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.

Im Juni 1976 stellte das Gewerbeaufsichtsamt der Stadt Bremen fest, daß die Firma Nehlsen sich an bestimmte Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 nicht hielt, insbesondere nicht an Artikel 7 über die Lenkzeiten und an Artikel 14, nach der die Mitglieder des Fahrpersonals persönliche Kontrollbücher mit sich führen müssen. Mit Verfügung vom 29. März 1977 forderte das Gewerbeaufsichtsamt die Firma Nehlsen unter Androhung von Zwangsgeldern zur Einhaltung dieser Bestimmungen auf.

Gegen diese Verfügung legte die Firma Nehlsen Widerspruch ein und trug vor, daß die Verordnung Nr. 543/69 gemäß Artikel 4 Nr. 4 auf sie keine Anwendung finde. Zu diesem Zeitpunkt hatte Artikel 4 Nr. 4 folgenden Wortlaut:

„Die Verordnung findet keine Anwendung auf Beförderungen mittels:

...

4. Dienstfahrzeugen 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 Postsachenbeförderungsdienstes und der Rundfunk- und Fernsehanstalten;

..."

Es überrascht nicht, daß der Widerspruch der Firma Nehlsen zurückgewiesen wurde.

Daraufhin erhob die Firma Nehlsen vor dem Verwaltungsgericht Bremen Klage.

Während das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht anhängig war, trat die Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 523/69, unter anderem des Artikels 4 Nr. 4 dieser Verordnung, in Kraft. Unglücklicherweise bestehen zwischen den Fassungen des geänderten Artikels 4 Nr. 4 in den verschiedenen Amtsprachen der Gemeinschaften Unterschiede.

In der englischen Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 lautet Artikel 4 Nr. 4 nunmehr wie folgt:

"This Regulation shall not apply to carriage by:

...

4. vehicles used by the police, gendarmerie, armed forces, fire brigades, civil defence, drainage or flood prevention authorities, water, gas or electricity services, highway authorities and refuse collection, telegraph or telephone services, by the postal authorities for the carriage of mail, by radio or television services or for the detection of radio or television transmitters or receivers, or vehicles which are used by other public authorities for public services and which are not in competition with professional road hauliers;

..."

Das Verwaltungsgericht erließ sein Urteil am 12. Juli 1978. Es war der Auffassung, daß über die Gültigkeit der angegriffenen Verfügung anhand der geänderten Fassung des Artikels 4 Nr. 4 entschieden werden müsse, da es sich bei ihr um einen Verwaltungsakt mit fortdauernder Wirkung handle, daß jedoch auch diese Fassung die Firma Nehlsen ebensowenig aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 543/69 ausnehme wie die frühere. Entscheidend sei, daß die Firma Nehlsen ihren Vertragsverpflichtungen durch den Einsatz eigener Fahrzeuge und Fahrer nachkomme, diese jedoch nicht der Kontrolle der betreffenden Behörden unterstelle. Artikel 4 Nr. 4 gelte auch in seiner neuen Fassung nur für den Fall, daß eine Behörde für die Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals selbst zuständig sei. Darüber hinaus vertrat das Verwaltungsgericht die Auffassung, die

Firma Nehlsen sei „im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig". Dies folge daraus, daß es sich bei ihr um ein gewerbliches Unternehmen und nicht um eine Behörde handle, und daß sie jeweils dann, wenn die Erneuerung eines ihrer Verträge anstehe, mit anderen privaten Unternehmen in Wettbewerb trete müsse. Das Verwaltungsgericht hat folglich die Klage abgewiesen.

Das Oberverwaltungsgericht, zu dem die Firma Nehlsen nunmehr Berufung eingelegt hat, hat die Sache dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 4 Nr. 4 letzte Alternative der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 vorgelegt. Das Oberverwaltungsgericht ersucht den Gerichtshof um Beantwortung der folgenden Fragen:

„a) aa) Sind unter den ‚Fahrzeugen, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt werden' im Sinne der oben ... erwähnten Bestimmungen 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 a) 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?"

Wäre die Frage a) nur nach der englischen Fassung des geänderten Artikels 4 Nr. 4 zu beantworten, so würde die Antwort meiner Ansicht nach zweifelsfrei lauten, daß sich die Ausnahme nicht auf Fahrzeuge bezieht, die von einem Privatunternehmen für die öffentlich-rechtliche Abfallbeseitigung nach einem zwischen diesem Unternehmen und der zuständigen Behörde geschlossenen Werkvertrag eingesetzt werden.

Wie Sie, Herr Präsident und meine Herren Richter, festgestellt haben werden, besteht Artikel 4 Nr. 4 aus zwei Teilen. Der erste Teil umfaßt, in der englischen Fassung, „vehicles used by" gewisse näher bestimmte Arten von Behörden und öffentlichen Dienstleistungsbetrieben, einschließlich der ausdrücklich erwähnten „refuse collection"-Betriebe. Der zweite Teil umfaßt „vehicles used by other public authorities for public services", vorausgesetzt, daß diese nicht „in competition with professional road hauliers" eingesetzt werden. Der zweite Teil kann sich deshalb nicht auf zur Abfallbeseitigung eingesetzte Fahrzeuge beziehen, da die Abfallbeseitigung im ersten Teil enthalten ist, auch kann keiner der beiden Teile Fahrzeuge betreffen, die von Privatunternehmen eingesetzt werden.

Zum selben Ergebnis käme man meines Erachtens, wenn man lediglich die französische oder die niederländische Fassung heranzöge.

An der Stelle, wo es im ersten Teil in der englischen Fassung „vehicles used by the police, etc." heißt, heißt es in der französ-

sischen Fassung „véhicules affectés au service de la police, etc."; die niederländische Fassung lautet schlicht „dienstvoertuigen van politie, etc.". Dem englischen Satzteil „highway authorities and refuse collection ... services" entspricht in der französischen Fassung der Ausdruck „la voirie", der selbstverständlich beide Begriffe der englischen Fassung abdecken kann. Die niederländische Fassung erwähnt ausdrücklich „ophaaldiensten voor huisvuil". Hinsichtlich des zweiten Teils entspricht dem Ausdruck „vehicles used by other public authorities for public services" in der französischen Fassung „véhicules utilisés par d'autres autorités publiques pour des services publics". Die niederländische Fassung lautet „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen". Ich glaube nicht, daß der Ausdruckswechsel in der französischen Fassung von „affectés au service de" zu „utilisés par" oder der Wechsel in der niederländischen Fassung von „van" zu „voor ... gebruikte" von Bedeutung ist. Ich kann mir vorstellen, daß dies aus stilistischen Gründen geschehen ist, die im Englischen keine Parallele aufweisen.

Die dänische und die italienische Fassung unterscheiden sich hiervon in einer Hinsicht: Keine von beiden erwähnt die Abfallbeseitigung im ersten Teil ausdrücklich. Der in der dänischen Fassung verwendete Begriff lautet „vejvaesenet" der, wie ich meine, sich sowohl auf die Schneeräumung als auch auf die Straßenreinigung, nicht jedoch auf die Hausmüllbeseitigung bezieht. Die italienische Fassung lautet „manutenzione della rete stradale", worunter meines Erachtens üblicherweise die Abfallbeseitigung nicht fallen dürfte, obwohl sie bei großzügiger Auslegung des Begriffs darunter fallen könnte. Im übrigen unterscheiden sich die dänische und die italienische Fassung inhaltlich nicht von der englischen, französischen und niederländischen Fassung. In der dänischen Fassung entspricht dem Ausdruck „vehicles used by the police, etc." im ersten Teil der Ausdruck „tjenestekøretøjer, der benyttes af politiet, etc."; in der italienischen Fassung heißt dies „veicoli delle forze di polizia, etc.". In der dänischen Fassung entspricht dem Ausdruck „vehicles used by other public authorities for public services" der Ausdruck „køretøjer, der anvendes af andre offentlige myndigheder til offentlige tjenesteydelser", während der italienische Text lautet „veicoli utilizzati da altre autorità pubbliche per servizi pubblici".

Ich glaube deswegen nicht, daß die Heranziehung der dänischen und der italienischen Fassung zu anderen Schlüssen führt als denjenigen, auf die die englische, die französische und die niederländische Fassung hindeuten.

Ich wende micht jetzt der deutschen Fassung zu, die weniger klar zu sein scheint. Dort entspricht dem Ausdruck „vehicles used by the police, etc." im ersten Teil der Ausdruck „Fahrzeuge der Polizei, etc.", also ein Genitiv wie in der niederländischen und der italienischen Fassung. Im ersten Teil enthält die deutsche Fassung auch keinen Hinweis auf die Abfallbeseitigung. Sie bezieht sich nur (soweit hier einschlägig) auf „Straßenbauämter". Im zweiten Teil entspricht dem Ausdruck „vehicles used by other public authorities for public services" der Ausdruck „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt ...werden".

Das genaue Äquivalent für „used", „utilisé", „gebruikte", „anvendes", „utilizzati" wäre, wie ich meine, im Deutschen das Wort „gebraucht" gewesen. Das Wort „eingesetzt" hat eine etwas weitere und ungenauere Bedeutung. Die deutsche Fassung bezieht sich als einzige auf „Träger öffentlicher Gewalt" („public authority carriers") anstatt einfach auf

„Behörden" und auf „öffentliche Zwecke" anstatt auf „öffentliche Dienstleistungen".

Offensichtlich kann jedoch die geringfügige Unklarheit in der deutschen Fassung nicht zu dem Ergebnis führen, daß Artikel 4 Nr. 4 in einer Weise ausgelegt werden müßte, die mit der Fassung in den fünf anderen Sprachen nicht vereinbar wäre und die zu dem Grundgedanken der Regelung in Widerspruch stünde, in bezug auf den ich mit dem Verwaltungsgericht Bremen völlig einer Meinung bin. Ich kann nur meine Überraschung darüber ausdrücken, daß die Kommission, der alle sechs Fassungen zur Verfügung standen, vor diesem Gerichtshof eine andere Auffassung vertreten hat. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Freie Hansestadt Bremen haben ihrerseits die Auffassung vertreten, die auch das Verwaltungsgericht für richtig gehalten hat.

Im Ergebnis bin ich der Ansicht, der Gerichtshof sollte die erste ihm vom Oberverwaltungsgericht vorgelegte Frage dahin beantworten, daß der Ausdruck „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt ... werden" in Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 Fahrzeuge nicht erfaßt, die von einem Privatunternehmen zur Abfallbeseitigung aufgrund eines Vertrages eingesetzt werden, den das Unternehmen mit einem Träger öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken abgeschlossen hat.

Wenn dies die zutreffende Auslegung ist, braucht über die zweite vom Oberverwaltungsgericht dem Gerichtshof vorgelegte Frage nicht entschieden zu werden. Ich möchte jedoch anmerken, daß dann, wenn Artikel 4 Nr. 4 sich auf Unternehmen wie die Firma Nehlsen bezöge, er auch andere Privatunternehmen, die mit ihm in Wettbewerb stünden, erfassen würde, so daß der Passus am Ende von Artikel 4 Nr. 4 meines Erachtens unter diesen Umständen die Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung nicht ausschlösse.