Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 4. März 2021 [1]

Rechtssache C-906/19

FO
gegen
Ministère public

(Vorabentscheidungsersuchen der Cour de cassation [Kassationsgerichtshof, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Straßenverkehr – Sozialvorschriften – Verordnungen (EG) Nr. 561/2006 und (EWG) Nr. 3821/85 – Ausnahme nach Art. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 – Begriff ‚Fahrzeuge, die zur Personenbeförderung im Linienverkehr verwendet werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt' – Pflichten des Fahrers bei gemischter Nutzung von Fahrzeugen – Tragweite von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 – Extraterritoriale Sanktionen – Nichtberücksichtigung von Verstößen gegen die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 – Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen"

I. Einleitung

1. Bei einer in Frankreich durchgeführten Straßenverkehrskontrolle eines von einem in Deutschland ansässigen Verkehrsunternehmen betriebenen Busses wurde festgestellt, dass der Fahrer in Deutschland unterwegs war, ohne die Fahrerkarte in den Fahrtenschreiber gesteckt zu haben. Der Geschäftsführer des Unternehmens wurde daraufhin in Frankreich wegen dieses Delikts strafrechtlich verfolgt. In erster Instanz wurde er zu einer Geldstrafe von 10 125 Euro verurteilt. Dieses Urteil wurde im Berufungsverfahren bestätigt.

2. Der Gerichtshof wird im Rahmen der vorliegenden Rechtssache ersucht, die Verordnungen (EG) Nr. 561/2006 [2] und (EWG) Nr. 3821/85 [3] auszulegen, um zum einen festzustellen, ob die sich aus der Verordnung Nr. 3821/85 ergebenden Pflichten eines Fahrers auch für das Führen von Fahrzeugen gelten, die sowohl für Linienstrecken von weniger als 50 km als auch für längere Fahrten verwendet werden, und zum anderen, ob die fraglichen Zuwiderhandlungen in Frankreich strafrechtlich verfolgt werden konnten, obwohl sie in Deutschland begangen wurden.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).

[3] Verordnung des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. 1985, L 370, S. 8).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 3821/85

3. Art. 15 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3821/85 in der im vorliegenden Fall anwendbaren Fassung sah vor:

„Die Fahrer benutzen für jeden Tag, an dem sie lenken, ab dem Zeitpunkt, an dem sie das Fahrzeug übernehmen, Schaublätter oder Fahrerkarten.

…“

4. Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85 lautete:

„a) Lenkt der Fahrer ein Fahrzeug, das mit einem Kontrollgerät gemäß Anhang I ausgerüstet ist, so muss er den Kontrollbeamten auf Verlangen jederzeit Folgendes vorlegen können:

i) die Schaublätter für die laufende Woche und die vom Fahrer in den vorausgehenden 15 Tagen verwendeten Schaublätter,

ii) die Fahrerkarte, falls er Inhaber einer solchen Karte ist, und

iii) alle während der laufenden Woche und der vorausgehenden 15 Tage erstellten handschriftlichen Aufzeichnungen und Ausdrucke, die gemäß der vorliegenden Verordnung und der Verordnung [Nr. 561/2006] vorgeschrieben sind.

Nach dem 1. Januar 2008 umfassen die in den Ziffern i und iii genannten Zeiträume jedoch den laufenden Tag und die vorausgehenden 28 Tage.

b) Lenkt der Fahrer ein Fahrzeug, das mit einem Kontrollgerät gemäß Anhang I B ausgerüstet ist, so muss er den Kontrollbeamten auf Verlangen jederzeit Folgendes vorlegen können:

i) die Fahrerkarte, falls er Inhaber einer solchen Karte ist,

ii) alle während der laufenden Woche und der vorausgehenden 15 Tage erstellten handschriftlichen Aufzeichnungen und Ausdrucke, die gemäß der vorliegenden Verordnung und der Verordnung [Nr. 561/2006] vorgeschrieben sind, und

iii) die Schaublätter für den Zeitraum gemäß dem vorigen Unterabsatz, falls er in dieser Zeit ein Fahrzeug gelenkt hat, das mit einem Kontrollgerät gemäß Anhang I ausgerüstet ist.

Nach dem 1. Januar 2008 umfasst der in Ziffer ii genannte Zeitraum jedoch den laufenden Tag und die vorausgehenden 28 Tage.

c) Ein ermächtigter Kontrollbeamter kann die Einhaltung der Verordnung [Nr. 561/2006] überprüfen, indem er die Schaublätter, die im Kontrollgerät oder auf der Fahrerkarte gespeicherten Daten (mittels Anzeige oder Ausdruck) oder anderenfalls jedes andere beweiskräftige Dokument, das die Nichteinhaltung einer Bestimmung wie etwa des Artikels 16 Absätze 2 und 3 belegt, analysiert."

5. Art. 19 der Verordnung Nr. 3821/85 sah vor:

„…

(2) Die Mitgliedstaaten gewähren einander Beistand im Hinblick auf die Anwendung dieser Verordnung und die Überwachung der Anwendung.

(3) Im Rahmen dieses gegenseitigen Beistandes übermitteln die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einander regelmäßig alle verfügbaren Angaben über

– die von Gebietsfremden begangenen Zuwiderhandlungen gegen diese Verordnung und ihre Ahndung,

– die von einem Mitgliedstaat verhängten Maßnahmen zur Ahndung von Zuwiderhandlungen, die seine Gebietsansässigen in anderen Mitgliedstaaten begangen haben."

6. Die Verordnung Nr. 3821/85 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr (ABl. 2014, L 60, S. 1) aufgehoben und ersetzt.

2. Verordnung Nr. 561/2006

7. Art. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 in der im vorliegenden Fall anwendbaren Fassung bestimmt:

„Durch diese Verordnung werden Vorschriften zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr festgelegt, um die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Ziel dieser Verordnung ist es ferner, zu einer besseren Kontrolle und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Arbeitspraxis innerhalb des Straßenverkehrsgewerbes beizutragen."

8. Diese Verordnung gilt gemäß ihrem Art. 3 Buchst. a nicht für Beförderungen im Straßenverkehr mit Fahrzeugen, die zur Personenbeförderung im Linienverkehr verwendet werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt.

9. Der zu Kapitel V („Überwachung und Sanktionen") der Verordnung Nr. 561/2006 gehörende Art. 19 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung [Nr. 3821/85] Sanktionen fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. Ein Verstoß gegen die vorliegende Verordnung

und gegen die Verordnung [Nr. 3821/85] kann nicht mehrmals Gegenstand von Sanktionen oder Verfahren sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Maßnahmen und die Regeln bezüglich Sanktionen bis zu dem in Artikel 29 Absatz 2 genannten Datum mit. Die Kommission informiert die Mitgliedstaaten entsprechend.

(2) Ein Mitgliedstaat ermächtigt die zuständigen Behörden, gegen ein Unternehmen und/oder einen Fahrer bei einem in seinem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß gegen diese Verordnung eine Sanktion zu verhängen, sofern hierfür noch keine Sanktion verhängt wurde, und zwar selbst dann, wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangen wurde.

Dabei gilt folgende Ausnahmeregelung: Wird ein Verstoß festgestellt,

– der nicht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats begangen wurde und

– der von einem Unternehmen, das seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hat, oder von einem Fahrer, der seinen Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hat, begangen wurde,

so kann ein Mitgliedstaat bis zum 1. Januar 2009, anstatt eine Sanktion zu verhängen, der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats oder des Drittstaats, in dem das Unternehmen seinen Sitz oder der Fahrer seinen Arbeitsplatz hat, den Verstoß melden.

(3) Leitet ein Mitgliedstaat in Bezug auf einen bestimmten Verstoß ein Verfahren ein oder verhängt er eine Sanktion, so muss er dem Fahrer gegenüber angemessene schriftliche Belege beibringen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein System verhältnismäßiger Sanktionen, die finanzielle Sanktionen umfassen können, für den Fall besteht, dass Unternehmen oder mit ihnen verbundene Verlader, Spediteure, Reiseveranstalter, Hauptauftragnehmer, Unterauftragnehmer und Fahrervermittlungsagenturen gegen die vorliegende Verordnung oder die Verordnung [Nr. 3821/85] verstoßen."

3. Richtlinie 2006/22/EG

10. Anhang III der Richtlinie 2006/22/EG[4] in der im vorliegenden Fall anwendbaren Fassung enthält Leitlinien für ein gemeinsames Spektrum von Verstößen gegen die Verordnungen Nrn. 561/2006 und 3821/85, die anhand ihrer Schwere in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. In diesem Anhang wird empfohlen, einen Verstoß gegen Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85 („Schaublätter der vorausgehenden 28 Tage können nicht vorgelegt werden") (Verstoß I 3) als „sehr schwerwiegenden" Verstoß zu ahnden.

[4] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 35).

B. Französisches Recht

11. Wer einen Straßentransport mit einer nicht ordnungsgemäßen oder nicht dem Fahrer gehörenden Fahrerkarte oder ohne eine in den Fahrtenschreiber des Fahrzeugs gesteckte Karte durchführt, wird nach Art. L. 3315-5 Abs. 1 des Code des transports (Verkehrsgesetzbuch) mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten und einer Geldstrafe in Höhe von 3 750 Euro bestraft.

III. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

12. Am 2. April 2013 führten Beamte der Abteilung für die Verhütung und Ahndung von Straßenverkehrsdelikten in Versailles (Frankreich) eine Straßenverkehrskontrolle bei einem Bus des Omnibusunternehmens FO mit Sitz in Sengenthal (Deutschland) durch.

13. Bei dieser Kontrolle forderten die Beamten den Fahrer auf, für den laufenden Tag und die vorausgehenden 28 Tage einen Nachweis seiner Tätigkeit zu erbringen. Sie stellten daraufhin fest, dass das Fahrzeug vom 5. bis 9. März und vom 14. bis 16. März, also neun Tage lang, gefahren worden war, ohne dass sich die Fahrerkarte im Fahrtenschreiber befand.

14. Aufgrund dieses Sachverhalts wurde der Geschäftsführer des genannten Unternehmens (die im Ausgangsverfahren verfolgte Person) auf der Grundlage von Art. L. 3315-5 Abs. 1 des französischen Verkehrsgesetzbuchs strafrechtlich verfolgt, weil an den genannten Tagen neunmal die Fahrerkarte nicht in den Fahrtenschreiber des Fahrzeugs gesteckt worden war.

15. Das Tribunal correctionnel de Versailles (Strafgericht Versailles, Frankreich) erklärte den Sachverhalt für erwiesen und verhängte gegen die im Ausgangsverfahren verfolgte Person eine Geldstrafe in Höhe von 10 125 Euro.

16. Die Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles, Frankreich) bestätigte diese Entscheidung über die Schuld und die Strafe. Die im Ausgangsverfahren verfolgte Person hatte vor diesem Gericht geltend gemacht, dass die französischen Strafgerichte örtlich unzuständig seien. Die ihr vorgeworfenen Straftaten seien zwar in Frankreich festgestellt, aber in Deutschland begangen worden, denn das Fahrzeug habe sich an den Tagen, für die ihr vorgeworfen werde, nicht dafür gesorgt zu werden, dass die Fahrerkarte in das Kontrollgerät gesteckt werde, in Deutschland befunden. Außerdem gestatte weder das französische Recht (wegen des strafrechtlichen Territorialitätsgrundsatzes) noch Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 es den französischen Behörden, die die Straftaten festgestellt hätten, den Täter zu verfolgen, wenn die Verstöße im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats der Union begangen worden seien.

17. Die Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) wies diese Argumentation in ihrem Urteil vom 2. Mai 2018 mit der Begründung zurück, dass der bei der Straßenverkehrskontrolle festgestellte Sachverhalt unter den zur Durchführung der Verordnung Nr. 3821/85 erlassenen Art. L. 3315-5 des Verkehrsgesetzbuchs falle. Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 enthalte eine ausdrückliche Ausnahme vom Territorialitätsprinzip bei der Verfolgung von Straftaten. Da sich diese Ausnahme ausdrücklich auf die Verordnung Nr. 561/2006 beziehe, müsse sie auch für Verstöße gegen die Verordnung Nr. 3821/85 gelten, denn Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 betreffe auch die Verordnung Nr. 3821/85.

18. Die Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) wies daraufhin die von der im Ausgangsverfahren verfolgten Person erhobene Einrede der Unzuständigkeit zurück und bestätigte die im ersten Rechtszug wegen Verstoßes gegen die Vorschriften über die Arbeitsbedingungen im Straßenverkehr verhängte Geldstrafe in Höhe von 10 125 Euro.

19. Die im Ausgangsverfahren verfolgte Person hat gegen das Urteil der Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) Kassationsbeschwerde eingelegt. Nachdem sie im Wesentlichen ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholt hatte, ersuchte sie die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich), die Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen. Sie warf der Cour d'appel de Versailles (Berufungsgericht Versailles) außerdem vor, nicht auf ihr Vorbringen eingegangen zu sein, dass sie den ihr zur Last gelegten Tatbestand nicht erfüllt haben könne, da die Regelung über die Lenk- und Ruhezeiten nicht für Linienstrecken von weniger als 50 km gelte. Auf solchen Fahrten könne sich der Fahrtenschreiber in der Position „out of scope" (Kontrollgerät nicht erforderlich) befinden, so dass die Fahrer von der Pflicht befreit seien, ihre Fahrerkarte dort einzustecken.

20. Unter diesen Umständen hat die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Bestimmungen von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006, wonach „[e]in Mitgliedstaat … die zuständigen Behörden [ermächtigt], gegen ein Unternehmen und/oder einen Fahrer bei einem in seinem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß gegen diese Verordnung eine Sanktion zu verhängen, sofern hierfür noch keine Sanktion verhängt wurde, und zwar selbst dann, wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangen wurde", nur auf Verstöße gegen diese Verordnung anzuwenden oder auch auf Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3821/85, die durch die Verordnung Nr. 165/2014 ersetzt wurde?

2. Ist Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen, dass ein Fahrer von den Bestimmungen in Art. 15 Abs. 2 und 7 der durch die Verordnung Nr. 165/2014 ersetzten Verordnung Nr. 3821/85, wonach der Fahrer dem Kontrollbeamten auf Verlangen jederzeit die Schaublätter und alle für den laufenden Tag und die vorausgehenden 28 Tage erstellten Aufzeichnungen vorlegen können muss, abweichen darf, wenn ein Fahrzeug während eines Zeitraums von 28 Tagen für Fahrten benutzt wird, von denen einige unter die Bestimmungen der genannten Ausnahme fallen und andere keine Abweichung von der Verwendung des Kontrollgeräts zulassen?

21. Die französische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und schriftlich auf Fragen des Gerichtshofs geantwortet.

IV. Würdigung

22. Die vorliegenden Schlussanträge sind wie folgt gegliedert. Ich werde zunächst die zweite Frage des vorlegenden Gerichts beantworten, weil es logischer ist, vor der Befassung mit der Frage der Sanktionen Art und Umfang der aus Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85 resultierenden Pflichten der Fahrer von Fahrzeugen zu bestimmen, wenn diese Fahrzeuge im Prinzip unter die Verordnung Nr. 561/2006 fallen, bisweilen aber auch auf Linienstrecken von

weniger als 50 km eingesetzt werden (A). Anschließend werde ich die erste Vorlagefrage prüfen, bei der es speziell darum geht, welche Behörden für die Ahndung von Verstößen gegen diese Pflichten örtlich zuständig sind (B).

A. Zweite Frage: Welche Pflichten galten nach der Verordnung Nr. 3821/85 für die Fahrer von gemischt genutzten Fahrzeugen?

23. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verpflichtungen aus Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85 [5] von jedem Fahrer stets eingehalten werden müssen, wenn dasselbe Fahrzeug „gemischt" genutzt wird, d. h. sowohl für Linienstrecken von weniger als 50 km als auch für längere Fahrten. Insbesondere möchte das Gericht wissen, welchen Einfluss die in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehene Ausnahme möglicherweise auf den Umfang dieser Pflichten hat, wenn ein solches Fahrzeug auf Linienstrecken von weniger als 50 km genutzt wird.

24. Nach Auffassung der französischen Regierung muss der Fahrer eines mit einem Kontrollgerät ausgestatteten Fahrzeugs seine Lenktätigkeit jederzeit auch für den Teil seiner Tätigkeit, der unter den Ausschluss in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 fällt, nachweisen, wenn ein Teil seiner Tätigkeit von dieser Verordnung erfasst wird.

25. Nach Ansicht der Kommission muss der Fahrer eines gemischt genutzten Fahrzeugs seine Fahrerkarte in den Fahrtenschreiber einstecken, sobald er das Fahrzeug für Beförderungen benutzt, die in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 561/2006 fallen. Er sei zwar nicht verpflichtet, seine Fahrerkarte bei Fahrten „out of scope" einzustecken, doch müsse diese Lenkzeit unbedingt als „andere Arbeiten" auf der Fahrerkarte vermerkt werden, entweder automatisch durch Einstecken der Karte während der Fahrt „out of scope" oder mit Hilfe der manuellen Funktion des Fahrtenschreibers, sobald die Tätigkeit wieder in den Geltungsbereich der Verordnung falle.

26. Ich teile weitgehend die Auffassung der Kommission.

27. Meines Erachtens fällt ein Fahrzeug, das nicht *ausschließlich* für die Beförderung von Fahrgästen im Linienverkehr mit einer Streckenlänge von nicht mehr als 50 km im Sinne von Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006, sondern *gemischt genutzt* wird, vollständig in den Geltungsbereich dieser Verordnung. Folglich muss jeder Fahrer des Fahrzeugs die Verpflichtungen erfüllen, die sich insbesondere aus Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85 ergeben, auch im Rahmen der gelegentlichen Nutzung des Fahrzeugs für Linienstrecken von weniger als 50 km.

28. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Fahrer nach Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85 zwar Aufzeichnungen über die Lenkzeiten, andere Arbeiten, Bereitschaftszeiten, Arbeitsunterbrechungen und Tagesruhezeiten zu führen haben, damit bei einer etwaigen Kontrolle überprüft werden kann, ob jeder Fahrer die in Kapitel II der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Vorschriften über die Lenkzeiten, Pausen und Ruhezeiten beachtet hat. Für den Umfang dieser Verpflichtungen ist nicht die Identität des Fahrers oder die Art der durchgeführten Beförderung maßgebend, sondern das verwendete *Fahrzeug*. Die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 561/2006 – von der wiederum die Anwendbarkeit der Verordnung

[5] Inzwischen ersetzt durch die Art. 34 bis 36 der Verordnung Nr. 165/2014.

Nr. 3821/85 und der aus ihr resultierenden Verpflichtungen abhängt[6] – wird nämlich in Abhängigkeit von den Eigenschaften der Fahrzeuge und/oder ihrer spezifischen Verwendung positiv[7] und negativ[8] definiert. Daraus folgt, dass jeder Fahrer eines unter die Verordnung Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeugs den Verpflichtungen zur Aufzeichnung der verschiedenen Daten im Zusammenhang mit dem Führen des Fahrzeugs unterlag, die sich aus Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85 ergaben.

29. Fällt ein gemischt genutztes Fahrzeug nun in vollem Umfang unter die Verordnung Nr. 561/2006, oder kommt es in den Genuss der Ausnahme in ihrem Art. 3 Buchst. a, der vorsieht, dass die Verordnung nicht für eine Beförderung im Straßenverkehr mit Fahrzeugen gilt, „die zur Personenbeförderung im Linienverkehr verwendet werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt“?

30. Meines Erachtens kann diese Ausnahme nicht so ausgelegt werden, dass sie die gelegentliche Nutzung bestimmter Fahrzeuge auf Linienstrecken von weniger als 50 km einschließt. Sie betrifft nur die Nutzung von Fahrzeugen, die ausschließlich zur Personenbeförderung im Linienverkehr mit einer Linienstrecke von nicht mehr als 50 km verwendet werden.

31. Zum einen kann eine Ausnahme nach ständiger Rechtsprechung nicht so ausgelegt werden, dass ihre Wirkungen über das hinausgehen, was zum Schutz der Interessen, die sie gewährleisten soll, erforderlich ist. Außerdem ist die Tragweite der Ausnahmen unter Berücksichtigung der Zielsetzungen der fraglichen Regelung zu bestimmen[9]. Daraus folgt, dass die in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehene Ausnahme eng auszulegen ist.

32. Zum anderen betrifft Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 nur Fahrzeuge, die zur Personenbeförderung „im Linienverkehr verwendet“ werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt. Dieser Wortlaut legt nahe, dass die Ausnahme nur für Fahrzeuge gilt, die *ausschließlich* dazu bestimmt sind, Personen auf kurzen Strecken von weniger als 50 km zu befördern, und zwar im Rahmen von „Verkehrsdiensten zur regelmäßigen Beförderung von Personen auf einer bestimmten Strecke“[10]. Konkret kann es sich dabei um Fahrzeuge, die im Stadtverkehr eingesetzt werden, handeln, um Schulbusse, die Schulkinder von ihrem Wohnort zur Schule oder von der Schule nach Hause befördern, oder um Busse, die Arbeitnehmer von ihrem Wohnort zum Unternehmen und vom Unternehmen zu ihrem Wohnort befördern[11]. Somit sind Fahrzeuge, die gelegentlich[12] auf Initiative des Verkehrsunternehmers auf kurzen

6 Wie sich aus Art. 3 der Verordnung Nr. 3821/85 ergibt, entspricht ihr Geltungsbereich dem der Verordnung Nr. 561/2006.

7 Die Verordnung Nr. 561/2006 gilt gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 für eine Güterbeförderung im Straßenverkehr mit Fahrzeugen, deren zulässige Höchstmasse 3,5 t übersteigt, und für eine Personenbeförderung mit Fahrzeugen, die für die Beförderung von mehr als neun Personen konstruiert oder dauerhaft angepasst und zu diesem Zweck bestimmt sind.

8 Art. 3 der Verordnung Nr. 561/2006 enthält eine Reihe nach Fahrzeugarten gegliederter Ausnahmen. Zu den Fahrzeugen, auf die sie nicht anwendbar ist, gehören gemäß Art. 3 neben der im Ausgangsverfahren geltend gemachten Ausnahme z. B. Fahrzeuge mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 40 km/h, Fahrzeuge der Armee oder des Zivilschutzes, Fahrzeuge für medizinische Zwecke oder „Nutzfahrzeuge, die … als historisch eingestuft werden und die zur nichtgewerblichen Güter- oder Personenbeförderung verwendet werden“. Vgl. auch Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006.

9 Vgl. z. B. Urteil vom 3. Oktober 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

10 Das ergibt sich aus der Definition des Begriffs „Linienverkehr“ in Art. 4 Buchst. n der Verordnung Nr. 561/2006, die auf Art. 2 Nr. 1 der inzwischen aufgehobenen Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates vom 16. März 1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen (ABl. 1992, L 74, S. 1) verweist.

11 Vgl. z. B. Urteil vom 2. März 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass der von einem Arbeitgeber eingerichtete Beförderungsverkehr zwischen dem Wohnort und der Arbeitsstätte seiner Arbeitnehmer, dessen Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt, unter die in Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehene Ausnahme fällt.

12 Vgl. die Definition des Begriffs „Gelegenheitsverkehr“ in Art. 2 Nr. 3 der Verordnung Nr. 684/92.

Strecken zur Personenbeförderung eingesetzt werden, vom Geltungsbereich des Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 ausgenommen, insbesondere weil sie nicht im „Linienverkehr" eingesetzt werden [13].

33. Eine andere (zwangsläufig weitere) Auslegung von Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 würde nicht nur dem Ziel der Verordnung, die Arbeitsbedingungen und die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern, zuwiderlaufen, sondern auch dem Gebot der Rechtssicherheit für die Fahrer und die Verantwortlichen von Verkehrsunternehmen.

34. Man könnte sich nämlich ein Szenario vorstellen, in dem derselbe Fahrer ein Fahrzeug für eine lange Strecke von mehr als 50 km und unmittelbar danach (oder davor) für eine (oder mehrere) Fahrt(en) von weniger als 50 km benutzt hat. Das Ziel, die Arbeitsbedingungen und die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern, gebietet es notwendigerweise, dass ein solcher Fahrer alle seine Lenkdaten aufzeichnet, damit die Kontrollbediensteten überprüfen können, ob er gegen die Bestimmungen von Kapitel II der Verordnung Nr. 561/2006 verstoßen hat, unabhängig von der Art der mit diesem Fahrzeug durchgeführten Fahrt [14]. Beim Führen eines Fahrzeugs, auch auf einer kurzen Strecke, handelt es sich nämlich um eine Zeit tatsächlicher Beschäftigung des Fahrers, die sich auf das Lenken auswirken kann und während deren er nicht frei über seine Zeit verfügt [15].

35. Desgleichen kann sich bei einer Kontrolle herausstellen, dass die das *Fahrzeug* betreffenden Daten der letzten 28 Tage von den den *Fahrer* betreffenden Daten abweichen, insbesondere wenn sich der Fahrtenschreiber in der Position „out of scope" befand; dies war im Ausgangsverfahren offenbar der Fall. Da sich hinter solchen Abweichungen mitunter eine Unkenntnis der verschiedenen in Kapitel II der Verordnung Nr. 561/2006 festgelegten Zeiten verbergen könnte, wobei eine gemischte Nutzung des Fahrzeugs behauptet wird, die es ermöglichen würde, den Fahrtenschreiber in die Position „out of scope" zu bringen und die relevanten Daten nicht aufzeichnen zu müssen, liegt es im Interesse des Fahrers (und im vorliegenden Fall der für das Unternehmen verantwortlichen Person), diese Daten aufzuzeichnen, um durch Vorlage der Belege für die Nutzung des Fahrzeugs die Abweichungen begründen zu können. Die vorgeschlagene Auslegung des Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 561/2006 ist daher geeignet, die Rechtssicherheit des Fahrers und der für das Unternehmen verantwortlichen Person zu erhöhen.

36. Folglich unterliegt bei einem unter die Verordnung Nr. 561/2006 fallenden Fahrzeug, das gemischt genutzt wird, jeder Fahrer, der dieses Fahrzeug lenkt, den Verpflichtungen aus Art. 15 der Verordnung Nr. 3821/85.

[13] Vgl. hierzu Urteil vom 30. April 1998, Clarke & Sons und Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass eine im Rahmen einer Gruppenreservierung durch einen Reiseveranstalter wiederholt vorgenommene Beförderung von Fahrgästen auf einer einfachen Fahrt zwischen einem Flughafen und einem Hotel, bei der gelegentlich ein Zwischenstopp bei einer Sehenswürdigkeit für Touristen eingelegt wird und deren genaue Strecke nicht vorab festgelegt ist, kein Linienverkehr im Sinne der in der Vorgängerin der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Ausnahme war.

[14] Vgl. hierzu auch entsprechend Art. 6 Abs. 5 der Verordnung Nr. 561/2006, wonach jeder Fahrer alle Lenkzeiten in einem Fahrzeug, das für gewerbliche Zwecke außerhalb des Geltungsbereichs dieser Verordnung verwendet wird, als „andere Arbeiten" festhalten muss. Vgl. auch Urteil vom 18. Januar 2001, Skills Motor Coaches u. a. (C-297/99, EU:C:2001:37), wonach der Fahrer eines Fahrzeugs A, das unter die Verordnung Nr. 561/2006 fällt, verpflichtet ist, seine gesamte Lenktätigkeit zu registrieren, und zwar auch dann, wenn sie im Rahmen seiner Arbeit auf einem Fahrzeug B ausgeübt wird, das nicht unter die Verordnung fällt.

[15] Vgl. ebenfalls entsprechend Urteil vom 18. Januar 2001, Skills Motor Coaches u. a. (C-297/99, EU:C:2001:37, Rn. 37).

B. Erste Frage: Wer kann eine Sanktion verhängen?

37. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Behörden für die Verfolgung von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 3821/85 zuständig sind: nur die Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Verstoß begangen wurde, oder auch die Behörden des Staates, in dessen Hoheitsgebiet der Verstoß nicht begangen, sondern lediglich festgestellt wurde?

38. Diese Frage braucht meines Erachtens nicht beantwortet zu werden, da der fragliche Verstoß – vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht – offenbar im französischen Hoheitsgebiet *sowohl* begangen *als auch* festgestellt wurde, so dass die Behörden dieses Staates gegen den Täter eine Sanktion verhängen können, soweit das nationale Recht eine geeignete Rechtsgrundlage dafür vorsieht (1). Der Vollständigkeit halber möchte ich jedoch hinzufügen, dass ein Mitgliedstaat einen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 3821/85 nicht gestützt auf Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 ahnden kann, wenn zwischen dem begangenen Verstoß und diesem Mitgliedstaat keine Verbindung besteht (2).

1. Welcher Verstoß und in welchem Gebiet?

39. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass gegen die im Ausgangsverfahren verfolgte Person wegen eines Verstoßes gegen Art. L. 3315-5 Abs. 1 des Verkehrsgesetzbuchs, der darin bestand, dass *in Deutschland* die Fahrerkarte neunmal nicht in den Fahrtenschreiber des Fahrzeugs gesteckt wurde, eine Geldbuße in Höhe von 10 125 Euro verhängt wurde. Im Vorabentscheidungsersuchen wird jedoch ausdrücklich auch *Versailles* als Ort der Begehung dieses Delikts genannt. Im Übrigen weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass im französischen Recht der Verstoß gegen Art. L. 3315-5 des Verkehrsgesetzbuchs dem in Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85 definierten Verstoß entspreche, der nicht darin bestehe, dass der Fahrer die Fahrerkarte nicht in den Fahrtenschreiber gesteckt habe, sondern darin, dass er die Informationen für die vorausgehenden 28 Tage nicht habe vorlegen können.

40. Ich bin etwas verblüfft über diese Diskrepanzen hinsichtlich der genauen Art des von den nationalen Behörden festgestellten Verstoßes. Wurde diese Person strafrechtlich verfolgt, weil versäumt worden war, die Fahrerkarte, wie nach französischem Recht vorgeschrieben, in den Fahrtenschreiber zu stecken, ein Versäumnis, das in Frankreich festgestellt wurde, aber in Deutschland mehrfach begangen worden war? Oder wurde sie strafrechtlich verfolgt, weil unter Verstoß gegen Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85 in Frankreich nicht die erforderlichen Informationen für die der Kontrolle vorausgehenden 28 Tage vorgelegt werden konnten?

41. Es ist Sache der nationalen Gerichte, diese Fragen zu beantworten. Es scheint jedoch, dass sich der Ausgangsrechtsstreit *formell* gesehen zwar in den Rahmen des ersten Szenarios einfügt, obwohl er *materiell* gesehen in Wirklichkeit zum zweiten Szenario gehört.

42. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Unionsrecht nicht unter allen Umständen vorschreibt, dass die Fahrer von Fahrzeugen, die unter die Verordnung Nr. 561/2006 fallen, eine Fahrerkarte besitzen müssen. Nicht alle Fahrzeuge sind nämlich mit einem Kontrollgerät ausgestattet, für das eine Fahrerkarte benötigt wird [16], und Art. 15 Abs. 7 Buchst. a Ziff. ii der Verordnung Nr. 3821/85 besagte ausdrücklich, dass der Fahrer (logischerweise) nur dann

[16] Die Fahrerkarte ist in dem analoge Fahrtenschreiber betreffenden Anhang I der Verordnung Nr. 3821/85 nicht aufgeführt. Der Arbeitgeber händigt den Fahrern von Fahrzeugen, die mit einem Kontrollgerät gemäß diesem Anhang ausgerüstet sind, dann lediglich Schaublätter aus.

verpflichtet ist, einem Kontrollbeamten die Fahrerkarte vorzulegen, „falls er Inhaber einer solchen Karte ist“ [17]. Der Fahrer ist hingegen, wie oben erwähnt [18], verpflichtet, die relevanten Informationen aufzuzeichnen (und bei einer Kontrolle vorzulegen), um die ordnungsgemäße Anwendung der in Kapitel II der Verordnung Nr. 561/2006 vorgesehenen Regeln zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sieht Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85 mehrere Arten von Belegen vor, von Schaublättern über die Fahrerkarte bis hin zu schlicht „alle[n] während der laufenden Woche und der vorausgehenden 28 Tage erstellten handschriftlichen Aufzeichnungen und Ausdrucke[n]“.

43. Daraus folgt, dass das Versäumnis, die Fahrerkarte in den Fahrtenschreiber zu stecken, als solches und isoliert betrachtet keinen Verstoß gegen die Verordnung Nr. 3821/85 darstellt [19]. Daraus folgt auch, dass der Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 15 Abs. 7 dieser Verordnung darin besteht, dass *der Fahrer nicht in der Lage ist, Belege* für die ordnungsgemäße Nutzung des Fahrzeugs während der 28 Tage vor der Kontrolle *vorzulegen* [20].

44. Ein solcher Verstoß wird aber, wie die Kommission zu Recht festgestellt hat, zwangsläufig im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen, der ihn festgestellt hat. Wenn es in diesem Mitgliedstaat hierfür eine angemessene Rechtsgrundlage gibt, sind seine Behörden daher gemäß dem Territorialitätsprinzip des Strafrechts berechtigt, eine Sanktion gegen den Täter zu verhängen, und zwar auch dann, wenn es sich um einen Gebietsfremden handelt [21].

2. Zur Tragweite von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006

45. Auch wenn die erste Frage des vorlegenden Gerichts meines Erachtens nicht förmlich beantwortet zu werden braucht, da dies für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht erforderlich ist, werde ich sie gleichwohl angesichts der Vermutung der Erheblichkeit der Vorlagefragen und der den Generalanwälten übertragenen Aufgabe kurz beantworten.

46. Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 bestimmt, dass „[e]in Mitgliedstaat die zuständigen Behörden [ermächtigt], gegen ein Unternehmen und/oder einen Fahrer bei einem in seinem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß gegen diese Verordnung eine Sanktion zu verhängen, sofern hierfür noch keine Sanktion verhängt wurde, und zwar selbst dann, wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangen wurde“. Im Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 ist somit eindeutig von einem Verstoß gegen *diese Verordnung* die Rede.

47. Die französische Regierung und die Kommission stützen sich entgegen dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 im Wesentlichen auf die systematische und die teleologische Auslegung und schließen daraus, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 befugt seien, Verstöße sowohl gegen sie als auch gegen die Verordnung Nr. 3821/85 zu ahnden, wenn die Verstöße lediglich in ihrem Hoheitsgebiet festgestellt, jedoch in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat begangen worden seien. Beide Verordnungen bilden ihrer Ansicht nach ein untrennbares Ganzes. Die Wirksamkeit der

[17] Vgl. auch Art. 14 Abs. 3 der Verordnung Nr. 3821/85, wonach ein Mitgliedstaat selbst bei Fahrzeugen, die mit einem Kontrollgerät gemäß Anhang I B (digitaler Fahrtenschreiber) ausgerüstet sind, verlangen *kann*, dass ein Fahrer, der der Verordnung Nr. 561/2006 unterliegt, Inhaber der Fahrerkarte ist.

[18] Nr. 28 der vorliegenden Schlussanträge.

[19] Dies wird durch Anhang III der Richtlinie 2006/22 bestätigt, der keinen solchen Tatbestand vorsieht.

[20] Verstoß I 3, dessen Verfolgung in Anhang III der Richtlinie 2006/22 empfohlen wird (siehe Nr. 10 der vorliegenden Schlussanträge).

[21] Vgl. hierzu Art. 19 Abs. 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3821/85.

Verordnung Nr. 561/2006 beruhe auf der Anwendung der Verordnung Nr. 3821/85, da für ihre Umsetzung der Einsatz von Kontrollgeräten erforderlich sei. Da mit beiden Verordnungen die gleichen Ziele verfolgt würden, sei es außerdem angesichts des grenzüberschreitenden Charakters des Straßenverkehrs nicht nur logisch, sondern auch notwendig, den Behörden eines Mitgliedstaats zu gestatten, im Gebiet dieses Staates festgestellte Verstöße gegen die Verordnungen zu ahnden, weil andernfalls nicht nur die Zahl der Verstöße, sondern auch die der Unfälle steigen würde.

48. Die Kommission hebt im Licht der Entstehungsgeschichte insbesondere hervor, dass die fehlende ausdrückliche Erwähnung der Verordnung Nr. 3821/85 in Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 nicht beabsichtigt gewesen sei. Der ursprüngliche Vorschlag für eine Verordnung der Kommission habe keine „Extraterritorialitätsklausel" enthalten, weil eine solche Klausel in Wirklichkeit mangels jeder Exterritorialität nicht erforderlich sei. Art. 19 ziele nicht auf die Schaffung einer nationalen Sanktionsregelung, sondern einer unionsrechtlichen, im gesamten Unionsgebiet geltenden Sanktionsregelung ab. Die Mitgliedstaaten könnten in diesem Rahmen, sofern ihr nationales System es ihnen gestatte, bereits Sanktionen für Verstöße vorsehen, die ihre zuständigen Behörden in diesem Gebiet lediglich festgestellt hätten. Während der Gesetzgebungsarbeiten habe die Einfügung eines neuen, im Kommissionsvorschlag nicht enthaltenen Abs. 2 ursprünglich allein dazu gedient, aus dieser Möglichkeit eine Verpflichtung zu machen. Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 der späteren Verordnung Nr. 561/2006 sei in der Folge im Sinne des Fehlens einer Verpflichtung fortentwickelt worden.

49. Mich überzeugt dieser Ansatz nicht. Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 kann meines Erachtens nicht dahin ausgelegt werden, dass er allein auf der Grundlage der Komplementarität zwischen dieser Verordnung und der Verordnung Nr. 3821/85 Verstöße gegen die letztgenannte Verordnung erfasst, obwohl sie in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt wird.

50. Erstens weisen die Abs. 1 und 4 von Art. 19 der Verordnung Nr. 561/2006 insofern eine transversale Dimension auf, als sie sowohl auf die Verordnung Nr. 561/2006 als auch auf die Verordnung Nr. 3821/85 Bezug nehmen. Diese Absätze sind sehr allgemein gehalten und beschränken sich der Sache nach darauf, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, für Verstöße gegen eine der genannten Verordnungen eine Sanktionsregelung festzulegen. Ihr Zweck ist daher ein anderer als der sehr spezifische Zweck von Art. 19 Abs. 2, extraterritoriale Sanktionen zu erlauben.

51. Zweitens ist die Komplementarität zwischen der Verordnung Nr. 3821/85 und der Verordnung Nr. 561/2006 zwar unbestreitbar[22], doch wird in Anhang III der Richtlinie 2006/22 klar zwischen einer Reihe von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 561/2006 (Nichteinhaltung der Vorschriften über die Besatzung, die Lenkzeiten, die Pausen, die Ruhezeiten und die Zahlungsarten) und einer Reihe von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 3821/85 (Nichteinhaltung der Vorschriften u. a. über den Einbau des Kontrollgeräts, die Benutzung des Kontrollgeräts, der Fahrerkarte und des Schaublatts, die einzutragenden Angaben oder die Vorlage von Dokumenten) unterschieden. Der Unionsgesetzgeber unterscheidet also durchaus

[22] Die Verordnung Nr. 3821/85 steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 561/2006. Ihr unmittelbarer Zweck besteht zwar darin, die Fahrer zu verpflichten, bestimmte Daten im Zusammenhang mit dem Führen des Fahrzeugs aufzuzeichnen, doch ihr eigentlicher Zweck besteht darin, es den Kontrollbediensteten zu ermöglichen, sich anhand mehrerer Arten von Belegen zu vergewissern, dass die Vorschriften des Kapitels II der Verordnung Nr. 561/2006 eingehalten wurden. Vgl. z. B. Urteil vom 26. September 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, Rn. 28).

zwischen den beiden Kategorien von Verstößen [23], so dass nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass die mangelnde ausdrückliche Einbeziehung von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 3821/85 in Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 auf einem bloßen unbeabsichtigten Versäumnis beruht. Daher könnte entgegen dem Vorbringen der Kommission sehr wohl geltend gemacht werden, dass das bloße Fehlen eines Verweises auf die Verordnung Nr. 3821/85 in Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 vielmehr zum Ausdruck bringt, dass der Unionsgesetzgeber sie gerade nicht einbeziehen wollte [24].

52. Drittens räumt der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten eine Befugnis zur Ahndung von Zuwiderhandlungen, die im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten begangen wurden, offenbar eher ausdrücklich und in begrenztem Umfang ein, wie andere Rechtsakte zeigen. So wird z. B. in Art. 11 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug [25], die gestützt auf Art. 83 Abs. 2 AEUV [26] erlassen wurde, die Ausweitung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaats auf die Ahndung von Straftaten, die *außerhalb* seines Hoheitsgebiets begangen wurden, sowohl vom Erfordernis der Unterrichtung der Kommission abhängig als auch vom Erfordernis einer Verbindung zwischen der fraglichen Straftat und diesem Mitgliedstaat [27]. Dies veranschaulicht, dass der Unionsgesetzgeber, wenn er einem Mitgliedstaat gestatten will, einen Verstoß zu ahnden, der nicht in seinem Hoheitsgebiet begangen wurde, dies ausdrücklich und nur für Verstöße tut, die darüber hinaus eine Verbindung zu diesem Staat aufweisen [28].

53. Schließlich und im Zusammenhang mit dem oben Gesagten müssen nach ständiger Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen die Straftaten und die für sie angedrohten Strafen gesetzlich klar definiert sein. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Bürger anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortlichkeit begründen [29].

54. Letzten Endes kommt es auf den Wortlaut des (europäischen) Rechtsakts an. Dagegen sind die Absichten und Vorstellungen, die während des Gesetzgebungsverfahrens zum Ausdruck kamen, aber nicht in den Text aufgenommen wurden, und erst recht die Unterlassungen des Gesetzgebers ohne Bedeutung. Konnte der Gesetzgeber nicht eindeutig angeben, was er wollte, ist es problematisch, damit *a posteriori* im Wege der Auslegung zu beginnen, obwohl die

[23] Diese Unterscheidung ist in der Praxis nicht immer so eindeutig, da bestimmte Verhaltensweisen einen Verstoß sowohl gegen die Verordnung Nr. 3821/85 als auch gegen die Verordnung Nr. 561/2006 darstellen können (vgl. z. B. Urteile vom 9. Juni 2016, Eurospeed, C-287/14, EU:C:2016:420, und vom 26. September 2018, Baumgartner, C-513/17, EU:C:2018:772).

[24] Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber den Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 in deren letzter, auf die Änderung durch die Verordnung (EU) 2020/1054 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 (ABl. 2020, L 249, S. 1) zurückgehender Fassung vom 20. August 2020 nicht geändert hat.

[25] ABl. 2017, L 198, S. 29.

[26] Dort heißt es: „Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. …“

[27] Nach Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2017/1371 unterrichtet ein Mitgliedstaat, wenn er sich dafür entscheidet, seine Gerichtsbarkeit für Straftaten, die außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurden, zu begründen, die Kommission in folgenden Fällen: a) Der gewöhnliche Aufenthalt des Straftäters liegt in seinem Hoheitsgebiet, b) die Straftat wird zugunsten einer in seinem Hoheitsgebiet ansässigen juristischen Person begangen, oder c) es handelt sich bei dem Täter um einen seiner Beamten bei der Ausübung seiner Dienstpflichten.

[28] Zu einem anderen analogen Beispiel vgl. Art. 10 der Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie) (ABl. 2014, L 173, S. 179).

[29] Vgl. z. B. Urteile vom 3. Juni 2008, Intertanko u. a. (C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 71), vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission (C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 40), und vom 20. Dezember 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, Rn. 51).

Betroffenen bei vernünftiger Betrachtung zu einem anderen Ergebnis kommen konnten [30]. Ein solcher Ansatz wird umso problematischer, wenn er der Sache nach dazu führen soll, dass ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage Verhaltensweisen im Wege der Analogie oder der Konnexität unter Strafe gestellt werden. Im Bereich des Strafrechts müssen die Tatbestände *ex ante* klar und präzise definiert werden.

55. Folglich kann entgegen dem Vorbringen der französischen Regierung in Anbetracht des Wortlauts von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 sicher nicht davon ausgegangen werden, dass eine auf diese Bestimmung gestützte Verfolgung von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 3821/85, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zwar festgestellt, aber nicht begangen wurden, für die Person, die die Konsequenzen daraus treffen, bei vernünftiger Betrachtung vorhersehbar war.

56. Somit ermächtigt Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 in seiner aktuellen Fassung die Behörden eines Mitgliedstaats nicht, gegen den Verantwortlichen eines Unternehmens und/oder den Fahrer eines Fahrzeugs, die unter diese Verordnung fallen, eine Sanktion wegen eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 3821/85 zu verhängen, der nicht im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats begangen wurde und auch keine andere Verbindung zu ihm aufweist.

57. Abschließend räume ich ein, dass eine solche Lösung nicht völlig zufriedenstellend ist. In Anbetracht der engen Komplementarität der beiden Verordnungen könnte es opportun sein, Verstöße gegen die Verordnung Nr. 3821/85 in Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 aufzunehmen [31]. Wie bereits erwähnt, führt Opportunität nicht zu Gesetzmäßigkeit, insbesondere im Strafrecht. Sollte sich der aktuelle Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 als lückenhaft erweisen [32], wäre es Sache des Unionsgesetzgebers, ihn zu ändern.

V. Ergebnis

58. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) wie folgt zu beantworten:

– Art. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr ist dahin auszulegen, dass er nur für Fahrzeuge gilt, die ausschließlich zur Personenbeförderung im Linienverkehr verwendet werden, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt. Im Rahmen der gemischten Nutzung eines Fahrzeugs unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens unterlag jeder Fahrer den Verpflichtungen aus Art. 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr.

– In seiner aktuellen Fassung ermächtigt Art. 19 Abs. 2 der Verordnung Nr. 561/2006 die Behörden eines Mitgliedstaats nicht, gegen den Verantwortlichen eines Unternehmens

[30] Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, Nrn. 119 bis 123). Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

[31] Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 26. September 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, Rn. 30), entschieden, dass „in Anbetracht des grenzüberschreitenden Charakters von Straßenverkehrstätigkeiten eine Auslegung von Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006, wonach die Mitgliedstaaten ihre zuständigen Behörden ermächtigen, bei einem in ihrem Hoheitsgebiet festgestellten Verstoß auch dann eine Sanktion zu verhängen, wenn der Verstoß im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittstaats begangen wurde, den mit der Verordnung verfolgten Zielen eher zu entsprechen [vermag].“ Dies gilt *mutatis mutandis* auch für Verstöße gegen die Verordnung Nr. 3821/85.

[32] Dies ist meines Erachtens aus den in den Nrn. 39 bis 44 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Gründen nicht unbedingt der Fall.

und/oder den Fahrer eines Fahrzeugs, die unter diese Verordnung fallen, eine Sanktion wegen eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 3821/85 zu verhängen, der nicht im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats begangen wurde und auch keine andere Verbindung zu ihm aufweist.