SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN vom 19. Februar 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Genau wie die Rechtssache C-326/88 [1] betrifft auch diese Rechtssache im wesentlichen die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ahndung von Verstößen gegen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet des Straßenverkehrs.

Während die Rechtssache C-326/88 die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 [2] betraf, geht es in der vorliegenden Rechtssache um den Nachfolger dieser Verordnung, d. h. die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 [3] (im folgenden: die Verordnung). Was die nunmehr vorliegenden Auslegungsfragen angeht, so enthält diese Verordnung jedoch keine wichtigen Änderungen, was bedeutet, daß Ihr Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-326/88 für die Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen großenteils bestimmend ist.

Hintergrund

2. Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Vorschriften zu erlassen; diese Durchführungsvorschriften müssen sich unter anderem auf die Ahndung im Fall von Zuwiderhandlungen erstrecken. Dem Vorlageurteil zufolge sind die entsprechenden Sanktionen in Belgien im Gesetz vom 18. Februar 1969 [4] enthalten und durch die königliche Verordnung vom 13. Mai 1987 [5] für auf Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung Nr. 3820/85 anwendbar erklärt worden.

3. Am 26. Oktober 1988 wurde P. Vandevenne, der zu dem Zeitpunkt einen Lastwagen der NV Wilms Transport fuhr, in den Niederlanden einer Straßenkontrolle unterzogen. Bei dieser Kontrolle wurde festgestellt, daß er die in den Artikeln 6 bis 8 der Verordnung vorgeschriebenen Ruhezeiten nicht eingehalten hatte. Im Vorlageurteil heißt es, daß Vandevenne diese Feststellung „nicht ernsthaft bestritten hat".

Aufgrund dieser Feststellung leitete das belgische Openbaar Ministerie [Staatsanwaltschaft] gegen Vandevenne die Strafverfolgung ein, über die das vorlegende Gericht, die Politierechtbank Hasselt, zu entscheiden hat. Das Openbaar Ministerie ging auch gegen den Geschäftsführer der Firma Wilms Transport, M. Wilms, und den Angestellten dieser Firma, P. Mesotten, vor, weil sie es unterlassen hätten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die durch die Artikel 6 bis 8 der Verordnung vorgeschriebenen Ruhezeiten durch Vandevenne einhalten zu

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Die zum Urteil vom 10. Juli 1990, Hansen, Slg. 1990, I-2911, geführt hat.

2 — Verordnung des Rates vom 23. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 77, S. 49).

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

4 — Gesetz über Maßnahmen zur Durchführung der internationalen Verträge und Akte über den Straßen-, Eisenbahn- und Schiffsverkehr (*Belgisch Staatsblad* vom 4. 4. 1969).

5 — Veröffentlicht im *Belgisch Staatsblad* vom 4. 6. 1987.

lassen. Die Firma Wilms Transport wurde als die für die gegebenenfalls gegen Wilms und Mesotten zu verhängenden Geldbußen zivilrechtlich haftende Beteiligte geladen.

4. Das Openbaar Ministerie wirft den Angeklagten Wilms und Mesotten offenbar vor, gegen Artikel 15 der Verordnung verstoßen zu haben, der wie folgt lautet:

„1. Das Unternehmen plant die Arbeit der Fahrer so, daß sie die entsprechenden Bestimmungen dieser Verordnung sowie der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 einhalten können.

2. Das Unternehmen überprüft regelmäßig, ob diese beiden Verordnungen eingehalten worden sind. Bei Zuwiderhandlungen ergreift es die erforderlichen Maßnahmen, damit sie sich nicht wiederholen."

Im Laufe des Verfahrens vor der Politierechtbank kam es zu einer Erörterung über die Qualifizierung der den Angeklagten Wilms und Mesotten zur Last gelegten Taten. In diesem Zusammenhang hat es das vorlegende Gericht für erforderlich gehalten, Ihnen drei Fragen vorzulegen.

Der Begriff „Unternehmen"

5. Zunächst fragt sich das vorlegende Gericht, welches die genaue Bedeutung des Wortes „Unternehmen" in dem vorstehend angeführten Artikel 15 der Verordnung Nr. 3820/85 ist.

Was die Definition des Begriffs „Unternehmen" im allgemeinen betrifft, so verweisen die Kommission und die deutsche Regierung auf die vom Gerichtshof in den Urteilen Klöckner[6] und Mannesmann[7] gegebene Definition, wonach ein Unternehmen eine einheitliche, einem selbständigen Rechtssubjekt zugeordnete Zusammenfassung personeller, materieller und immaterieller Faktoren darstellt, mit der auf die Dauer ein bestimmter wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird. Eine ganz ähnliche Definition enthält eine unlängst von der Kommission herausgegebene Bekanntmachung im Zusammenhang mit der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen[8], in der es heißt, daß unter einem Unternehmen „eine organisatorische Zusammenfassung von personellen und sachlichen Mitteln zu verstehen [ist], mit denen auf Dauer ein bestimmter wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird"[9].

Indem die Kommission und die deutsche Regierung den Begriff „Unternehmen" unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Gerichtshofes definieren, gehen sie davon aus, daß es sich hier um einen Begriff des Gemeinschaftsrechts handelt, so daß sein Inhalt nicht von den in den verschiedenen Mitgliedstaaten üblichen Definitionen abhängen kann. Ich teile diese Auffassung. Auch der vorgeschlagenen Definition kann ich zustimmen. Sie wurde zwar im Zusam-

6 — Urteil vom 13. Juli 1962 in den verbundenen Rechtssachen 17/61 und 20/61 (Slg. 1962, 653, 687).

7 — Urteil vom 13. Juli 1962 in der Rechtssache 19/61 (Slg. 1962, 717, 750).

8 — Bekanntmachung über Konzentrations- und Kooperationstatbestände nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. 1990, C 203, S. 10).

9 — Siehe Nr. 8 der Bekanntmachung.

menhang mit der EGKS-Regelung des Schrottausgleichs und mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Gemeinschaftsunternehmen ausgearbeitet, es scheint mir jedoch nichts dagegen zu sprechen, diese (allgemeine) Definition auch im Rahmen der vorliegenden Verordnung zu verwenden. Aus ihr wird unmittelbar ersichtlich, daß die Rechtsform des Unternehmens (Einzelunternehmen, Gesellschaft oder Stiftung) ohne Bedeutung ist.

6. Diese allgemein formulierte Definition muß jedoch auf die spezifische Rolle des Unternehmensbegriffs im Zusammenhang mit der hier vorliegenden Verordnung, insbesondere deren Artikel 15, zugeschnitten werden. Dieser Artikel soll sicherstellen, daß der Auftraggeber eines Fahrers die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung durch den Fahrer ermöglicht und fördert. Dies hat der Gerichtshof im Urteil Cagnon und Taquet von 1975 [10] entschieden. Er hat darin ausgeführt, daß die Verordnung Nr. 543/69, die der Verordnung Nr. 3820/85 vorausging, den „als Straßenverkehrsunternehmer tätigen Arbeitgeber" verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um den Mitgliedern des Fahrpersonals die in der Verordnung vorgeschriebene Mindesttagesruhezeit zu ermöglichen [11]. Artikel 15 der Verordnung (der, wie die Kommission bemerkt, das Urteil Cagnon und Taquet „kodifiziere") spricht nicht von dem „als Straßenverkehrsunternehmer tätigen Arbeitgeber", sondern gebraucht den weiteren Begriff „Unternehmen". Es geht hier um mehr als nur eine unterschiedliche Wortwahl. Der Begriff „Unternehmen" in Artikel 15 bezieht sich meiner Ansicht nach auf jede (natürliche oder juristische) Person, die als Auftraggeber des Fahrers auftritt, unabhängig davon, ob sie dessen Arbeitgeber im arbeitsrechtlichen Sinne des Wortes ist. In die gleiche Richtung weist das Urteil Dufour von 1977 [12]. Darin hat der Gerichtshof ausgeführt, daß das „Unternehmen", dem die Verordnung Nr. 543/69 eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt [13], das Transportunternehmen ist und nicht das (Leiharbeits-)Unternehmen, das dem Transportunternehmen Personal zur Verfügung stellt (auch wenn dieses Unternehmen gemäß dem anwendbaren nationalen Recht als „Arbeitgeber" des Fahrpersonals angesehen werden kann). Denn, so hat der Gerichtshof ausgeführt, die Bestimmung des zu lenkenden Fahrzeugs, der zurückzulegenden Wegstrecke, der Lenk- und Ruhezeiten erfolgt durch das Transportunternehmen [14], das mit anderen Worten — wie ich daraus ableite — befugt ist, die Einhaltung der in der Verordnung Nr. 543/69 begründeten Verpflichtungen sicherzustellen und damit hierfür auch die Verantwortung trägt [15].

Ich gelange daher zu dem Schluß, daß der Adressat der in Artikel 15 aufgezählten Verpflichtungen das Unternehmen ist, das die Beförderungstätigkeit ausübt, weil es befugt ist, die Arbeit des Fahrpersonals zu organisieren und zu kontrollieren. Die Art des Rechtsverhältnisses zwischen diesem Unternehmen und dem Fahrpersonal spielt dabei keine Rolle: Es macht keinen Unterschied, ob das Beförderungsunternehmen eigene Arbeitnehmer oder Fahrpersonal, das von einem Leiharbeitsunternehmen zur Verfügung gestellt wurde, oder aber selbständiges Fahrpersonal einsetzt, das aber mit Material des Beförderungsunternehmens (oder sogar mit eigenem Material) nach den Anweisungen des Beförderungsunternehmens arbeitet.

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

11 — Siehe Randnr. 10.

12 — Urteil vom 15. Dezember 1977 in der Rechtssache 76/77 (Slg. 1977, 2485).

13 — In der Rechtssache Dufour ging es um die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 543/69 auferlegte Verpflichtung, ein „persönliches Kontrollbuch" (den Vorläufer des jetzigen Fahrtenschreibers) an die Mitglieder des Fahrpersonals auszuhändigen.

14 — Siehe Randnr. 15 des Urteils Dufour.

15 — Wie der Gerichtshof im Urteil Dufour deutlich gemacht hat, schließt dies nicht aus, daß die spezifische Verpflichtung, die „persönlichen Kontrollbücher" auszuhändigen, um die es in jener Rechtssache ging, ausnahmsweise doch dem Leiharbeitsunternehmen obliegen kann, wenn dies in den nationalen Rechtsvorschriften ausdrücklich bestimmt ist (siehe Randnr. 16 des Urteils).

Obligatorische Strafbarkeit juristischer Personen?

7. Obwohl Artikel 15, wie ich vorstehend ausgeführt habe, dem „Unternehmen" eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt und das Openbaar Ministerie der Auffassung ist, es gehe vorliegend um eine Verletzung dieser Verpflichtungen, wurde die Strafverfolgung nicht gegen das Unternehmen Wilms Transport, sondern gegen dessen Geschäftsführer Wilms und dessen Angestellten Mesotten eingeleitet. Das entspricht dem in Belgien geltenden Lehrsatz „corpora delinquere non possunt". Nach dieser Lehre kann eine juristische Person nicht selbst strafrechtlich belangt werden; wegen strafbarer Handlungen, die einer juristischen Person zuzurechnen sind, können nur natürliche Personen verfolgt werden, die hinsichtlich dieser Handlungen die wirkliche Verantwortung für die Unternehmenstätigkeit tragen. Im Zusammenhang damit möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung bezweckt, den Grundsatz der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten einzuführen, mit anderen Worten, ob sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Sanktionen zur Durchführung des Artikels 17 der Verordnung stets gegen das „Unternehmen" zu verhängen, auch wenn dieses eine juristische Person ist.

8. Ich schließe mich der Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs und der italienischen Regierung an, daß diese Frage der Sache nach großenteils durch das bereits angeführte Urteil in der Rechtssache C-326/88 [16] beantwortet wird. In diesem Urteil hat der Gerichtshof bestätigt, daß die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften der Verordnung über ein Ermessen verfügen, das allerdings nach Artikel 5 EWG-Vertrag an zwei Bedingungen geknüpft ist: Erstens haben die Mitgliedstaaten darauf zu achten, daß die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind [17]; zweitens müssen sie Verstöße gegen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in gleicher Weise ahnden wie Verstöße gleicher Art und Schwere gegen nationale Rechtsvorschriften [18]. Hinsichtlich der Verwirklichung dieser Ziele überläßt das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel. Sie können zwischen strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen oder rein zivilrechtlichen Sanktionen wählen. Sie können beschließen, diese Sanktionen stets gegen das „Unternehmen" oder in bestimmten Fällen gegen Vertreter des Unternehmens oder Mitglieder seines Personals zu verhängen, die in bezug auf die konkrete Zuwiderhandlung für die betreffende Unternehmenstätigkeit die wirkliche Verantwortung tragen. Solange eine nationale Sanktionsregelung die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt, verpflichten Artikel 17 der Verordnung und Artikel 5 EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten keineswegs, juristische Personen, denen eine Verletzung der in Artikel 15 der Verordnung enthaltenen Verpflichtungen zugerechnet werden kann, hierfür strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Tragweite der durch Artikel 15 auferlegten Verpflichtungen

9. Schließlich fragt sich das vorlegende Gericht auch, ob die durch Artikel 15 auferlegten Verpflichtungen Handlungs- oder aber Ergebnispflichten sind. Der Ausdruck „Ergebnispflicht" bedeutet, daß gegen ein Unternehmen *bereits aus dem Grund*, daß ein Fahrer gegen eine der Bestimmungen der Verordnung verstößt, eine Sanktion verhängt werden kann, d. h., ohne daß dem

16 — Oben in Fußnote 1 angegeben.

17 — Siehe Randnr. 17 des Urteils, die auf das Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965) verweist.

18 — Siehe Randnrn. 17 f. des Urteils.

Unternehmen irgendein Vorsatz oder irgendeine Fahrlässigkeit nachgewiesen zu werden braucht. Eine derartige Auslegung des Artikels 15 würde in Mitgliedstaaten, die sich für eine strafrechtliche Ahndung der Verstöße gegen die Verpflichtungen aus Artikel 15 entschieden haben, zu einem System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit eines Unternehmens führen.

Die beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen stimmen in diesem Punkt überein: Artikel 15 bezwecke nicht, einem Unternehmen eine so weitgehende Verpflichtung aufzuerlegen. Dem stimme ich zu. Artikel 15 Absatz 1 verpflichtet die Unternehmen, die Arbeit der Fahrer so zu planen, daß sie die Bestimmungen der Verordnung und der Verordnung Nr. 3821/85 einhalten *können*. Nach Artikel 15 Absatz 2 müssen die Unternehmen regelmäßig *überprüfen*, ob die beiden Verordnungen eingehalten worden sind; wenn dabei Zuwiderhandlungen festgestellt wurden, müssen die *erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden*, damit sie sich nicht wiederholen. Die Formulierung dieser Bestimmungen weist darauf hin, daß es hier um eine Verpflichtung geht, alles mögliche zu tun, damit Zuwiderhandlungen durch die Fahrer verhindert werden (anders gesagt, um eine „Handlungspflicht"), und nicht um eine Verpflichtung, deren Nichteinhaltung durch das Unternehmen zu bejahen ist, wenn festgestellt wird, daß ein Fahrer gegen eine Bestimmung der Verordnung verstoßen hat.

10. Hierbei muß man sich aber gut den Unterschied vor Augen führen zwischen der auf Gemeinschaftsebene begründeten Verpflichtung und der Befugnis der Mitgliedstaaten, Verletzungen dieser Verpflichtung zu ahnden. Diese Dualität ist bedeutsam, da die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis hinsichtlich der Wahl der Beweismittel und Sanktionen einen nicht unerheblichen Einfluß darauf haben kann, wie die Einhaltung der durch die Verordnung auferlegten Verpflichtungen im konkreten Fall erzwungen werden kann.

So hat der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-326/88 [19] ausgeführt, daß ein in Dänemark geltendes System „objektiver strafrechtlicher Verantwortlichkeit" (wonach gegen den Arbeitgeber eines Fahrers eine Geldbuße verhängt werden kann, der gegen die Bestimmungen über Lenk- und Ruhezeiten verstößt) *für sich allein* den Anwendungsbereich (des Vorgängers) der Verordnung Nr. 3820/85 nicht erweitert und daß eine derartige Bestrafungstechnik weder mit Artikel 15 der Verordnung [20] noch mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts [21] unvereinbar ist. Es ist klar, daß eine solche, gleichsam „automatische" strafrechtliche Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für diesen einen wirksamen Anreiz dafür darstellt, die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung durch seine Arbeitnehmer fortlaufend zu überprüfen und eine aktive Geschäftspolitik zur Verhütung von Zuwiderhandlungen zu betreiben. In einer Reihe anderer Mitgliedstaaten kann dagegen eine strafrechtliche, verwaltungsrechtliche oder sogar zivilrechtliche Sanktion nur unter der Voraussetzung verhängt werden, daß zumindest Fahrlässigkeit vorlag und/oder die Zuwiderhandlung der zu bestrafenden Person zugerechnet werden kann. Die Wahl solcher Bestrafungsmodalitäten ist Sache der Mitgliedstaaten, da ihnen die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung zusteht. Es ist sicher nicht undenkbar, daß derartige Unterschiede zwischen den nationalen Methoden der Ahndung der Nichterfüllung der durch Artikel 15 auferlegten Verpflichtungen in der Praxis zu einer unterschiedlichen Intensität der Einhaltung und Erzwingbarkeit dieser Verpflichtungen führen. Dies ist aber eine unvermeidliche Folge der auf Gemeinschaftsebene fehlenden Harmonisierung der im Fall von Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung zu verhängenden Sanktionen.

19 — Oben in Fußnote 1 angegeben.

20 — Siehe Randnrn. 9 bis 12.

21 — Siehe Randnrn. 13 bis 19.

Ergebnis

11. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, die Vorlagefragen der Politierechtbank Hasselt wie folgt zu beantworten:

1) Der Begriff „Unternehmen" in Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 bezieht sich auf ein selbständiges Rechtssubjekt unabhängig von seiner Rechtsform, das unter Einsatz personeller und materieller Mittel auf Dauer eine von der Verordnung erfaßte Beförderungstätigkeit ausübt und, ungeachtet der Art des zwischen ihm und den Fahrern sowie den Mitgliedern des Fahrpersonals bestehenden Rechtsverhältnisses, befugt ist, die Arbeit dieser Personen zu organisieren und zu kontrollieren.

2) Weder Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 noch Artikel 5 EWG-Vertrag verlangen, daß eine juristische Person, die die in Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 genannten Verpflichtungen zu erfüllen hat, für die Nichterfüllung dieser Verpflichtungen selbst strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird.

3) Die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 verlangt nicht, schließt es aber auch nicht aus, daß die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der dem Unternehmen durch Artikel 15 dieser Verordnung auferlegten Verpflichtungen ein System der objektiven Verantwortlichkeit einführen.