck des Verkaufs an Endverbraucher oder das Anfahren einer Reihe potentieller Großhandelskunden, wie Geschäfte, Kantinen, Altersheime oder Selbstbedienungsläden zum Zweck des Verkaufs, bei dem der Fahrer für den Verkauf beträchtliche Zeit aufwendet, zu verstehen, oder ist unter diesem Begriff eine Kombination von beidem zu verstehen, und, soweit die letztere Auslegung zutrifft, welcher Grad von Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden ist gemeint?

3. Wie ist das Wort ‚Spezial-' im Zusammenhang des Artikels 14a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung zutreffend auszulegen?"

Diese Fragen laufen im wesentlichen auf die Auslegung der Begriffe „Spezialfahrzeuge" und „ambulanter Handel" hinaus.

B — Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

1. Zur ersten und dritten Frage (Zu der Auslegung des Wortes „Spezialfahrzeug")

Das vorlegende Gericht hat darüber zu entscheiden, ob das fragliche, im Sitzungsbericht näher beschriebene Fahrzeug als „Spezialfahrzeug" im Sinne der genannten Ausnahmevorschrift anzusehen ist. Da sich sowohl die erste als auch die dritte Frage auf Art und Umfang der insoweit erforderlichen „Spezialisierung" beziehen, halte ich es für zweckmäßig, diese Fragen gemeinsam zu behandeln.

Hierbei ist vorab zu klären, ob sich das Wort „Spezial-" ausschließlich auf die Art des Fahrzeugs, dessen jeweilige Verwendung oder aber auf eine Kombination beider bezieht. Zwischen den Verfahrensbeteiligten herrscht insoweit Übereinstimmung, daß von einem Spezialfahrzeug nur dann gesprochen werden kann, wenn das betreffende Fahrzeug eine besondere Bauart oder Ausstattung im Hinblick auf seine spezielle Verwendung aufweist. Die Beteiligten gehen weiterhin zu Recht davon aus, daß unter die Vorschrift nicht irgendwelche, sachfremd eingesetzte Spezialfahrzeuge fallen, sondern daß sinnvollerweise irgendein Zusammenhang zwischen der Spezialisierung und dem Einsatz der Fahrzeuge bestehen muß.

Unterschiedliche Meinungen bestehen aber darüber, auf welche Art der Verwendung sich die Eigenschaft des Fahrzeugs beziehen muß. Nach Auffassung der Angeklagten des Ausgangsverfahrens soll es ausreichend sein, wenn ein Fahrzeug im Hinblick auf die *Transportart*, wie zum Beispiel die Beförderung von Backwaren, spezialisiert ist. Erst in zweiter Linie sei zu prüfen, ob ein solches

Spezialfahrzeug auch für den ambulanten Verkauf bestimmt sei. Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die französische Regierung und die Kommission dagegen sind im wesentlichen übereinstimmend der Meinung, daß sich die Spezialisierung der fraglichen Fahrzeuge in erster Linie auf die *Art des Verkaufs* beziehen müsse.

a) Indizien dafür, daß sich die Spezialisierung nicht auf die Art der zu befördernden Waren, sondern auf die darüber hinausgehende Verwendung bezieht, ergeben sich bereits aus dem *Wortlaut* einiger sprachlicher Fassungen. Im englischen, französischen und italienischen Text wird nämlich im Hinblick auf die genehmigungsfähigen Ausnahmen unterschieden zwischen innerstaatlichen *Beförderungen* und *Verwendungen* (national transport operations and uses, les transports et usages nationaux, i trasporti e le utilizzazioni nazionali). Unter Buchstabe a ist in den genannten Sprachversionen dagegen nur noch die Rede von der *Verwendung von Spezialfahrzeugen* für den ambulanten Verkauf (use ... for door-to-door selling, usage pour les opérations de vente de porte à porte, utilizzazione ... per operazioni di vendita da porta a porta). Besonders deutlich ist insofern die niederländische Fassung, die von Fahrzeugen spricht, die speziell für den *Hausverkauf* ausgerüstet sind (voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis). Schließlich sprechen auch die in der fraglichen Vorschrift aufgezählten sonstigen Verwendungsarten der Fahrzeuge dafür (Einsatz für ambulante Bank-, Wechsel- und Spargeschäfte, im Rahmen der Religionsausübung, zum Ausleihen von Büchern, Schallplatten oder Kassetten, für kulturelle Veranstaltungen oder für Wanderausstellungen), daß bei der Spezialisierung weniger auf die Beförderung, sondern eher auf die über den reinen Transport hinausgehende anderweitige Funktion der Fahrzeuge abzustellen ist.

b) Zu diesem Ergebnis führt nicht zuletzt auch eine *teleologische Betrachtungsweise.* Da es sich um eine Ausnahmevorschrift von der allgemeinen Regelung der Ratsverordnung Nr. 543/69 auf dem Gebiet der Beförderung im Straßenverkehr handelt, muß ihre Tragweite, wie der Gerichtshof bereits in der Rechtssache 47/79 [1] hervorgehoben hat, unter Berücksichtigung der Zielsetzung und des rechtlichen Gesamtzusammenhangs dieser Verordnung bestimmt werden.

Sinn und Zweck dieser Verordnung über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr ist es, wie aus ihrer Präambel sowie aus den Präambeln der Änderungsverordnungen Nrn. 515/72 und 2827/77 hervorgeht, die Ziele des sozialen Fortschritts und der Sicherheit im Straßenverkehr zu gewährleisten sowie eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehr herbeizuführen. Zu diesem Zweck wurden in der fraglichen Verordnung bestimmte Lenk- und Ruhezeiten für das Fahrpersonal festgesetzt. Um die Kontrolle der Beachtung dieser Vorschriften zu gewährleisten, enthält die Verordnung Nr. 543/69 in den Artikeln 14 ff. eine Reihe von Bestimmungen, die der „*Überwachung und Ahndung*" dienen.

Vom Anwendungsbereich dieser Verordnung sind die in Artikel 4 genannten Fahrzeuge, deren Aufzählung durch die Verordnungen Nrn. 515/72 und 2827/77 eine Erweiterung erfahren hat, ausgenommen. Hierzu zählen insbesondere gemäß Artikel 4 Nummer 2 solche Fahrzeuge, die der Güterbeförderung dienen und deren höchstzulässiges Gesamtgewicht einschließlich Anhänger

1 — Urteil vom 6. 12. 1979 in der Rechtssache 47/79 — Städtereinigung K. Nehlsen KG/Freie Hansestadt Bremen —, Slg. 1979, 3639.

oder Sattelanhänger 3,5 t nicht übersteigt. Offensichtlich ist demnach der Rat davon ausgegangen, wie die unter Artikel 4 genannten Fahrzeuge und die Erwägungsgründe der Verordnungen Nrn. 515/72 und 2827/77 zeigen, daß der Schutzzweck dieser Verordnungen durch den Einsatz solcher Fahrzeuge aufgrund ihrer Bauart, Ausstattung und ihres Verwendungszwecks weniger gefährdet ist.

Im Hinblick auf die Überwachung und Ahndung der Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten wurde schließlich durch die Verordnung Nr. 515/72 Artikel 14a Buchstabe b in die Verordnung Nr. 543/69 eingefügt, der unter anderem vorsieht, daß die Mitgliedstaaten für Fahrzeuge, die im Nahverkehr eingesetzt werden, bis zur Einführung des durch die Verordnung Nr. 1463/70 vorgesehenen Tachograph-Kontrollgeräts Ausnahmen zulassen können, „wenn sie nach Konsultation der Kommission geeignete Maßnahmen treffen, die eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der für diese Beförderungsart geltenden Vorschriften sicherstellen und gewährleisten, daß der soziale Schutz und die Sicherheit im Straßenverkehr nicht beeinträchtigt werden". Diese Vorschrift wurde sodann durch die Verordnung Nr. 2827/77 um den hier fraglichen Absatz 3 erweitert. Zur Begründung dieser Ausdehnung, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, für die dort genannten Fahrzeuge von dem ansonsten obligatorischen Tachograph-Kontrollgerät abzusehen, wird im fünften Erwägungsgrund ausgeführt, es sei „wünschenswert, in einem gemeinschaftlichen Verfahren die Möglichkeit vorzusehen, bei bestimmten einzelstaatlichen Beförderungen, die besondere Merkmale aufweisen, von den Bestimmungen der Verordnung abzuweichen. Im Fall von Ausnahmen sollten die Mitgliedstaaten gehalten sein, Vorkehrungen für eine wirksame Überwachung der betreffenden Beförderungen zu treffen und sich zu vergewissern, daß der soziale Schutz und die Sicherheit im Straßenverkehr nicht beeinträchtigt werden."

Demgemäß sollten auch die in Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a genannten Fahrzeuge mit einem zulässigen *Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t* von der Überwachung durch ein Tachograph-Kontrollgerät ausgenommen werden können, deren Benutzung bereits aufgrund ihrer Spezialisierung eine Überschreitung der Lenkzeiten nicht befürchten läßt.

Bei Lieferwagen, die lediglich eine Spezialausstattung im Hinblick auf die zu transportierenden Waren aufweisen, kann dies aber nicht ohne weiteres erwartet werden. Mit einer Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten ist umgekehrt bei solchen Fahrzeugen zu rechnen, deren besondere Bauart oder Ausstattung erkennen läßt, daß sie in erster Linie für eine mit häufigem Anhalten verbundene Verkaufstätigkeit eingesetzt werden.

Um eine wirksame Kontrolle der Beförderungen sicherzustellen und um zu gewährleisten, daß der soziale Schutz und die Sicherheit im Straßenverkehr nicht beeinträchtigt werden, kann die fragliche Vorschrift demnach lediglich in dem Sinne ausgelegt werden, daß nur solche Fahrzeuge unter die Ausnahme fallen sollen, die im Hinblick auf den ambulanten Verkauf oder auf die anderweitigen in der Vorschrift genannten Einsatzarten spezialisiert sind. Diese Fahrzeuge müssen sich mit anderen Worten eindeutig durch Bauart, Ausstattung oder sonstige Merkmale von einem Fahrzeug unterscheiden, das für die Beförderung von Gütern aller Art eingesetzt wird.

Zu der Frage nach dem Grad der Spezialisierung ist im Hinblick auf die Zielsetzung der Verordnung Nr. 543/69 anzumerken, daß diese besonderen Merkmale

so beschaffen sein müssen, daß eine mißbräuchliche Verwendung so gut wie ausgeschlossen oder zumindest in erheblichem Maße erschwert ist. Um eine wirksame Kontrolle zu ermöglichen und um die Mißbrauchsgefahr zu vermindern, muß meines Erachtens mit der französischen Regierung und entgegen der von der britischen Regierung vorgetragenen Meinung verlangt werden, daß die besondere Ausstattung, die das betreffende Fahrzeug gegenüber Lieferwagen als Spezialfahrzeug kennzeichnet, nicht ohne einen gewissen Mindestaufwand umgebaut oder entfernt werden kann. Andernfalls kann nicht davon gesprochen werden, daß das Fahrzeug „spezialisiert", das heißt für einen Zweck besonders beschaffen und für andere weniger geeignet ist. In unserem Fall können also nur Fahrzeuge von der Ausnahmevorschrift begünstigt werden, die als *bewegliche Verkaufsstellen* ausgerüstet sind.

Nur eine solche enge Auslegung des Begriffs „Spezialfahrzeug" trägt dem Ausnahmecharakter der fraglichen Vorschrift Rechnung. Würde man dagegen, den Angeklagten des Ausgangsverfahrens folgend, die Spezialisierung nicht nur auf die in der Ausnahmevorschrift *genannten* Verwendungszwecke beziehen, wäre außerdem in der Praxis schwer verifizierbar, ob diese Fahrzeuge tatsächlich nur für den ambulanten Verkauf eingesetzt werden und nur aus diesem Grund nicht mit Tachographen ausgerüstet werden müssen.

Gegen diese Auslegung kann abschließend auch nicht eingewandt werden, die Kommission habe bei der Genehmigung der nationalen Maßnahmen keine Bedingungen und Einzelheiten für deren Anwendung festgelegt. Da die fragliche Vorschrift so gut wie wörtlich vom Vereinigten Königreich übernommen worden ist, gab es keinen Anlaß für die Kommission, entsprechende Einschränkungen festzulegen.

2. Zur zweiten Frage (Zur Auslegung der Worte „ambulanter Handel")

Mit der zweiten Frage soll die Bedeutung des Begriffs „ambulanter Verkauf" im Sinne dieser Vorschrift geklärt werden. Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob eine solche Tätigkeit nur das systematische Anfahren eines Hauses nach dem anderen zum Zwecke des Verkaufs an *Endverbraucher* oder aber auch den Besuch mehrerer potentieller *Großabnehmer* umfaßt.

a) Wie alle Verfahrensbeteiligten hervorheben, ergibt auch hier eine *terminologische Betrachtung* der Vorschrift keine eindeutige Antwort. Dies gilt um so mehr, als in den einzelnen sprachlichen Fassungen verschiedene Begriffe zur Beschreibung dieser Tätigkeit verwendet werden. Während in der englischen, französischen und italienischen Fassung von einem „Verkauf von Tür zu Tür („door-to-door selling", „vente de porte à porte", „vendita da porta a porta")" die Rede ist, sprechen die dänischen und niederländischen Texte von einem „Verkauf am Haus („verkoop an huis")" beziehungsweise „Verkauf an der Tür („salg ved dørene")" und in der deutschen Version wird diese Tätigkeit schließlich „ambulanter Verkauf" genannt.

Alle sprachlichen Versionen stimmen nur insoweit überein, daß es sich um eine *Verkaufstätigkeit* handeln muß, die in der Weise ausgeübt wird, daß der Verkäufer die potentiellen Kunden aufsucht, um seine Waren anzubieten. In aller Regel wird es sich dabei um *Kleinverkauf* handeln, ohne daß dieses Merkmal allerdings begriffsnotwendig erfüllt sein muß.

Eine solche Tätigkeit beansprucht im Unterschied zur reinen Liefertätigkeit jedenfalls eine *längere Verweildauer.* Die meisten Sprachfassungen lassen darüber hinaus auch erkennen, daß eine derartige Verkaufstätigkeit grundsätzlich mit *häufigem Anhalten* verbunden ist.

b) Eine *systematische Betrachtung* der Vorschrift zeigt aber, daß das zuletzt genannte Kriterium nicht zwingend den ambulanten Verkauf im Sinne dieser Vorschrift kennzeichnet. Wenn nämlich sowohl Spezialfahrzeuge, die auf örtlichen Märkten *eingesetzt* werden (use ... at local markets, usage ... pour la desserte des marchés locaux, utilizzazione ... per il servizio di mercati locali, vervoer met voertuigen ... voor gebruik op plaatselijke markten, benyttelse af specialkøretøjer til betjening af lokale markeder), als auch Fahrzeuge, die für den „Verkauf von Tür zu Tür" benutzt werden, unter diese Regelung fallen, ist es nur folgerichtig, daß, wie insbesondere die britische Regierung hervorhebt, auch solche Fahrzeuge unter diese Regelung fallen müssen, die als fahrbarer Verkaufsstand zum Beispiel an Straßenecken eingesetzt werden. Eine derartige Verwendung fällt im übrigen auch unter den im deutschen Text gebrauchten Ausdruck des „ambulanten Verkaufs", der im Unterschied zum „stationären Verkauf" nur besagt, daß der Verkäufer zum Kunden kommt und nicht der Kunde zum Verkäufer.

c) Eine darüber hinausgehende Eingrenzung des Begriffs „ambulanter Verkauf" kann nur unter Berücksichtigung der *Zielsetzung* der Verordnung Nr. 543/69 erreicht werden. Die französische Regierung will den Begriff in dem Sinne eng verstanden wissen, daß darunter nur Kleinverkäufe von Haus zu Haus fallen sollen, bei denen Privatpersonen in ihren Wohnungen angesprochen werden. Nach Auffassung der Kommission soll jedenfalls der Verkauf an den Großhandel nicht unter diesen Begriff fallen.

Folgt man der hier vertretenen engen Auslegung des Begriffs „Spezialfahrzeug", kommt es auf die Frage, „wie" und „wo" beziehungsweise „an wen" verkauft wird, in diesem Zusammenhang aber nicht an. Nach dieser Auslegung fallen nämlich nur solche Fahrzeuge unter die Ausnahmevorschrift, deren Ausrüstung sie als *bewegliche Verkaufsstellen* und nicht als Lieferwagen kennzeichnet. Solche Fahrzeuge bieten nämlich bereits aufgrund ihrer Beschaffenheit, im Gegensatz zu Lieferwagen, die Gewähr, daß die nach der Verordnung Nr. 543/69 zulässigen Lenkzeiten nicht überschritten werden. Insofern ist es auch unerheblich, ob der Verkauf „von Tür zu Tür" oder aber auf einem bestimmten Standplatz stattfindet. Unerheblich ist es weiterhin, ob nur bestimmte Kunden zum Zwecke des Verkaufs systematisch besucht werden oder ob ein praktisch unbegrenzter Kundenkreis bedient wird. Wenn aufgrund der Ausrüstung des Fahrzeugs gewährleistet ist, daß die zulässigen Lenkzeiten in der Regel nicht überschritten werden, kann es schließlich auch nicht darauf ankommen, ob das Fahrzeug zum Zweck des Verkaufs an Endverbraucher oder Großhandelskunden eingesetzt wird.

Wenn die Mitgliedstaaten nach Genehmigung durch die Kommission Ausnahmen von der Verordnung Nr. 543/69 nur für Fahrzeuge der beschriebenen Art zulassen, wird auch dem Absatz 5 von Artikel 14a Genüge getan, der vorschreibt, daß die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, „die eine wirksame Kontrolle der Beförderungen sicherstellen und gewährleisten, daß der soziale Schutz und die Sicherheit im Straßenverkehr nicht beeinträchtigt werden".

C — Abschließend schlage ich daher vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Als Spezialfahrzeuge im Sinne von Artikel 14a Absatz 3 Buchstabe a der Ratsverordnung Nr. 543/69 sind nur solche Fahrzeuge zu verstehen, deren Bauart, Ausstattung oder sonstige Beschaffenheit die Gewähr dafür bieten, daß sie in erster Linie für den ambulanten Verkauf eingesetzt werden.

2. Unter „ambulantem Verkauf" im Sinne dieser Vorschrift ist das Aufsuchen potentieller Kunden mittels beweglicher Verkaufsstellen zu verstehen. Wichtig ist, daß die reinen Lenkzeiten im Vergleich zu den sonstigen mit dem Verkauf zusammenhängenden Tätigkeiten eine untergeordnete Rolle spielen.