URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 6. DEZEMBER 1979 [1]

Firma Städtereinigung K. Nehlsen KG gegen Freie Hansestadt Bremen (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Oberverwaltungsgericht Bremen)

„Sicherheit im Straßenverkehr"

Rechtssache 47/79

Leitsätze

Verkehr — Gemeinsame Politik — Sozialvorschriften — Verordnung Nr. 543/69 des Rates — Sachlicher Anwendungsbereich — Fahrzeuge der Träger öffentlicher Gewalt — Nichtanwendbarkeit — Fahrzeuge eines Privatunternehmens, die zur Erfüllung öffentlicher Zwecke eingesetzt werden — Anwendbarkeit

(Verordnung Nr. 543/69 des Rates, Artikel 4 Nr. 4, in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77)

Die Verordnung Nr. 543/69 des Rates über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 findet nach ihrem Artikel 4 Nr. 4 keine Anwendung auf Beförderungen mittels „... Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt ... werden". Dieser Begriff ist dahin zu verstehen, daß er sich nur auf Fahrzeuge bezieht, die im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stehen, nicht jedoch auf Fahrzeuge, die einem privaten Unternehmen gehören und von diesem in Erfüllung einer privatrechtlichen vertraglichen Verpflichtung zu öffentlichen oder zu im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken eingesetzt werden.

In der Rechtssache 47/79

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Oberverwaltungsgericht Bremen in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

FIRMA STÄDTEREINIGUNG K. NEHLSEN KG, Bremen,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

FREIE HANSESTADT BREMEN,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 1969, L 77, S. 49) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 (ABl. 1977, L 334, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Firma „Städtereinigung K. Nehlsen KG", Bremen (im folgenden „SRN"), ist ein Privatunternehmen, das mit den zuständigen öffentlichen Stellen der Stadt Bremen und der angrenzenden Landkreise einen Vertrag über die öffentliche Abfallbeseitigung in diesen Gebieten geschlossen hat. Der auf lange Frist abgeschlossene Vertrag verlängert sich fortlaufend, wenn er nicht schriftlich innerhalb einer bestimmten Frist gekündigt wird.

Das zuständige Gewerbeaufsichtsamt stellte fest, daß die SRN in Ausübung

der oben erwähnten Tätigkeit die Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 (ABl. 1969, L 77, S. 49) über die *Arbeitszeit* nicht einhielt. Es drohte deswegen der SRN die Auferlegung von Zwangsgeldern für jeden Verstoß gegen die erwähnten Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 an.

Nach erfolglosem Widerspruch gegen diesen Bescheid erhob der Betroffene vor dem Verwaltungsgericht Bremen Klage gegen die Freie Hansestadt Bremen. Durch Urteil vom 12. Juli 1978 wurde die Klage abgewiesen. Gegen dieses Urteil legte die SRN Berufung zum Oberverwaltungsgericht Bremen ein.

Im Ausgangsverfahren trug die Klägerin vor, angesichts des öffentlich-rechtlichen Charakters der von ihr erbrachten Dienstleistung seien die von ihr für die Erbringung dieser Dienstleistung benutzten Fahrzeuge als „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt" werden im Sinne des Artikels 4 Nr. 4 der erwähnten Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung des Artikels 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 (ABl. 1977, L 334, S. 1) anzusehen. Gemäß dieser Vorschrift seien folglich die Vorschriften der Verordnung Nr. 543/68 einschließlich derjenigen über die Arbeitszeit auf sie nicht anzuwenden.

Artikel 4 der Verordnung Nr. 543/69 des Rates sieht unter Nr. 4 in der Fassung der erwähnten Verordnung Nr. 2827/77 folgendes vor:

„diese Verordnung findet keine Anwendung auf Beförderungen mittels:

...

4. Fahrzeugen der Polizei, der Gendarmerie, der Streitkräfte, der Feuerwehr, des Zivil- und des Wasserschutzes, der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, der Straßenbauämter, des Telegraphen- und Fernsprechdienstes, des Postsachenbeförderungsdienstes und der Rundfunk- und Fernsehanstalten, mobilen Peilstationen für Fernseh- und Rundfunkgeräte oder Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt und nicht im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden."

2. Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts Bremen setzt Artikel 4 Nr. 4 in seinem letzten Satzteil zweierlei voraus:

— Es muß sich zunächst um Kraftfahrzeuge handeln, die zu öffentlichen Zwecken eingesetzt sind,

— die Benutzer dieser Fahrzeuge dürfen nicht in Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden.

Das Oberverwaltungsgericht ist der Auffassung, die von den beseitigungspflichtigen Körperschaften selbst für das Einsammeln und die Beseitigung des Abfalls eingesetzten Fahrzeuge fielen ohne weiteres unter die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Nr. 4 letzte Alternative der Verordnung Nr. 543/69; zweifelhaft erscheine jedoch die Rechtslage, wenn die erwähnten Körperschaften nicht ihre eigenen Fahrzeuge verwendeten, sondern aufgrund einer Vereinbarung mit einem Privatunternehmen dessen Fahrzeuge zur Müllbeseitigung einsetzten.

Aber selbst wenn für diesen Fall unterstellt werde, die fraglichen Fahrzeuge seien als „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt" werden, im Sinne des erwähnten Artikels 4 Nr. 4 anzusehen, sei es noch immer fraglich, unter welchen Umständen man von den erwähnten Fahrzeugen annehmen könne, daß sie nicht mit gewerblichen Unternehmen im Wettbewerb stünden. Mit anderen Worten: Es gehe darum, ob ein derartiger Wettbewerb schon deshalb anzu-

nehmen sei, weil der Träger öffentlicher Gewalt die mit dem Privatunternehmen abgeschlossene Vereinbarung kündigen könne, falls ein anderes Unternehmen den Einsatz seiner Fahrzeuge zu vorteilhafteren Bedingungen anbiete.

Angesichts dieser Zweifelsfragen hat das Oberverwaltungsgericht mit Beschluß vom 21. März 1979 die Entscheidung ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof die folgenden Fragen vorgelegt:

a) aa) Sind unter den „Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden", im Sinne [des Artikels 4 Nr. 4 letzte Alternative der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77] nur solche zu verstehen, die im Eigentum oder der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stehen,

bb) oder auch solche von Privatpersonen oder Privatunternehmen, die von diesen für den Träger öffentlicher Gewalt aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung (Werkvertrag) zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden?

b) Bei Bejahung der vorstehenden Frage zu bb):

Werden die Fahrzeuge eines Privatunternehmers, dem *allein* der Träger öffentlicher Gewalt das Tätigwerden zu öffentlichen Zwecken übertragen hat, im Sinne der [oben] genannten Vorschrift deshalb „im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig", weil der Träger öffentlicher Gewalt die mit dem beauftragten Privatunternehmer abgeschlossene Vereinbarung kündigen kann, wenn ein anderes Unternehmen den Einsatz seiner Fahrzeuge zu vorteilhafteren Bedingungen anbietet?

3. Der Beschluß des Oberverwaltungsgerichts ist am 26. März 1979 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch Herrn Rumler als Bevollmächtigten, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Seidel als Bevollmächtigten, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch seinen Rechtsberater Sacchettini als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Bebr und Lasnet als Bevollmächtigte, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

Aufgrund der Feststellung, im Text des Vorlagebeschlusses werde zweimal auf die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/68 Bezug genommen, hat sich der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* in einem kurzen Schriftsatz vorbehalten, Erklärungen einzureichen, um die Gültigkeit der genannten Verordnung zu untermauern, falls diese während des Verfahrens in Zweifel gezogen werden sollte.

Die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 ist jedoch in keinem der beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätze aufgeworfen worden.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland*, deren Auffassung ohne Vorbehalte von der *Freien Hansestadt Bremen* geteilt wird, meinte, die *erste Frage* sei dahin zu beantworten, daß unter den „Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden", nur solche zu verstehen seien, die im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stünden.

Ihrer Ansicht nach ist Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 eine Ausnahmevorschrift und als solche eng auszulegen. Die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 diene der Durchführung der Sozialvorschriften der Entscheidung 65/217/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 „über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen". Mit ihr sollten sowohl zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern als auch innerhalb eines jeden von ihnen die Unterschiede beseitigt werden, die geeignet seien, die Wettbewerbsbedingungen wesentlich zu verfälschen; es sollten jedoch nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, allgemeine sozialpolitische Maßnahmen „als solche" eingeführt werden. Angesichts dieser Zielsetzung sei die Ausnahmeregelung des erwähnten Artikels 4 deshalb gerechtfertigt, weil die von ihr erfaßten Bereiche nicht im Wettbewerb stünden. Die Ausnahme müsse jedoch so eng wie möglich ausgelegt werden, da nur die „öffentliche Gewalt" als solche mit dem Privatsektor nicht im Wettbewerb stehe.

Selbst wenn man die Verordnung Nr. 543/69 von der Sozialpolitik her betrachte, bleibe es dennoch dabei, daß die in Artikel 4 Nr. 4 vorgesehene Ausnahme sich nicht auf Fahrzeuge im Besitze von Privatunternehmen erstrecken könne. Es sei vertretbar, daß die Verordnung auf Fahrzeuge, über die ein Träger der öffentlichen Gewalt verfüge, keine Anwendung finde, da anzunehmen sei, daß dieser die Einhaltung der Sozialvorschriften bei der Benutzung dieser Fahrzeuge selbst gewährleisten könne. Bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben im Wege privatrechtlicher Vertragsverhältnisse bestehe diese Gewährleistung dagegen nicht, da die von diesen Unternehmungen eingesetzten Arbeitsmittel nicht in den Verantwortungsbereich des Trägers der öffentlichen Gewalt eingegliedert würden, sondern in der Verfügungsgewalt des Privatunternehmens verblieben.

Die Betrauung von Privatunternehmen, die nicht in den öffentlichen Bereich integriert seien, mit bestimmten öffentlichen Aufgaben unterliege durchaus den Regeln des Wettbewerbes und könne von den Maßnahmen der Gemeinschaft zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht ausgenommen sein.

Schließlich sei ergänzend darauf hinzuweisen, daß es sich bei einem Privatunternehmer, der auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrages zur Erfüllung öffentlicher Zwecke tätig wird, nicht um einen „beliehenen Unternehmer" handle, der mit hoheitlichen Funktionen ausgestattet sei. Es könne deshalb dahinstehen, ob die Tätigkeit eines „beliehenen Unternehmers" möglicherweise unter die durch Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 vorgesehene Ausnahme falle.

Zur *zweiten Frage* bemerkt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, diese sei nur für den Fall gestellt, daß man — entgegen dem von ihr vertretenen Standpunkt — auf die erste Frage im Sinne der zweiten dort erwähnten Alternative antworte. Sie möchte jedoch vorsorglich auch zu der zweiten Frage Stellung nehmen, die sie zu bejahen vorschlägt.

Für die Feststellung, ob die Erbringer öffentlicher Dienstleistungen mit „gewerblichen Unternehmen" in Wettbewerb stehen, komme es auf den Wettbewerb *um* den Einsatz, nicht auf denjenigen *während* des Einsatzes an. Offensichtlich bestehe für die Laufzeit des mit der öffentlichen Verwaltung abgeschlossenen Vertrages keine Wettbewerbslage, da die Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich nur *einem* Privatunternehmer für das gleiche Gebiet übertragen werde. Eine Wettbewerbslage bestehe dagegen im Zeitpunkt des Vertragsschlusses, denn dann habe der Träger der öffentlichen Gewalt die Möglichkeit, das günstigste aus einer Vielzahl von Angeboten privater Unternehmer zu wählen. Der Wettbewerb werde jedoch verfälscht, wenn ein Anbieter allein nur deshalb über einen Wettbewerbsvorteil verfüge, weil er seinen Mitarbeitern schlechtere Arbeitsbedingungen gewähre. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Verkehrsmarkt aufrechtzuerhalten, sei es folglich unumgänglich, nur auf die Wettbewerbslage *um* den „Einsatz" durch den Träger der öffentlichen Gewalt abzustellen. Jede andere Auslegung würde — insbesondere in Verbindung mit der hier unterstellten weiten Auslegung des „Einsatz"-Kriteriums — die gemeinsame Verkehrspolitik für einen nicht unwesentlichen Teil von Beförderungen in Frage stellen.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* trägt zunächst einige allgemeine Bemerkungen zu den Zielsetzungen und Grundzügen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 vor. Die Verordnung habe folgende Ziele: I) den sozialen Schutz der Lenker; II) die Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr; III) die Beseitigung der Unterschiede, die die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gebiet des Verkehrs erheblich verfälschen könnten. Die Vorschriften der Verordnung, die die Lenkzeiten festsetzen, gewährleisten die gleichzeitige Verwirklichung dieser drei Ziele.

Die erwähnte Verordnung habe eine gewisse Anzahl Ausnahmen von ihrer Anwendung vorgesehen, darunter diejenigen für die Fahrzeuge, die zur Erfüllung einer öffentlichen Dienstleistung eingesetzt würden. Da sich der abschließende Ausnahmekatalog angesichts der unterschiedlichen Art und Weise, wie in den Mitgliedstaaten öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, als zu starr herausgestellt habe, habe die Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 diesen Katalog um eine Generalklausel ergänzt, die „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt und nicht im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden", erfasse. Diese Generalklausel stelle keine zusätzliche Ausnahme dar; sie charakterisiere vielmehr alle diejenigen Fahrzeuge, die wegen ihrer Nutzung vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 543/69 ausgenommen und nicht ausdrücklich in der vorhergehenden Aufzählung enthalten seien.

Die in Artikel 4 Nr. 4 vorgesehene Ausnahmeregelung beruhe auf zwei Merkmalen: a) der Benutzung der Fahrzeuge zu einem im allgemeinen öffentlichen Interesse liegenden Zweck und b) dem Fehlen jeglichen Wettbewerbs mit gewerblichen Unternehmen.

Hinsichtlich des ersten Merkmales ändere sich die Qualifizierung einer im öffentlichen Interesse ausgeübten Tätigkeit (im vorliegenden Fall: der Müllbeseitigung) nicht dadurch, daß sie nicht unmittelbar von einem Träger öffentlicher Gewalt durchgeführt werde. Die im Rahmen dieser Tätigkeit benutzten Fahrzeuge würden somit „von einem Träger öffentlicher Gewalt im öffentlichen Interesse eingesetzt", selbst wenn sie privaten Unternehmern gehörten, mit denen

die Verwaltung einen Werkvertrag abgeschlossen habe. Dies werde dadurch bewiesen, daß eine im Vorschlag der Kommission enthaltene Ausnahmevorschrift („*Dienst*fahrzeuge") im endgültigen, vom Rat beschlossenen Wortlaut der Verordnung Nr. 2827/77 nicht enthalten sei.

Sodann sei das Fehlen eines Wettbewerbs mit gewerblichen Unternehmen zu untersuchen. Während der *Geltungsdauer* des Vertrages sei das Unternehmen, das eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse ausübe, keinerlei Wettbewerb seitens anderer gewerblicher Unternehmen ausgesetzt. Fraglich sei aber, ob Artikel 4 Nr. 4 sich nur auf das Fehlen eines effektiven Wettbewerbs beziehe, oder ob er darüber hinaus das Fehlen eines potentiellen Wettbewerbs erfordere, also eines Wettbewerbs, der immer dann wieder auflebe, wenn der Vertrag mit dem Privatunternehmen verlängert oder gekündigt werden solle.

Die Frage sei, welchem dieser beiden Gesichtspunkte die vorrangige Bedeutung zukomme: dem potentiellen Wettbewerb oder dem zeitweiligen Fehlen eines effektiven Wettbewerbs?

Nach Ansicht der Kommission kann ein Privatunternehmen die Ausnahmevorschrift des Artikels 4 Nr. 4 nur dann in Anspruch nehmen, wenn die Vereinbarung einen effektiven Wettbewerb in einem bestimmten Gebiet so ausschließe, daß gleichzeitig jeglicher potentielle Wettbewerb seitens anderer gewerblicher Unternehmer während der Vertragsdauer verhindert werde.

Die Kommission weist schließlich noch darauf hin, daß nach Aktenlage das Gewerbeaufsichtsamt und das Verwaltungsgericht Bremen noch die ursprüngliche Fassung des Artikels 4 Nr. 4 angewendet hätten, da die Neufassung erst am 1. Januar 1978 in Kraft getreten sei. Somit hätten zu jener Zeit angesichts der engeren Fassung des erwähnten Artikels die von einem privaten Unternehmen zur Abfallbeseitigung verwendeten Fahrzeuge dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 543/69 unterlegen.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, die vom Oberverwaltungsgericht Bremen gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

„1. Der letzte Satz der Ausnahmevorschrift des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 schließt jene Fahrzeuge von der Anwendung dieser Verordnung aus, die zu öffentlichen Zwecken im Interesse der Allgemeinheit eingesetzt werden, ohne Rücksicht auf die Art und Weise, in welcher diese Tätigkeit wahrgenommen wird — ob von dem Träger öffentlicher Gewalt selbst oder von einem von diesem Träger zu diesem Zweck beauftragten Privatunternehmen.

2. Ein Privatunternehmen kann nur dann eine solche Ausnahme in Anspruch nehmen, wenn feststeht, daß es kraft des Auftrages mit dem Einsatz seiner dem öffentlichen Zweck dienenden Fahrzeuge in dem festgelegten Auftragsgebiet einen effektiven Wettbewerb so ausschließt, daß ein potentieller Wettbewerb während der Geltungsdauer des Vertrages ohne jeden Einfluß bleibt."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 26. September 1979 haben die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch Herrn Fritz Rumler als Bevollmächtigten, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäi-

schen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Gerhard Bebr und Etienne Lasnet als Bevollmächtigte, mündliche Ausführungen gemacht. Für der Rat der Europäischen Gemeinschaften war sein Rechtsberater Antonio Sacchettini als Bevollmächtigter in der Sitzung zugegen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat ihre Anträge hinsichtlich der zweiten Frage weiter präzisiert; sie schlägt nun vor, dem Oberverwaltungsgericht zu antworten, daß ein Privatunternehmen nur dann eine Ausnahme gemäß Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 in Anspruch nehmen kann, wenn feststeht, daß der Vertrag, mit dem es mit einer öffentlichrechtlichen Aufgabe betraut wird, die Kontinuität einer öffentlichen Dienstleistung sichert und daß der Einsatz seiner dem öffentlichen Zweck dienenden Fahrzeuge in dem festgelegten Auftragsgebiet einen Wettbewerb ausschließt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 6. November 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Durch Beschluß vom 21. März 1979, beim Gerichtshof am 26. März 1979 eingegangen, hat das Oberverwaltungsgericht Bremen dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag Fragen zur Auslegung der Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. 1969, L 77, S. 49) in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 (ABl. 1977, L 334, S. 1) vorgelegt.

2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einem Unternehmen und der Stadt Bremen (Gewerbeaufsichtsamt) aufgeworfen worden. Das Unternehmen war aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages mit den zuständigen öffentlichen Stellen der Stadt Bremen und der angrenzenden Landkreise beauftragt, in diesem Bereich unter Einsatz seiner eigenen Fahrzeuge die Abfallbeseitigung vorzunehmen. Das Gewerbeaufsichtsamt hatte im Juni 1976 festgestellt, daß das erwähnte Unternehmen bestimmte Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69, insbesondere diejenigen des Artikels 7 über die Lenkzeiten und des Artikels 14 über die Verpflichtung der Mitglieder des Fahrpersonals zur Mitführung eines persönlichen Kontrollbuchs nicht eingehalten hatte, und deswegen das Unternehmen durch Bescheid vom 29. März 1977 unter Androhung von Zwangsgeldern angehalten, diese Vorschriften zu beachten. In seinem Widerspruch gegen diesen Bescheid hatte das betroffene Unternehmen geltend gemacht, angesichts des öffentlich-

rechtlichen Charakters der von ihm erbrachten Dienstleistung seien die von ihm zur Erbringung dieser Dienstleistung benutzten Fahrzeuge als zu Beförderungen im Sinne des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 eingesetzte Fahrzeuge anzusehen und deshalb von der Anwendung der erwähnten Verordnung ausgenommen.

3 Nach Zurückweisung des Widerspruchs erhob das Unternehmen Klage vor dem Verwaltungsgericht Bremen. Im Verlauf dieses Verfahrens trat die Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 in Kraft, die in ihrem Artikel 1 die Nr. 4 des Artikels 4 der Verordnung Nr. 543/69 geändert hat. Das mit der Klage befaßte Gericht vertrat die Auffassung, die Gültigkeit des angegriffenen Bescheides müsse an dem geänderten Wortlaut des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 gemessen werden, da er einen Verwaltungsakt mit fortdauernder Wirkung darstelle. Weiterhin entschied das Gericht, daß der geänderte Wortlaut die Klägerin nicht von der Anwendung der Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 ausnehme. Das danach mit dem Rechtsstreit befaßte Oberverwaltungsgericht Bremen ist zu der Ansicht gelangt, die Entscheidung des Rechtsstreits hänge von der Auslegung des zweiten Teils des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 ab. Das Gericht hat dem Gerichtshof die folgenden Fragen unterbreitet:

a) aa) Sind unter den „Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden", im Sinne der ... genannten Vorschrift nur solche zu verstehen, die im Eigentum oder der Verfügungsgewalt des Trägers der öffentlichen Gewalt stehen,

bb) oder auch solche von Privatpersonen oder Privatunternehmen, die von diesen für den Träger öffentlicher Gewalt aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung (Werkvertrag) zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden?

b) Bei Bejahung der vorstehenden Frage zu bb):

Werden die Fahrzeuge eines Privatunternehmers, dem *allein* der Träger öffentlicher Gewalt das Tätigwerden zu öffentlichen Zwecken übertragen hat, im Sinne der ... genannten Vorschrift deshalb „im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig", weil der Träger öffentlicher Gewalt die mit dem beauftragten Privatunternehmer abgeschlossene Vereinbarung kündigen kann, wenn ein anderes Unternehmen den Einsatz seiner Fahrzeuge zu vorteilhafteren Bedingungen anbietet?

4 Artikel 4 der Verordnung Nr. 543/69 des Rates sieht in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates folgendes vor:

„Diese Verordnung findet keine Anwendung auf Beförderungen mittels:

1. ...

2. ...

3. ...

4. Fahrzeugen der Polizei, der Gendarmerie, der Streitkräfte, der Feuerwehr, des Zivil- und des Wasserschutzes, der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, der Straßenbauämter, des Telegrafen- und Fernsprechdienstes, des Postsachenbeförderungdienstes und der Rundfunk- und Fernsehanstalten, mobilen Peilstationen für Fernseh- und Rundfunkgeräte oder Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt und nicht im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden;

...".

Da es sich hier um eine Ausnahmevorschrift von der allgemeinen Regelung der Verordnung Nr. 543/69 des Rates auf dem Gebiet der Beförderung im Straßenverkehr handelt, muß ihre Tragweite unter Berücksichtigung der Zielsetzung und des rechtlichen Gesamtzusammenhangs der Verordnung bestimmt werden.

5 Nach ihrer Präambel soll die Verordnung Nr. 543/69 des Rates im wesentlichen die Durchführung der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 „über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen," (ABl. 1965, S. 1500) und insbesondere von deren Abschnitt III über die „Sozialvorschriften" gewährleisten, die in Artikel 10 vorsehen, daß „die spezifischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Arbeitsbedingungen bei den Eisenbahnen sowie den Unternehmen des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt auf dem Wege des Fortschritts angeglichen [werden]".

Speziell zur Durchführung der Artikel 11 und 12 dieses Abschnitts müssen nach der Präambel der Verordnung Nr. 543/69 die notwendigen Maßnahmen hinsichtlich der Zusammensetzung des Fahrpersonals sowie der Lenkungs- und Ruhezeiten vorrangig getroffen werden; dazu sieht die Verordnung die Errichtung eines Systems vor, das es mit Hilfe eines persönlichen Kontrollbuchs oder eines geeigneten mechanischen Kontrollgeräts ermögli-

chen soll, die Einhaltung der Vorschriften über die Arbeitszeit im Einzelfall zu überwachen. Mit dieser Zielsetzung im Rahmen der Harmonisierung innerstaatlicher Rechtsvorschriften gehört die Verordnung zur gemeinsamen Verkehrspolitik im Sinne des Artikels 74 des Vertrages; gleichzeitig entspricht sie den Geboten der Sozialpolitik der Gemeinschaft, die nach dem Wortlaut des Artikels 117 des Vertrages bestrebt ist, „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen".

6 Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß die in Frage stehenden Vorschriften, wie in der erwähnten Entscheidung des Rates aus dem Jahre 1965 angedeutet wird, unter anderem die Beseitigung der Unterschiede zum Ziel haben, die die Wettbewerbsbedingungen im Verkehr wesentlich zu verfälschen geeignet sind; zu diesem Zweck sollen Berufspraktiken abgeschafft werden, die auf einer unangemessenen Ausnutzung der menschlichen Arbeitskraft beruhen.

7 Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung ist somit der Anwendungsbereich des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 zu bestimmen. Wenn die Vorschrift bestimmte Beförderungen von der Anwendung der allgemeinen Regelung ausnimmt, so gilt dies nur für die in ihrem ersten Teil genannten Dienstfahrzeuge und betrifft, was die „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden," anbelangt, nur Sachverhalte, bei denen keinerlei Wettbewerb ins Spiel kommen kann. In diesen Fällen kann die Einhaltung des sozialen Schutzes und der Sicherheit im Straßenverkehr durch die innerstaatlichen Bestimmungen für die betreffenden Behörden unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse dieser Behörden gewährleistet werden.

8 Der erwähnte Artikel 4 Nr. 4 bestimmt nicht klar und deutlich, daß die in ihm enthaltene Ausnahme von der Anwendung der allgemeinen Regelung auch für solche Beförderungen gilt, welche mit Hilfe von Fahrzeugen privater Unternehmen durchgeführt werden, die im Wettbewerb mit anderen Unternehmen vertraglich mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie der Abfallbeseitigung für den Träger öffentlicher Gewalt betraut worden sind. Zwar läßt der Wortlaut dieser Bestimmung keine Zweifel an ihrer Anwendbarkeit auf Fahrzeuge zu, die im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stehen, doch ist er nicht hinreichend eindeutig und klar, um so verstanden werden zu können, daß er sich auf Fahrzeuge be-

zieht, die einem privaten Unternehmen gehören und von diesem in Erfüllung einer privatrechtlichen vertraglichen Verpflichtung zu öffentlichen oder zu im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken eingesetzt werden.

9 Aus diesen Gründen ist auf die erste Frage unter aa) zu antworten, daß der Begriff „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden," im Sinne des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 dahin zu verstehen ist, daß er sich nur auf Fahrzeuge bezieht, die im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stehen.

10 Angesichts der Antwort auf diese Frage erübrigt sich die Prüfung der anderen vom Oberverwaltungsgericht gestellten Fragen.

Kosten

11 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Entscheidung über die Kosten ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Oberverwaltungsgericht Bremen mit Beschluß vom 21. März 1979 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Der Begriff „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden," im Sinne des Artikels 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 ist

dahin zu verstehen, daß er sich nur auf Fahrzeuge bezieht, die im Eigentum oder in der Verfügungsgewalt des Trägers öffentlicher Gewalt stehen.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Dezember 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

A. O'Keeffe

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 6.NOVEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache ist im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens des Oberverwaltungsgerichts Bremen vor den Gerichtshof gebracht worden. Der Vorlagebeschluß wirft Fragen nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 „über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr" auf. Der Gerichtshof hatte bereits mehrfach Gelegenheit zur Prüfung dieser Verordnung, zuletzt meines Wissens in der Rechtssache 97/78 (*Schumalla;* Slg. 1978, 2311); in meinen Schlußanträgen zu dieser Rechtssache habe ich die früheren Rechtssachen aufgezählt. Für die vom Oberverwaltungsgericht Bremen aufgeworfenen Fragen gibt es jedoch noch keine Präzedenzfälle.

Die Klägerin im Ausgangsverfahren ist die Firma Städtereinigung K. Nehlsen KG, im folgenden „Firma Nehlsen" genannt. Die Beklagte ist die Freie Hansestadt Bremen.

Die Firma Nehlsen ist ein Privatunternehmen, das mit den örtlichen Behörden in Bremen Verträge abgeschlossen hat, nach denen sie die Abfallbeseitigung in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen dieser Behörde durchführt.

1 — Aus dem Englischen übersetzt.