SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 5. Dezember 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese auf den ersten Blick ziemlich einfach erscheinende Rechtssache, in der Ihnen das Vestre Landsret eine Frage nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 [1] (auch wohl „Fahrtschreiber-Verordnung" genannt, eine Bezeichnung, die ich im folgenden verwenden möchte) vorlegt, zwingt bei näherem Hinsehen zu Überlegungen zum Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Strafbewehrung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und daran anschließend zum Schutz der Grundrechte von Bürgern aufgrund des europäischen Gemeinschaftsrechts gegenüber Handlungen der Mitgliedstaaten.

Hintergrund

2. Das Ausgangsverfahren in dieser Sache ist ein Strafverfahren gegen die dänische Firma Hansen & Søn (im folgenden: Firma Hansen). Die Firma Hansen ist Arbeitgeberin eines dänischen Lastwagenfahrers, der nach den Feststellungen der niederländischen Polizei bei einer von ihr am 1. März 1984 durchgeführten Kontrolle die in der Fahrtschreiber-Verordnung festgelegten Ruhezeiten (siehe die Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung) nicht eingehalten hatte.

Die Fahrtschreiber-Verordnung, die nach ihrem Schlußsatz in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gilt, erlegt sowohl den Mitgliedern des Fahrpersonals (Fahrer, Beifahrer und Schaffner) eines Transportfahrzeugs als auch den Arbeitgebern dieser Personen eine Reihe von Pflichten auf. Zwar enthalten die Bestimmungen über die Lenk- und Ruhezeiten keine ausdrücklichen Vorschriften über die Pflichten des Arbeitgebers des Fahrpersonals [2]. Der Gerichtshof hat jedoch in seinem Urteil in der Rechtssache Cagnon und Taquet von 1975 [3] festgestellt, daß Artikel 11 der Verordnung, der Mindestruhezeiten für das Fahrpersonal festlegt, implizit auch eine entsprechende Verpflichtung des Arbeitgebers beinhaltet:

„Die in ... der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 ... gebrauchte Wendung ‚Tagesruhezeit gehabt haben' [ist] dahin auszulegen, daß die Bestimmungen über die Tagesruhezeit für die Mitglieder des Fahrpersonals ... ebenso gelten wie für den als Straßenverkehrsunternehmer tätigen Arbeitgeber, der gehalten ist, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um den Mitgliedern des Fahrpersonals die vorgeschriebene Mindesttagesruhezeit zu ermöglichen" (Randnr. 10).

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Verordnung des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 77, S. 49).

2 — Mit Ausnahme von Artikel 15 Absatz 1 der Fahrtschreiber-Verordnung, wonach „jedes Unternehmen, das einen Linienverkehr betreibt, ... einen Linienfahrplan und einen Arbeitszeitplan aufstellen" muß.

3 — Urteil vom 18. Februar 1975 in der Rechtssache 69/74, Slg. 1975, 171.

3. Inzwischen sind die Pflichten des Arbeitgebers in Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85[4], der „Nachfolgerin" der Verordnung Nr. 543/69, wie folgt genau erläutert worden:

„1) Das Unternehmen plant die Arbeit der Fahrer so, daß sie die entsprechenden Bestimmungen der Verordnung ... einhalten können.

2) Das Unternehmen überprüft regelmäßig, ob diese ... [Verordnung] eingehalten worden [ist]. Bei Zuwiderhandlungen ergreift es die erforderlichen Maßnahmen, damit sie sich nicht wiederholen."

Diese Verordnung war jedoch zum Zeitpunkt der Ereignisse, derentwegen die Firma Hansen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurde, noch nicht in Kraft getreten.

4. Abschnitt VII der Fahrtschreiber-Verordnung (Artikel 14 bis 18) enthält die Bestimmungen über die „Überwachung und Ahndung". Er umfaßt Bestimmungen über das Führen sogenannter „Kontrollbücher", das Aufstellen eines Arbeitszeitplans, den Einbau eines Fahrtschreibers in die Fahrzeuge und einen von der Kommission zu erstellenden Gesamtbericht über die Durchführung dieser Verordnung. Der zentrale Streitpunkt zwischen den Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist Artikel 18, der letzte Artikel dieses Abschnitts. Er lautet folgendermaßen[5]:

„1) Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der Kommission rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Diese Vorschriften müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken.

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

..."

5. Bezüglich der Sanktionen entschied sich Dänemark[6] für ein System der sogenannten „objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit", wonach dem Arbeitgeber bei Zuwiderhandlungen eines seiner Arbeitnehmer gegen die Verordnung eine Geldbuße (keine Gefängnisstrafe) auferlegt werden kann, ohne daß ihm Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden müßte; die einzige Voraussetzung für die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Arbeitgebers ist, daß die Fahrt hauptsätzlich in seinem Interesse erfolgte[7]. In der Vorlageentscheidung wird ausgeführt, daß die Buße, wenn der Arbeitgeber eine Gesellschaft (Aktiengesellschaft, Genossenschaft oder ähnliche Gesellschaft)

4 — Verordnung des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 1).

5 — Die hier zitierte Stelle findet sich jetzt in Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85.

6 — In der Vorlageentscheidung werden ein Ermächtigungsgesetz von 1972 und zwei Durchführungsverordnungen (1981 und 1986) des dänischen Arbeitsministers angeführt.

7 — Auch dem Arbeitnehmer, der das Fahrzeug lenkt und gegen die Bestimmungen der Verordnung verstößt, kann eine Geldbuße auferlegt werden. In der Sitzung ist vom Vertreter der Firma Hansen hervorgehoben worden, daß gegen die als Fahrer beschäftigten Arbeitnehmer in der Praxis keine Geldbuße verhängt werde, es sei denn, daß sie auf frischer Tat ertappt würden wie im vorliegenden Fall. Dieses Vorbringen betrifft jedoch die in Dänemark übliche Verfolgungs*praxis* gegenüber Arbeit*nehmern* und fällt somit aus dem Rahmen der vorliegenden Rechtssache heraus, in der es um das dänische Straf*system* bezüglich der Arbeit*geber* geht; ich werde deshalb auch nicht weiter darauf eingehen.

ist, gegen die Gesellschaft als solche festgesetzt werden kann (was im Ausgangsverfahren auch geschehen ist). Das vorlegende Gericht weist ferner auch darauf hin, daß das System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit in Dänemark das auf dem Gebiet des Umweltschutzes übliche System sei.

Der Deutlichkeit halber möchte ich hier auf den Unterschied hinweisen zwischen dem dänischen Sanktionssystem bezüglich der Arbeitgeber und dem sogenannten System der „zivilrechtlichen Haftung" der Arbeitgeber, wonach letztere zivilrechtlich für die Bezahlung der Geldbußen, zu denen ihre Arbeitnehmer verurteilt worden sind, haften, ohne daß sie jedoch gesondert strafrechtlich verfolgt werden.

6. Die Firma Hansen wurde in der ersten Instanz zu einer Geldbuße von 1 500 DKR (nach dem heutigen Umrechnungskurs ungefähr 186 ECU) verurteilt und legte dagegen Berufung beim Vestre Landsret ein. Feststeht, daß die Firma Hansen einer Verurteilung nur entgehen kann, wenn das dänische System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit vom Gerichtshof für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt wird.

Vor diesem Hintergrund hat das nationale Gericht Ihnen die Frage vorgelegt, ob die Fahrtschreiber-Verordnung nationalen Bestimmungen entgegensteht, nach denen ein Arbeitgeber, dessen Fahrer gegen die die Lenk- und Ruhezeiten betreffenden Bestimmungen der Verordnung verstoßen hat, auch dann strafrechtlich verfolgt werden kann, wenn dem Arbeitgeber weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann. Wie sich im folgenden noch zeigen wird (Nr. 11), umfaßt die Frage nach meinem Verständnis etwas mehr als nur die Fahrtschreiber-Verordnung.

Die Rechtsfrage und die beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen

7. In den beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird ausführlich auf die Frage eingegangen, ob die Gemeinschaft zum Erlaß strafrechtlicher Bestimmungen befugt ist oder aber die Festlegung (strafrechtlicher) Sanktionen im Falle von Verstößen gegen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in die (ausschließliche) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. In der Sitzung haben sowohl die Vertreter der Regierungen Dänemarks und des Vereinigten Königreichs als auch die Kommission eingeräumt, daß dieses Problem *an und für sich* für die Beantwortung der Frage, die das vorlegende Gericht dem Gerichtshof gestellt hat, eigentlich keine Bedeutung hat. Ich bin derselben Ansicht. Die Art der strafrechtlichen Bestimmung, um deren Gültigkeit es im Ausgangsverfahren geht, ist nämlich in Ausführung des in Artikel 18 der Verordnung Nr. 543/69 an die Mitgliedstaaten gerichteten Auftrags erlassen worden, die zur Durchführung der Verordnung notwendigen Sanktionen festzulegen. Der Streit in diesem Verfahren betrifft also nicht das Problem der Zuständigkeit: Diese Zuständigkeit, mag es sich nun um eine eigene oder um eine abgeleitete Zuständigkeit handeln, liegt *im vorliegenden Fall* unzweifelhaft bei den Mitgliedstaaten. Dagegen geht es um die engere Frage, wie groß das Ermessen ist, über das die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 18 der Fahrtschreiber-Verordnung verfügen.

Die *britische und die dänische Regierung* tragen im wesentlichen vor, daß die in den dänischen Rechtsvorschriften verwendete angewandte Technik der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit eine durchaus zulässige Form der Ausübung des den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermessens darstelle. Sie befürworten nämlich eine

weite Auslegung dieses Ermessens: Die Verordnung beschränke sich darauf, den Mitgliedstaaten die Festlegung „notwendiger" und „wirksamer" Sanktionen aufzugeben. Das System einer objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit genüge diesen Erfordernissen, da es ein wirksames (und notwendiges) Mittel gegen die versteckte Fahrlässigkeit der Arbeitgeber bei ihrer Sorge für die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung durch ihre Arbeitnehmer sei. Die dänische Regierung hat vorgetragen, daß diese Strafbarkeitsregelung zugleich darauf abziele, das wirtschaftliche (auf Gewinn gerichtete) Motiv der Arbeitgeber für die Zuwiderhandlung zu beseitigen oder ihm zumindest entgegenzuwirken und auf diese Weise den Erlaß von Überwachungs- und Vorbeugungsmaßnahmen zu fördern.

Die *Kommission* kommt auf der Grundlage einer etwas engeren Argumentation zu demselben Ergebnis: Die Einführung eines Systems der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit wie des dänischen führe nicht zu einer Erweiterung der den Arbeitgebern durch die Verordnung auferlegten Pflichten, sei eine wirksame Art, ihre Erfüllung sicherzustellen, und werde auch im Falle von Zuwiderhandlungen gegen gleichartige nationale Vorschriften angewandt (zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Schutz der Arbeitsumwelt).

Die *Firma Hansen* hat dagegen vor dem vorlegenden Gericht und in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, daß die dänische Strafbarkeitsregelung in zweifacher Hinsicht den Ermessensspielraum überschreite, den die Verordnung Nr. 543/69 den Mitgliedstaaten eingeräumt habe: 1. Die dänische Regelung führe, was den Arbeitgeber angehe, zu einem weitergehenden Straftatbestand, als er aus dem Urteil in der Rechtssache Cagnon und Taquet[8] und der späteren Verordnung Nr. 3820/85 abgeleitet werden könne; sie finde deshalb in der Verordnung keine Rechtsgrundlage. 2. Die dänische Strafgesetzgebung gehe weiter als die aller anderen Mitgliedstaaten und führe dadurch zu Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrsunternehmen aus den einzelnen Mitgliedstaaten. Somit werde ein Bereich, der in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, praktisch „renationalisiert".

Die dänische Strafbarkeitsregelung möchte ich anschließend unter zwei Gesichtspunkten prüfen: zum einen im Rahmen der Verordnung Nr. 543/69 (Nrn. 8 bis 10) und zum anderen in dem weiteren Rahmen der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts (Nrn. 11 bis 16).

Eine „wirksame" Durchführung des Gemeinschaftsrechts

8. Nach dem in Artikel 5 EWG-Vertrag verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit sind die Mitgliedstaaten gehalten, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [zu treffen], die sich ... aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben". Gerade in bezug auf die Festlegung von Sanktionen für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht hat der Gerichtshof diese Formulierung in dem Urteil Amsterdam Bulb von 1977[9] aufgegriffen. Die Kommission sowie die dänische und die britische Regierung haben zu Recht darauf hingewiesen, daß sich die Mitgliedstaaten dabei auf ein weitgehendes Ermessen berufen können. Es geht hierbei wohlgemerkt um ein *gebundenes* Ermessen, das zwei (Rahmen-)Bedingungen genügen muß.

8 — Zitiert oben in Fußnote 3.

9 — Urteil vom 2. Februar 1977 in der Rechtssache 50/76, Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, Slg. 1977, 137, Randnr. 32.

Erstens müssen die Mitgliedstaaten darauf achten, daß die Sanktion wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist [10]. „Wirksam" bedeutet unter anderem, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, die Ziele der betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen anzustreben und zu verwirklichen. Aus der Vorgeschichte [11] und den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 543/69 ergibt sich, daß die mit dieser Verordnung angestrebten Ziele sowohl sozialer Art (Harmonisierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Harmonisierung der Arbeitszeitbeschränkungen, Verbesserung der Verkehrssicherheit) als auch wirtschaftlicher Art sind (Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehr; Erhöhung der Kosten in diesem Sektor gegenüber dem Eisenbahnverkehr). „Abschreckend" und „verhältnismäßig" bedeuten, daß die Sanktionen im Hinblick auf die angestrebten Ziele hinreichend sein müssen, aber nicht unverhältnismäßig streng sein dürfen. *Zweitens* müssen die Mitgliedstaaten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht auf dieselbe Weise ahnden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht [12].

Betrachten wir die dänische Strafbarkeitsregelung nun im Lichte dieser Rahmenbedingungen. Bei der *zweiten* Rahmenbedingung kann ich mich kurz fassen. Zweifellos entsprechen die in dem dänischen Gesetz für Verstöße gegen die Verordnung festgelegten Strafen den Sanktionen für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht [13]. Was nun die *erste* Rahmenbedingung betrifft: Es läßt sich nicht leugnen, daß eine gleichsam „automatische" strafrechtliche Verantwortlichkeit des Arbeitgebers im Fall der Zuwiderhandlung eines seiner Arbeitnehmer gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung eine abschreckende Maßnahme darstellt und darüber hinaus ein wirksamer Ansporn für diesen Arbeitgeber ist, die Einhaltung der Bestimmungen über die Lenk- und Ruhezeiten durch seine Arbeitnehmer fortlaufend zu kontrollieren und eine aktive Politik zu praktizieren, um Verstößen vorzubeugen. Dies wird im übrigen auch durch die Firma Hansen nicht bestritten. Ferner wird sich bei der späteren Behandlung des zweiten Arguments der Firma Hansen (Nr. 10) noch zeigen, daß die vorgesehene Regelung so, wie sie angewandt wird, zumindest nach meiner Meinung auch nicht unverhältnismäßig ist.

Das Vorbringen der Firma Hansen betrifft jedoch nicht so sehr die genannten Rahmenbedingungen, sondern geht wie gesagt davon aus, daß die dänischen Rechtsvorschriften über den von der Verordnung Nr. 543/69 erteilten Auftrag hinausgehen und zu Verzerrungen zwischen Verkehrsunternehmen aus den verschiedenen Mitgliedstaaten führen. Diese Argumente überzeugen mich ebenfalls nicht.

9. Was das *erste Argument* der Firma Hansen angeht, so kann ich nicht erkennen, wie die dänische Strafbarkeitsregelung die (unter Bezugnahme auf die Verordnung festgelegten) Grenzen der Arbeitgeberpflichten überschreiten sollte. Diese Regelung soll die versteckte Fahrlässigkeit eines Arbeitgebers ahnden, der 1. die notwendi-

10 — Siehe Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnr. 24, und die Urteile vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83, Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 15, und in der Rechtssache 79/83, Harz, Slg. 1984, 1921, Randnrn. 21 bis 28.

11 — Unter anderem ausführlich geschildert von Butt Philip, A.: „The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector", in *Making European Policies Work* (Hrsg. H. Siedentopf und J. Ziller), London 1988, S. 88 ff.

12 — Siehe das Urteil in der Rechtssache 68/88, bereits in Fußnote 10 zitiert, Randnr. 24.

13 — Der Bevollmächtigte der dänischen Regierung hat darauf hingewiesen, daß das System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch in den Rechtsvorschriften zum Schutz der Arbeitsumwelt angewandt wird. Nach den Unterlagen, die dem Gerichtshof vorliegen, lassen sich auch andere Anwendungsfälle nennen wie zum Beispiel die Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt, bezüglich der Kernkraftwerke und die Zollvorschriften.

gen Maßnahmen treffen muß, damit seine Arbeitnehmer in den Genuß der Bestimmungen über die Lenk- und Ruhezeiten kommen können (vergleiche das Urteil in der Rechtssache Cagnon und Taquet), und 2. die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung tatsächlich überwachen muß: Die in Abschnitt VII der Verordnung vorgesehenen Überwachungsmittel sind nämlich, wie mir scheint, nicht allein für behördliche Kontrollen, sondern ebenso für die vorbeugende Überwachung durch den Arbeitgeber bestimmt [14]. Die dänische Strafbarkeitsregelung erweitert den Umfang der genannten Pflichten nicht, sondern enthält nur eine strenge(re) Ahndung dieser Pflichten, da der Arbeitgeber automatisch bestraft wird, wenn einer seiner Arbeitnehmer bestimmte Vorschriften mißachtet.

Die Firma Hansen scheint davon auszugehen, daß die Verordnung nur eine Sorgfaltspflicht des Arbeitgebers begründet [15] und daß diese Sorgfaltspflicht durch die dänische Strafbarkeitsregelung praktisch in eine Erfolgspflicht umgewandelt werde. Auch wenn dem so wäre, wäre das allein die Folge der angewandten Strafbarkeitsregelung. In dieser Hinsicht verfügt der nationale Gesetzgeber über ein Ermessen: In dem bereits genannten Urteil in der Rechtssache Amsterdam Bulb [16] hat der Gerichtshof nämlich festgestellt, daß die Mitgliedstaaten dann, wenn sie in Ausführung von Artikel 5 EWG-Vertrag Maßnahmen treffen, um die Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen sicherzustellen und „die Gemeinschaftsregelung keine Vorschrift enthält, die für den Fall ihrer Verletzung durch den einzelnen bestimmte Sanktionen vorsieht, befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen" (Randnr. 33).

Selbst wenn die Ausführung durch einen Mitgliedstaat zu einer Erweiterung der eigentlichen Pflichten des Arbeitgebers führen würde, wäre dies im übrigen mit der Fahrtschreiber-Verordnung noch nicht unbedingt unvereinbar. Dies wird, wie sich aus Artikel 13 der Verordnung ergibt, in bezug auf die Pflichten der Arbeitnehmer ausdrücklich zugelassen. Bereits aufgrund dessen dürfen meines Erachtens die Mitgliedstaaten — zur Verwirklichung der Ziele der Verordnung — die (in die Verordnung nicht ausdrücklich aufgenommenen, in dem Urteil in der Rechtssache Cagnon und Taquet aber näher beschriebenen) Pflichten der Arbeitgeber erweitern.

10. Wie bereits gesagt, macht die Firma Hansen mit ihrem *zweiten Argument* geltend, daß die Anwendung eines Systems der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten führe. Daß die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen eines der wichtigsten Ziele der Verordnung Nr. 543/69 war, ist sicher richtig. Durch die Wahl der Form einer Verordnung sollten den im Transportsektor tätigen Personen und Unternehmen eine Reihe unmittelbar geltender, detaillierter Pflichten auferlegt werden, um ein unterschiedliches Handeln der nationalen Gesetzgeber zu vermeiden [17]. Dieses Ziel der größtmöglichen Harmonisierung mag bezüglich der anwendbaren (Verhaltens-)Regeln verwirklicht worden sein, doch gilt dies nicht für die Überwachung und Ahndung in bezug auf diese Regeln. Trotz des Drängens der Kommission wurden in

14 — Beide Pflichten sind jetzt ausdrücklich in die neue Fassung der Fahrtschreiber-Verordnung (siehe oben Nr. 3) aufgenommen worden. Das Ergebnis, zu dem meine Untersuchung führen wird, gilt somit ebenso für die heutige Fassung dieser Verordnung.

15 — Den Umfang ihrer Pflichten leitet die Firma Hansen aus dem oben (unter Nr. 3) genannten Artikel 15 der Fahrtschreiber-Verordnung von 1985 ab. Nach ihrer Meinung verdeutlicht diese Verordnung lediglich, was die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 bereits früher vorgesehen habe, wie sich aus dem Urteil in der Rechtssache Cagnon und Taquet ergebe.

16 — Zitiert oben in Fußnote 9.

17 — Butt Philip, a. a. O., S. 90.

diesem Bereich niemals einheitliche Bestimmungen festgelegt und zwar, wie es heißt, infolge des ausdrücklichen Widerstands der Mitgliedstaaten gegen die Abgabe ihrer strafrechtlichen Kompetenzen [18]. Dies führt zwangsläufig dazu, daß Überwachung und Ahndung bezüglich der Bestimmungen der Verordnung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind.

Zwar verleiht das Fehlen einer Harmonisierung der Überwachungs- und Strafbestimmungen den Mitgliedstaaten keinen Freibrief. Wie oben kurz angesprochen, unterwirft Artikel 5 EWG-Vertrag ihre Entscheidung für eine bestimmte Strafbarkeitsregelung Beschränkungen, die sich unter anderem aus den Zielen der Verordnung ergeben, etwa dem Ziel, Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu vermeiden [19]. Anders als die Firma Hansen bin ich jedoch der Meinung — wenn auch die endgültige Entscheidung dieser Frage natürlich dem vorlegenden Gericht zukommt —, daß bei einem System wie dem dänischen von einer solchen Verfälschung keine Rede sein kann. Aus einer unlängst erschienenen vergleichenden Untersuchung der Ahndung von Verstößen gegen die Bestimmungen der Fahrtschreiber-Verordnung in den Mitgliedstaaten ergibt sich, daß Dänemark keine spürbar höheren oder niedrigeren Strafen auferlegt als die anderen Mitgliedstaaten [20]. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der dänischen Regierung vorgetragen, daß normalerweise eine Geldbuße von etwa 1 000 DKR (nach dem heutigen Umrechnungskurs ungefähr 124 ECU) für einen Verstoß verhängt wird und daß in der Praxis die Bußen nur stark erhöht werden, wenn sich Verstöße mehrmals wiederholen. Ebensowenig weicht die Häufigkeit der Kontrollen und die Politik der Strafverfolgung in diesem Bereich in Dänemark merklich von anderen Mitgliedstaaten ab [21]. Mag Dänemark, zumindest was die Ahndung von Verstößen gegen Bestimmungen der Fahrtschreiber-Verordnung angeht, auch das einzige Land sei, das die Regelung der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit vorsieht, so führt diese Regelung in wirtschaftlicher Hinsicht doch nicht zu einem anderen Ergebnis als das (verbreitetere) System der zivilrechtlichen Haftung des Arbeitgebers für Geldbußen, die gegen Arbeitnehmer verhängt werden. Unter diesen Umständen kann meines Erachtens nicht von einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen gesprochen werden.

„Nulla poena sine culpa": Die Frage der Grundrechte

11. Auch wenn die vorstehenden Erwägungen mich zu dem Ergebnis kommen lassen, daß ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit wie vorstehend beschrieben Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 543/69 auf wirksame Weise ahndet, ist damit meine Untersuchung doch noch nicht beendet. In der mündlichen Verhandlung ist in einer Frage des Gerichtshofes bereits darauf angespielt worden: Steht ein System, wonach jemand ohne Nachweis von Schuld oder Fahrlässigkeit strafrechtlich verurteilt werden kann, nicht in Widerspruch zu dem Grundsatz „nulla poena sine culpa"?

Der Bevollmächtigte der dänischen Regierung hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß die Einführung der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit in Dänemark in diesem Punkt nicht zu verfassungsrechtlichen Bedenken geführt habe. Es geht hier jedoch nicht um ein internes dänisches Problem (für das der Gerichtshof nicht zuständig wäre), da die streitige dänische Be-

18 — Butt Philip, a. a. O., S. 105.

19 — In den Begründungserwägungen der Entschließung (EWG) 85/C 348/01 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 1985 (ABl. C 348, S. 1) wird übrigens ausdrücklich festgestellt, daß „es ... notwendig [ist] sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten die genannten Verordnungen *einheitlich* und wirksam anwenden, insbesondere um Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen zwischen Verkehrsunternehmen zu vermeiden" (siehe die letzte Begründungserwägung; Hervorhebung von mir). Diese Entschließung wurde zur selben Zeit wie die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 angenommen.

20 — Siehe die Tabelle in Butt Philip, a. a. O., S. 103 f.

21 — Ebenda.

stimmung *in Ausführung* einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung, nämlich des Artikels 18 der Verordnung Nr. 543/69, eingeführt worden ist. Da die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze (insbesondere die Grundrechte der einzelnen) beachten müssen, muß das nationale Gericht die innerstaatlichen Durchführungsgesetze auch in diesem Punkt an Gemeinschaftsrecht messen [22]. *Im konkreten Fall* lautet die Frage, ob die Verordnung Nr. 543/69 im Lichte der grundlegenden Prinzipien des Gemeinschaftsrechts den Mitgliedstaaten erlaubt, Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung mittels eines Systems der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu ahnden. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und wegen der fundamentalen Bedeutung der Beachtung der Grundrechte in der Gemeinschaftsrechtsordnung möchte ich diese Frage zur Vervollständigung der Antwort, die dem vorlegenden Gericht zu geben ist, noch eben kurz behandeln. Das Problem besteht im übrigen auch noch für die heutige Fassung der Fahrtschreiber-Verordnung.

12. In der mündlichen Verhandlung ist in den Antworten auf Fragen des Gerichtshofes klar geworden, daß der Arbeitgeber nach dem dänischen System der Bestrafung keinesfalls entgehen kann, wenn einmal feststeht, daß einer seiner Arbeitnehmer gegen die Bestimmungen der Verordnung verstoßen hat und die Fahrt hauptsächlich im Interesse des Arbeitgebers durchgeführt wurde. Der Nachweis der Schuld (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) des Arbeitgebers ist überflüssig: Aus der bloßen Tatsache, daß sein Arbeitnehmer den Verstoß begangen hat, wird gleichsam eine unwiderlegbare Vermutung (mit anderen Worten eine rechtliche Fiktion) abgeleitet, daß er bei der Beaufsichtigung seiner Arbeitnehmer und/oder bei der Verwirklichung einer aktiven vorbeugenden Politik fahrlässig gehandelt hat. Wie verhält sich ein solches System zu den allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere den Grundrechten? Entsprechend der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes [23] werde ich prüfen, ob es mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und den völkerrechtlichen Verträgen über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, in Einklang gebracht werden kann, wobei besonders die Bestimmungen in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu berücksichtigen sein werden.

Zuvor möchte ich darauf hinweisen, daß eine Gesetzgebung wie die dänische ganz zweifellos *strafrechtliche* Sanktionen enthält, das heißt solche repressiver und abschreckender Art, die auf die Bestrafung und Verhinderung von Verstößen gerichtet sind [24].

13. Betrachten wir zunächst die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die

22 — Diese Auffassung wird bestätigt durch die neuere Rechtsprechung des Gerichthofes. Ich verweise auf das Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, 3747, Randnr. 28, wo der Gerichtshof eine Prüfung anhand von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgelehnt hat, weil die nationale Regelung „nicht zur Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erlassen worden" ist. Siehe auch das Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19, wo der Gerichtshof festgestellt hat, daß die Erfordernisse, die sich für eine gemeinschaftsrechtliche Regelung aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, „auch die Mitgliedstaaten ... bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben"; siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts F. G. Jacobs in der letztgenannten Rechtssache, für den es selbstverständlich ist, daß die Mitgliedstaaten, „wenn sie aufgrund der ihnen durch Gemeinschaftsrecht übertragenen Befugnisse handeln, den gleichen Zwängen ... unterliegen müssen wie der Gemeinschaftsgesetzgeber" (2629). Wegen weiterer Hinweise siehe Lenaerts, K.: *Le Juge et la Constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, 1988, S. 580 ff.

23 — Siehe zum Beispiel das unlängst ergangene Urteil vom 21. September 1989 in den verbundenen Rechtssachen 46/87 und 227/88, Hoechst, Slg. 1989, 2859, und das Urteil in der Rechtssache Wachauf, bereits zitiert in Fußnote 22, Randnr. 18, unter Hinweis auf das Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79, Hauer, Slg. 1979, 3727.

24 — Vergleiche die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache Özturk, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Serie A, Bd. 73, und im Urteil vom 25. August 1987 in der Rechtssache Lutz, ebenda, Bd. 123-A, festgelegten Kriterien.

Verfassungspraxis der Mitgliedstaaten. Danach hängt die Strafbarkeit zwar im allgemeinen davon ab, daß die strafbare Handlung dem Beschuldigten auf die eine oder andere Weise zugerechnet werden kann („nulla poena sine culpa"), doch wird in einer Reihe von Fällen — die weitgehend Ausnahmen sind — von diesem Grundsatz abgewichen. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen lassen vier Mitgliedstaaten zu, daß ein Arbeitgeber oder ein Unternehmen in bestimmten Bereichen wie dem Schutz der Umwelt, der Arbeitsumwelt und der Verbraucher für Zuwiderhandlungen, die seine Arbeitnehmer oder Angestellten im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit begangen haben, auch dann strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn diese Zuwiderhandlungen ihm nicht persönlich zugerechnet werden können [25]. Gerechtfertigt wird dies unter anderem mit der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes allgemeiner Belange in einem bestimmten Bereich, mit der Vereinfachung der Bestrafung von Verstößen gegen eine bestimmte Regelung (vor allem bei Zuwiderhandlungen, bei denen der „wahre" Täter nicht oder nur schwer ermittelt werden kann), mit der Schaffung eines Anreizes für eine aktive vorbeugende Politik usw.

In einigen anderen Mitgliedstaaten besteht meist aufgrund derselben Erwägungen die Praxis, einen Arbeitgeber oder ein Unternehmen für die Bezahlung von Geldbußen, die aufgrund des Verhaltens seiner Arbeitnehmer oder Angestellten verhängt werden, zivilrechtlich haftbar zu machen. Wenn es sich hier formell auch nicht um eine *strafrechtliche* Sanktion handelt (manchmal auch durch den Umstand mitbestimmt, daß die betreffende Rechtsordnung eine Bestrafung von juristischen Personen nicht zuläßt), kommt ein solches System inhaltlich doch nahezu auf dasselbe heraus. Dies alles läßt mich zu dem Ergebnis kommen, daß sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten kein *absolutes* Verbot ableiten läßt, unter bestimmten Umständen ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit einzuführen.

14. Einen ebenso nuancierten Ansatz zeigt die Auslegung des Artikels 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (im folgenden: EuGHMR). Nach dieser Bestimmung kann der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld nicht bestraft werden. Der EuGHMR hat bekräftigt, daß die Europäische Menschenrechtskonvention zwar die Anwendung rechtlicher oder tatsächlicher Vermutungen im Strafrecht nicht grundsätzlich verbietet, die Mitgliedstaaten aber insoweit eine bestimmte „vernünftige" Grenze nicht überschreiten dürfen: Es muß der Bedeutung der Interessen, die auf dem Spiel stehen, und der Wahrung der Verteidigungsrechte Rechnung getragen werden [26]. Dieses Kriterium stimmt mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip überein, das der Gerichtshof bezüglich der Wahrung der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht anwendet: Beschränkungen dieser Rechte sind zulässig, sofern sie tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen und diese Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt antasten [27]. Bekanntlich wendet der Gerichthof übrigens dasselbe Verhältnismäßigkeitsprinzip seit langem bei der Beurteilung der Überwachungs- und Strafmaßnahmen an, die die Mitgliedstaaten bezüglich der von den Gemeinschaftsverträgen garantierten Freiheiten erlassen haben. Auch da gilt, daß Beschränkungen nur zulässig sind, wenn sie nicht über den Rahmen des unbedingt Erforderli-

25 — Für diese Gesetzgebung ist meines Erachtens unter anderem die Überzeugung bestimmend, daß der Arbeitgeber für bestimmte risikoreiche Handlungen von Personen, die auf seine Initiative und in seinem (wirtschaftlichen) Interesse handeln, eine besondere Verantwortung trägt.

26 — Siehe Urteil vom 7. Oktober 1988 in der Rechtssache Salabiaku, Serie A, Bd. 141-A, insbesondere Randnr. 28.

27 — Siehe das Urteil in der Rechtssache Wachauf, bereits zitiert in Fußnote 22, Randnr. 18.

chen hinausgehen, die Kontrolle nicht in einer Weise regeln, daß eine vom Vertrag gewollte Freiheit ausgeschaltet wird, und keine Strafen gegen den einzelnen verhängen, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehen, daß sie diese Freiheit behindern [28].

Das vom EuGHMR im Zusammenhang mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angewandte Verhältnismäßigkeitsprinzip läßt somit bestimmte Beschränkungen des Grundsatzes „nulla poena sine culpa" zu. Wenn dies (wie der EuGHRM bestätigt hat) für Arbeitgeber/natürliche Personen gilt, gilt es erst recht für Arbeitgeber, die juristische Personen sind (wie im Ausgangsverfahren): Juristische Personen bzw. Unternehmen können sich nämlich nach Ihrer Rechtsprechung nicht automatisch und uneingeschränkt auf die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte berufen [29].

15. Nach meiner Meinung hält ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung stand, wenn sich zeigt, daß damit wichtige Interessen verwirklicht werden sollen, wie die Förderung der Verkehrssicherheit und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer, und wenn bei der Anwendung der Regelung keine außergewöhnlich hohen Strafen verhängt werden. Die durch eine solche Regelung geschützten Interessen sind oft „allgemeiner" Art in dem Sinn, daß der Verstoß gegen die Vorschrift nicht unbedingt einer bestimmten Person einen Schaden zufügt (was in der Praxis die Möglichkeit der Verfolgung und Bestrafung stark einschränken würde), sondern im Gegenteil sogar einen wirtschaftlichen Vorteil für den Arbeitgeber mit sich bringen kann. Unter diesen Umständen kann das Interesse eines Mitgliedstaats, diese Interessen ohne das Erfordernis von Schuld oder Zurechenbarkeit strafrechtlich zu schützen, das grundsätzliche Recht des Arbeitgebers oder Unternehmens aufwiegen, nur für Handlungen bestraft zu werden, die ihm persönlich zurechenbar sind. Natürlich ist es Sache des vorlegenden Gerichts, diese Würdigung konkret auf die betreffenden dänischen Rechtsvorschriften anzuwenden.

Ergebnis

16. Aufgrund dieser Erwägungen möchte ich Ihnen vorschlagen, die vom Vestre Landsret vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

28 — Siehe die Urteile vom 11. November 1981 in der Rechtssache 203/80, Casati, Slg. 1981, 2595, Randnr. 27; vom 7. Juli 1976 in der Rechtssache 118/75, Watson und Belmann, Slg. 1976, 1185, Randnrn. 17/18; vom 17. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnrn. 32 bis 38.

29 — Was Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angeht, siehe zuletzt die Urteile vom 18. Oktober 1989 in der Rechtssache 374/87, Orkem, Slg. 1989, 3283, Randnrn. 30 und 31, und in der Rechtssache 27/88, Solvay, Slg. 1989, 3355. Siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts Darmon in diesen Rechtssachen, Slg. 1989, 3301, Nrn. 135 bis 137 und 145. Zu Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention siehe das Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 136/79, National Panasonic, Slg. 1980, 2033, Randnr. 19).

„Weder Artikel 18 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr noch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verbieten einem Mitgliedstaat, ein System der ‚objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit' einzuführen, nach dem ein Arbeitgeber, dessen als Fahrer beschäftigter Arbeitnehmer gegen die Artikel 7 Absatz 2 und 11 der Verordnung verstoßen hat, auch dann mit einer Geldbuße bestraft werden kann, wenn dem Arbeitgeber in bezug auf die Zuwiderhandlung weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit vorgeworfen werden kann, sofern feststeht, daß das Interesse des Mitgliedstaats, die Ziele der genannten Verordnung auf diese Weise zu verwirklichen, das Interesse des Arbeitgebers an dem Erfordernis der Schuld als Strafbarkeitsvoraussetzung aufwiegt."