SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 15. September 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache ersucht der Manchester Crown Court den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung namentlich von Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr [1].

Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

2. Im Ausgangsverfahren geht es um ein Rechtsmittel der drei Rechtsmittelführer Charlton, Huyton und Wilson gegen ihre Verurteilung durch die Heywood Magistrates wegen Lenkens während mehr als 4 1/2 Stunden ohne Unterbrechung bzw. wegen Zulassung dieses Lenkens durch Arbeitnehmer unter Verstoß gegen Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3820/85 und das nationale britische Recht zu deren Durchführung [2]. Da die Rechtsmittelführer und der Crown Prosecution Service unterschiedliche Auslegungen von Artikel 7 Absätze 1 und 2 vertreten, hat der Manchester Crown Court beschlossen, dem Gerichtshof eine Auslegungsfrage vorzulegen.

3. Die Verordnung Nr. 3820/85 enthält harmonisierte Bestimmungen in bezug auf das Mindestalter der im Güterverkehr eingesetzten Fahrer (Artikel 5), die zulässigen Höchstlenkzeiten (Artikel 6), die Dauer und die Häufigkeit der Unterbrechungen und Ruhezeiten (Artikel 7 und 8), und sie verbietet bestimmte Arten des Entgelts, die Anreiz zu einem Verstoß gegen diese Bestimmungen bieten (Artikel 10).

In bezug auf die *Lenkzeiten* bestimmt Artikel 6:

„(1) Die nachstehend ‚Tageslenkzeit' genannte Gesamtlenkzeit zwischen zwei täglichen Ruhezeiten oder einer täglichen und einer wöchentlichen Ruhezeit darf 9 Stunden nicht überschreiten. Sie darf zweimal pro Woche auf 10 Stunden verlängert werden.

...

(2) Die Gesamtlenkzeit darf innerhalb eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Wochen 90 Stunden nicht überschreiten."

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. 1985, L 370, S. 1.

2 — Im einzelnen handelt es sich um den Transport Act 1968 in der geänderten Fassung und die Drivers' Hours (Harmonization with Community Rules) Regulations 1986 (S. I. 1986/1458). Der Rechtsmittelführer Charlton wurde auch wegen Veranlassens der Überschreitung der täglichen Lenkzeit im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3820/85 und der Erteilung der Erlaubnis an den Arbeitnehmer, die tägliche Ruhezeit im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 nicht zu beachten, verurteilt.

In bezug auf die *Unterbrechungen* bestimmt Artikel 7:

„(1) Nach einer Lenkzeit von 4 1/2 Stunden ist eine Unterbrechung von mindestens 45 Minuten einzulegen, sofern der Fahrer keine Ruhezeit nimmt.

(2) Diese Unterbrechung kann durch Unterbrechungen von jeweils mindestens 15 Minuten ersetzt werden, die in die Lenkzeit oder unmittelbar nach dieser so einzufügen sind, daß Absatz 1 eingehalten wird.

...

(5) Nach diesem Artikel eingelegte Unterbrechungen dürfen nicht als tägliche Ruhezeit betrachtet werden."

In bezug auf die (täglichen und wöchentlichen) *Ruhezeiten* bestimmt Artikel 8:

„(1) Der Fahrer legt innerhalb jedes Zeitraums von 24 Stunden eine tägliche Ruhezeit von mindestens 11 zusammenhängenden Stunden ein, die höchstens dreimal pro Woche auf nicht weniger als 9 zusammenhängende Stunden verkürzt werden darf, sofern bis zum Ende der folgenen Woche eine entsprechende Ruhezeit zum Ausgleich gewährt wird.

...

(3) In jeder Woche muß eine der in den Absätzen 1 und 2 genannten Ruhezeiten als wöchentliche Ruhezeit auf insgesamt 45 zusammenhängende Stunden erhöht werden.

..."

In Artikel 1 Nr. 5 ist „Ruhezeit" als „jeder ununterbrochene Zeitraum von mindestens 1 Stunde, in dem der Fahrer frei über seine Zeit verfügen kann", definiert.

Vorlagefragen

4. Der Manchester Crown Court hat dem Gerichtshof die drei folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung so auszulegen, daß die Verordnung getrennte Zeitabschnitte von jeweils 4 1/2 Stunden Lenkzeit insgesamt schafft, nach denen oder in denen Unterbrechungen von insgesamt 45 Minuten oder mehr einzulegen sind, wenn der Fahrer nicht sofort eine tägliche oder wöchentliche Ruhezeit nimmt?

2) Wann beginnt bei einer täglichen Lenkzeit die Berechnung der 4 1/2 Stunden?

3) Enden die 4 1/2 Stunden, und beginnt ein neuer Zeitabschnitt,

a) wenn insgesamt 45 Minuten Ruhezeit genommen worden sind oder

b) am Schluß von insgesamt 4 1/2 Stunden Lenkzeit oder

c) auf beweglicher Grundlage jedesmal dann, wenn der Fahrer insgesamt 4 1/2 Stunden gelenkt hat und in diesem Zeitraum keine Unterbrechung von mindestens 45 Minuten eingelegt hat?

In seinem Vorlagebeschluß erklärt das vorlegende Gericht, daß es unter diesen drei Fragen tatsächlich eine zentrale Frage gebe, die darin bestehe, „ob jede Lenkzeit von 4 1/2 Stunden im Kontext des Artikels 7 als eine selbständige Einheit ... oder ... als beweglicher Zeitabschnitt anzusehen ist".

5. Der Verteidiger der Rechtsmittelführer hatte noch zehn weitere Fragen zur Vorlage vorgeschlagen, die hauptsächlich die Auslegung der Artikel 6 und 8 der Verordnung Nr. 3820/85 [3] betreffen. Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß das vorlegende Gericht der Ansicht war, daß diese weiteren Fragen dem Gerichtshof nicht vorgelegt zu werden brauchten, mit Ausahme der vierten Frage: „Ist die Antwort auf die erste Frage im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestimmungen der Artikel 6 und 8 der Verordnung auszulegen?"

3 — Wie in Fußnote 2 angemerkt, wurde einer der drei Rechtsmittelführer auch wegen Verstoßes gegen diese Artikel verurteilt.

In seinen beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen beantragt der Verteidiger der Rechtsmittelführer, die zehn weiteren Fragen dennoch zu beantworten. Es entspricht jedoch der ständigen Rechtsprechung, daß „es nach der in Artikel 177 EWG-Vertrag festgelegten Zuständigkeitsverteilung ausschließlich Sache des innerstaatlichen Gerichts ist, den Gegenstand der Fragen zu bestimmen, die es dem Gerichtshof vorzulegen gedenkt" [4].

Die Auslegung des Artikel 7 Absätze 1 und 2

Zwei mögliche Auslegungen

6. Wie bereits ausgeführt, besteht die zentrale Frage in der vorliegenden Rechtssache darin, „ob jede Lenkzeit von 4 1/2 Stunden im Kontext des Artikels 7 als selbständige Einheit ... oder ... als beweglicher Zeitabschnitt anzusehen ist" [5]. Es geht dabei um die Wahl zwischen zwei möglichen Auslegungen von Artikel 7. Nach der einen Auslegung ist die Lenkzeit von 4 1/2 Stunden als Verbot anzusehen, innerhalb der Tageslenkzeit, die normalerweise 9 Stunden nicht überschreiten darf (siehe Artikel 6 Absatz 1, zitiert in Nr. 3), länger als 4 1/2 Stunden ununterbrochen zu lenken. So ist es notwen-

4 — Urteil vom 9. Januar 1990 in der Rechtssache C-377/88 (Safa, Slg 1990, I-1, Randnr. 20).

5 — Die Kommission nennt diese Auslegungen in ihren Erklärungen „wipe the slate clean interpretation" bzw. „rolling period interpretation". Die britische Regierung spricht ihrerseits von „clean slate approach" bzw. „rolling period interpretation".

dig, diese Lenkzeit als *beweglichen Zeitraum* aufzufassen (die sogenannte Beweglicher Zeitraum-Auslegung), also als Zeitraum, der zu jedem Zeitpunkt der Tageslenkzeit beginnen kann und der endet, sobald der Fahrer 4 1/2 Stunden ununterbrochen gelenkt hat.

Nach der anderen Auslegung darf Artikel 7 nicht als absolutes Verbot verstanden werden, 4 1/2 Stunden ununterbrochen zu lenken. Die Tageslenkzeit besteht vielmehr aus verschiedenen Abschnitten, von denen kein einzelner, *für sich* betrachtet, mehr als 4 1/2 Stunden ununterbrochenen Lenkens umfaßt (die sogenannte Selbständige-Zeitabschnitte-Auslegung), ohne daß jedoch gewährleistet wird, daß ein Fahrer innerhalb der Tageslenkzeit niemals mehr als 4 1/2 Stunden ununterbrochen lenken muß. Eine solche Garantie kann bei dieser Auslegung nicht gegeben werden, da die Unterbrechungen der ersten Lenkzeit zu Beginn dieser Lenkzeit erfolgen können und die auf diese erste Zeit folgende Lenkzeit beispielsweise sich bis zu der auf das Ende der Tageslenkzeit folgenden Ruhezeit erstrecken kann.

7. Der Unterschied zwischen beiden Auslegungen läßt sich am besten mit einem Beispiel verdeutlichen, das den Erklärungen der britischen Regierung entnommen wurde. Ein Fahrer beginnt seine Fahrt um 8 Uhr morgens. Um 8.15 Uhr nimmt er eine Unterbrechung von 15 Minuten, und nach einer weiteren Viertelstunde Lenkzeit nimmt er um 8.45 Uhr eine Unterbrechung von einer halben Stunde. Um 9.15 Uhr fährt er erneut ab und fährt nun in einem Stück durch bis 17.45 Uhr; danach beginnt seine tägliche Ruhezeit.

Zeit	Tätigkeit	Dauer der Lenkzeit seit der letzten Unterbrechung
8.00 Uhr	Beginn der Fahrt	
8.15 Uhr	15 Minuten Unterbrechung	15 Minuten
8.30 Uhr	Fortsetzung der Fahrt	
8.45 Uhr	1/2 Stunde Unterbrechung	1/2 Stunde
9.15 Uhr	Fortsetzung der Fahrt	
17.45 Uhr	Ruhezeit8	1/2 Stunden

Nach der Selbständige-Zeitabschnitte-Auslegung hat der Fahrer dieses Beispiels Artikel 7 Absätze 1 und 2 beachtet. Indem er um 8.15 Uhr eine Unterbrechung von einer Viertelstunde und um 8.45 Uhr eine Unterbrechung von einer halben Stunde einlegt, macht er von der nach Absatz 2 gegebenen Möglichkeit Gebrauch, die Unterbrechung von 45 Minuten über die Lenkzeit von 4 1/2 Stunden zu verteilen. Diese erste Zeit,

die Unterbrechungen von insgesamt 45 Minuten umfaßt, endet um 13.15 Uhr. Die zweite, als selbständig aufgefaßte Lenkzeit von 4 1/2 Stunden beginnt um 13.15 Uhr und endet um 17.45 Uhr; auf sie folgt gemäß Absatz 1 a. E. eine Ruhezeit.

Nach der Auslegung, die die Lenkzeit von 4 1/2 Stunden als „beweglichen Zeitraum" versteht, hätte der Fahrer des Beispiels Artikel 7 Absätze 1 und 2 nicht beachtet. Zwischen 9 Uhr und 9.15 Uhr, dem Zeitpunkt des Beginns des beweglichen Zeitraums, und 17.45 Uhr hat er tatsächlich 8 1/2 Stunden ohne Unterbrechung gelenkt. Um diesen Verstoß zu vermeiden, hätte der Fahrer spätestens um 13.45 Uhr seine Fahrt unterbrechen müssen, denn er hätte in diesem Zeitpunkt eine Lenkzeit von 4 1/2 Stunden ohne Unterbrechung zurückgelegt.

8. Dieses Beispiel zeigt, daß die Wahl zwischen zwei denkbaren Auslegungen einen großen Unterschied ausmachen kann. Vor dem vorlegenden Gericht und vor dem Gerichtshof haben die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens die Auslegung der „selbständigen Zeitabschnitte" vertreten. Sie stützen sich hierfür auf zwei Arten von Argumenten, die auf dem Grundsatz der Auslegung zugunsten des Angeklagten im Strafrecht und auf dem Wortlaut von Artikel 7 der Verordnung Nr. 3820/85 beruhen. Auch die französische Regierung, die sich am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt hat, vertritt diese Auslegung insbesondere mit einem praktischen Argument, das sich an der Zielsetzung der Verordnung orientiert [6].

6 — Für eine systematische Übersicht des Vorbringens der Parteien verweise ich auf den Sitzungsbericht.

Auf der anderen Seite hat der Crown Prosecution Service vor dem vorlegenden Gericht die Auslegung des „beweglichen Zeitraums" vertreten [7]. Vor dem Gerichtshof wird dieser Standpunkt von der Kommission, der britischen Regierung und der niederländischen Regierung — alle drei haben sich am Verfahren beteiligt — vertreten. Aus den nachfolgenden Gründen schließe ich mich dieser Auslegung und den hierfür angeführten Argumenten an.

Wortlautargumente führen zu keiner Entscheidung der Frage

9. Augangspunkt der Auslegung von Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3820/85 ist die Feststellung, daß der Wortlaut dieser Bestimmungen an sich nicht deutlich ist, zumindest keine Wahl zwischen den beiden möglichen Auslegungen, die ich erläutert habe, zuläßt. Diese Feststellung, die den Manchester Crown Court zu seinem Vorlagebeschluß veranlaßt hat, wird wohl zumindest stillschweigend von allen Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof geteilt.

Reine Wortlautargumente können daher keine Lösung bieten. So vertritt der Verteidiger der Rechtsmittelführer die Ansicht, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn er die Lenkzeit als beweglichen Zeitraum aufgefaßt hätte, Artikel 7 Absatz 1 wie folgt formuliert hätte: „Zu jedem Zeitpunkt innerhalb einer Tageslenkzeit muß ein Fahrer, wenn er insgesamt 4 1/2 Stunden gelenkt hat, eine Unterbrechung von mindestens 45 Minuten einlegen ..." Weiter führt er aus, daß die Wortwahl „in die Lenkzeit oder unmittelbar nach dieser ... einzufügen sind" in Absatz 2

7 — Das vorlegende Gericht hat dem Gerichtshof auch zwei Entscheidungen übersandt, und zwar ein Urteil des Wolverhampton Crown Court von 1985 (Peter Wright/West Midlands Police) und ein Urteil des High Court von 1989 (Lancashire Police/Mayfield Chicks Ltd), in denen ebenfalls diese Auslegung gewählt wurde. Die britische Regierung führt in ihren Erklärungen aus, daß allein im Vereinigten Königreich mehrere hundert gleichartige Rechtssachen anhängig seien.

bedeute, daß die Lenkzeit ein selbständiges Ganzes mit einem festen Anfangs- und Endzeitpunkt bilde [8]. Demgegenüber führt die britische Regierung — meines Erachtens mindestens ebenso überzeugend — aus, daß Absatz 1 am Anfang, „nach einer Lenkzeit von 4 1/2 Stunden", einen Anhaltspunkt für die Auffassung der Lenkzeit als beweglichen Zeitraum enthalte. Diese entgegengesetzten Argumente bestätigen bloß die Doppeldeutigkeit des Wortlauts der Bestimmung.

Die Entstehungsgeschichte der Verordnung unterstützt die Auslegung des „beweglichen Zeitraums"

10. Ist der Wortlaut einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung doppeldeutig, so sind auch „ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden", zu berücksichtigen [9]. Im Anschluß an die Ausführungen der niederländischen und vor allem der britischen Regierung beginne ich mit einer Untersuchung der *Entstehungsgeschichte* der Verordnung Nr. 3820/85, insbesondere ihres Artikels 7 Absätze 1 und 2.

Die Verordnung Nr. 3820/85 wurde zur Änderung und Ersetzung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr [10] erlassen. Diese zuletzt genannte Verordnung wurde zwischen 1972 und 1977 bereits viermal geändert, und die Verordnung Nr. 3820/85 bildete daher eine formale Konsolidierung aller dieser Änderungen [11].

Sowohl die vorbereitenden Arbeiten zur Verordnung Nr. 3820/85 als auch der Wortlaut der Verordnung selbst sprechen dafür, daß es nicht Ziel des Gesetzgebers war, von den wichtigsten Konzeptionen und Zielsetzungen der Verordnung von 1969 abzuweichen. Unter Nr. 10 der Erläuterung ihres Vorschlags einer Verordnung Nr. 3820/85 schrieb die Kommission [12]:

„Die beabsichtigte Revision soll und kann nichts an der grundsätzlichen Konzeption der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 ändern. Diese ist und bleibt ein wichtiges Instrument der gemeinsamen Verkehrspolitik, das seinen Ausgangspunkt und seine Zielsetzung in der sogenannten Harmonisierungsentscheidung von 1965 hat. Die Vorschriften sind daher in ihren Zielen unverändert."

Das gleiche geht aus der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3820/85 hervor:

„Die gemeinschaftlichen Sozialvorschriften im Straßenverkehr sind in der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 ... festgelegt und ... die in diesen Bereichen erzielten Fortschritte müssen gewahrt und ausgebaut werden; es ist allerdings erforderlich, die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 flexibler zu gestalten, ohne daß dabei ihre Ziele beeinträchtigt werden."

8 — Der Verteidiger der Rechtsmittelführer meint auch, der Wendung „daß Absatz 1 eingehalten wird" in Absatz 2 ein Argument entnehmen zu können. Diese Formulierung verweise auf Absatz 1 am Ende, „sofern der Fahrer keine Ruhezeit nimmt". Wie die britische Regierung in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof ausführt, ist diese Auslegung nicht zulässig, da der letzte Teilsatz von Absatz 1 keine Verpflichtung enthalte, sondern nur bestimme, daß die im vorhergehenden Teil von Absatz 1 geregelte Verpflichtung nicht formal eingehalten werden müsse, wenn die Unterbrechung in eine (längere) Ruhezeit einbezogen werde.

9 — Siehe u. a. Urteil vom 17. November 1983 in der Rechtssache 292/82 (Merck, Slg. 1983, 3781, Randnr. 12).

10 — ABl. 1969, L 77, S. 49.

11 — Eine kodifizierte Fassung der Verordnung Nr. 543/69 wurde bereits 1979 (ABl. L 73, S. 1) veröffentlicht.

12 — Dokument KOM(84) 147 endg./2.

11. Lassen Sie mich, gestützt auf die Kontinuität dieser Grundbegriffe, den in der Verordnung Nr. 543/69 verwendeten Wortlaut untersuchen. In Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung war bestimmt:

„Die ununterbrochene Lenkzeit darf 4 Stunden nicht überschreiten."

In Artikel 8 Absatz 2 lautete die allgemeine Regel ferner:

„... muß die Lenkzeit nach Ablauf der in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Zeit für mindestens 30 zusammenhängende Minuten unterbrochen werden.

Diese Unterbrechung kann durch zwei Unterbrechungen von jeweils mindestens 20 Minuten oder drei Unterbrechungen von jeweils mindestens 15 Minuten ersetzt werden, die alle innerhalb der in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Lenkzeit oder teilweise innerhalb dieser Zeit und teilweise unmittelbar danach liegen können."

Aus diesem Wortlaut geht unbestreitbar hervor, daß auf eine ununterbrochene Lenkzeit von mehr als 4 Stunden abgestellt wurde und daß diese verboten war. Nach der Verordnung Nr. 543/69 wurde die Lenkzeit daher eindeutig als beweglicher Zeitraum aufgefaßt. Die Frage ist nun, ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlaß der Verordnung Nr. 3820/85 dies ändern wollte.

12. In ihrem ersten Entwurf einer Verordnung Nr. 3820/85 schlug die Kommission verschiedene Änderungen betreffend die Lenk- und Ruhezeiten vor [13]. Die neue Fassung des Artikels 7 Absatz 1, die vorgeschlagen wurde, lautete wie folgt:

„An keinem Tag, an dem ein Mitglied des Fahrpersonals lenkt, darf die ununterbrochene Arbeitszeit ohne Wartezeit 4 1/2 Stunden überschreiten".

Der Vorschlag ersetzt somit den Wortlaut „ununterbrochene Lenkzeit" durch „ununterbrochene Arbeitszeit", was auch die Zeit u. a. für Be- und Entladen umfaßt. Er enthielt außerdem eine Verlängerung der zulässigen Lenk-/Arbeitszeit von 4 Stunden auf 4 1/2 Stunden, was jedoch in dem neuen Artikel 8 durch eine Verlängerung der vorgeschriebenen Ruhezeit ausgeglichen wurde. In dem Vorschlag wurde aber die unzweideutige Beschränkung auf *ununterbrochenes* Lenken/Arbeiten beibehalten.

13. In seiner Stellungnahme [14] änderte das Europäische Parlament den vorgeschlagenen Artikel 7 dadurch, daß das Wort „Arbeitszeit" wieder durch „Lenkzeit" ersetzt wurde, da es an einheitlichen Arbeitszeitvorschriften fehlte und angeblich Schwierigkeiten bei der Kontrolle bestanden. Ferner schlug das

13 — Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 1463/70 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (KOM(84) 147 endg., ABl. 1984, C 100, S. 3).

14 — ABl. 1985, C 122, S. 161.

Parlament vor, Artikel 8 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

„(1) An jedem Tag, an dem ein Mitglied des Fahrpersonals ein Fahrzeug lenkt, muß die Lenkzeit nach spätestens 4 1/2 Stunden mindestens eine Stunde unterbrochen werden.

Diese Unterbrechung kann durch vier Unterbrechungen von mindestens 15 Minuten ersetzt werden, welche so innerhalb der täglichen Lenkzeit liegen, daß der Zeitraum von jeweils 4 1/2 Stunden nicht überschritten wird."

14. Als Reaktion auf diese Stellungnahme des Parlaments änderte die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag, wobei sie einerseits ihren eigenen Vorschlag in bezug auf die Einbeziehung auch anderer Arbeiten als Lenken in die Lenkzeit beibehalten wollte und andererseits den Änderungsvorschlägen des Parlaments zu Artikel 8 entgegenkommen wollte. Das Ergebnis war eine Zusammenfassung der Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 8 in einem neuen Artikel 7 Absätze 1 und 2:

„(1) Das Fahren zuzüglich Be- und Entladen sowie andere Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Betrieb des Fahrzeugs dürfen nicht länger als 4 1/2 Stunden dauern, bevor eine Unterbrechung von mindestens einer Stunde eingelegt wird.

(2) Diese Unterbrechung kann durch drei Unterbrechungen von 20 Minuten, im Personenlinienverkehr durch vier Unterbrechungen von 15 Minuten, teilweise innerhalb des in Absatz 1 genannten Zeitraums und teilweise unmittelbar danach, in der Weise ersetzt werden, daß die darin vorgeschriebene Mindestunterbrechung eingehalten wird." [15]

In diesem Text findet sich zwar das Verbot des ununterbrochenen Lenkens/Arbeitens für mehr als 4 1/2 Stunden nicht mehr. Es gibt jedoch auch keinen Anhaltspunkt dafür, daß hiermit eine erhebliche Änderung beabsichtigt war. Diese Auslassung dürfte vielmehr eine ungewollte Nebenwirkung anderer Änderungen sein, die sich jedoch ganz und gar im Rahmen der ursprünglichen Zielsetzung der Verordnung Nr. 543/69 hielten. Die Folge davon war, daß der Passus „Das Fahren ... [darf] nicht länger als 4 1/2 Stunden dauern" im endgültigen Wortlaut des Artikels 7 Absatz 1 ersetzt wurde durch: „Nach einer Lenkzeit von 4 1/2 Stunden ist eine Unterbrechung ... einzulegen". Bezeichnend ist im übrigen, daß die Beschränkung des „ununterbrochenen" Fahrens in der vierzehnten Begründungserwägung nicht entfallen ist, die Artikel 7 betrifft:

„Die *ununterbrochene* Lenkzeit und die Tageslenkzeit sind zu beschränken, ohne daß diese Regelung die einzelstaatlichen Vorschriften berührt, wonach der Fahrer das Fahrzeug nur so lange lenken darf, wie er in der Lage ist, es sicher zu führen" (Hervorhebung von mir).

15 — Änderung des Vorschlags für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 1463/70 über die Einführung eines Kontrollgeräts im Straßenverkehr (KOM[85] 458 endg., ABl. 1985, C 223, S. 5).

15. *Der Zweck der Verordnung spricht ebenfalls für die Auslegung des „beweglichen Zeitraums"*. Argumente für die Auslegung von Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3820/85 im Sinne eines Verbotes des ununterbrochenen Lenkens für mehr als 4 1/2 Stunden lassen sich auch im *Zweck* der Verordnung finden.

Nach der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr 3820/85 [16] besteht deren Ziel in der „Harmonisierung der Bedingungen des Wettbewerbs zwischen Landverkehrsunternehmen, insbesondere im Straßenverkehrssektor, sowie [der] Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit im Straßenverkehr". Im Anschluß daran heißt es in der vierzehnten Begründungserwägung: „Die *ununterbrochene* Lenkzeit und die Tageslenkzeit sind zu beschränken" (Hervorhebung von mir).

Nun, aus dem in Nr. 7 genannten Beispiel wird deutlich, daß eine Auslegung von Artikel 7, die dazu führt, daß ununterbrochenes Lenken von mehr als 4 1/2 Stunden verboten wird, besser mit dem Ziel der Verbesserung der Sicherheit des Straßenverkehrs vereinbar ist als eine Auslegung, die diese Folge nicht hat; im angegebenen Beispiel führt die zuletzt genannte Auslegung dazu, daß ein Fahrer ohne Unterbrechung 8 1/2 Stunden lenken darf und daß, wie die niederländische Regierung ausführt, die ununterbrochene Lenkzeit theoretisch beinahe 9 Stunden betragen kann. Ich kann mir kaum vorstellen, daß 8 bis 9 Stunden ununterbrochenes Lenken als im Einklang mit der Verkehrssicherheit stehend betrachtet werden kann.

16 — Bereits teilweise oben unter Nr. 10 zitiert, jedoch ohne den hier wiedergegebenen Passus.

16. In der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Auslegung der Verordnung Nr. 3820/85 und der vorhergehenden Verordnung Nr. 543/69 wird ganz deutlich das Bestreben sichtbar, Auslegungen den Vorzug zu geben, die sich am besten mit dem Ziel der Verbesserung der Sicherheit des Straßenverkehrs vereinbaren lassen. Dies ergibt sich bereits aus dem Urteil Cagnon und Taquet, in dem der Gerichtshof aus diesen Gründen eine bestimmte Auslegung der Vorschriften über die Ruhezeiten gewählt hat [17]. Diese Orientierung wurde in der späteren Rechtsprechung fortgesetzt [18], und noch jüngst im Urteil British Gas vom 25. Juni 1992 [19].

Erörterung einzelner Gegenargumente

17. Ich möchte noch kurz zwei Argumente prüfen, die die französische Regierung und die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens zur Stützung der Auslegung von Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3820/85 im Sinne der „selbständigen Zeitabschnitte" anführen.

Die französische Regierung führt aus, daß eines der Ziele der Verordnung Nr. 3820/85 darin bestehe, die Vorschriften in bezug auf Lenk- und Ruhezeiten flexibler zu gestalten und zu vereinfachen [20]. Die erwähnte Auslegung habe den Vorteil, daß sie für den Fahrer bei der Organisation seiner Lenkzeiten einfacher sei.

17 — Urteil vom 18. Februar 1975 in der Rechtssache 69/74 (Cagnon und Taquet, Slg. 1975, 171, Randnrn. 6 und 7).

18 — Urteil vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 65/76 (Derycke, Slg. 1977, 29, Randnrn. 13 bis 15); Urteil vom 6. Dezember 1979 in der Rechtssache 47/79 (Nehlsen, Slg. 1979, 3639, Randnrn. 6 und 7); Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 133/83 (Scott, Slg. 1984, 2863, Randnr. 18).

19 — Urteil vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-116/91 (British Gas, Slg. 1992, I-4071, Randnr. 20).

20 — Anhaltspunkte hierfür finden sich in der ersten, fünfzehnten, sechzehnten, achtzehnten und neunzehnten Begründungserwägung der Verordnung.

Es trifft zu, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber 1985 auch um die leichte Anwendbarkeit der Regelung betreffend Lenk- und Ruhezeiten besorgt war. In der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3820/85 heißt es: „Es ist ... erforderlich, die Bestimmungen der Verordnung [Nr. 543/69] flexibler zu gestalten", aber „ohne daß dabei ihre Ziele beeinträchtigt werden", zu denen die Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr gehört. Wie bereits ausgeführt worden ist (Nr. 15), ist die „Selbständige-Zeiträume"-Auslegung von Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3820/85 diesem zuletzt genannten Ziel sicherlich weniger förderlich. Zudem ist mir nicht ganz klar, daß sie tatsächlich zu einer leichteren Anwendbarkeit der Regelung führen soll, da ein Fahrer auch dann seine Lenkzeiten genau planen muß [21]. Schließlich finden wir in der dargelegten Entstehungsgeschichte von Artikel 7 der Verordnung Nr. 3820/85 keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber wegen einer flexibleren Gestaltung oder Vereinfachung der Regelung das Verbot, mehr als 4 1/2 Stunden ununterbrochen zu lenken, aufgegeben hätte.

18. Die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens unterstreichen die Bedeutung des Grundsatzes der Auslegung zugunsten des Angeklagten in Strafsachen. Der Verteidiger der Rechtsmittelführer führt in seinen Erklärungen vor dem Manchester Crown Court, die in die Erklärungen vor dem Gerichtshof aufgenommen worden sind, folgendes aus:

„Gebraucht ein Gesetzgeber einen Wortlaut, der in mehr als einer Weise ausgelegt werden kann, und geht es um eine strafbare Handlung, dann bin ich der Ansicht, daß dieser Wortlaut vor einem englischen Gericht auf die für den Beschuldigten günstigste Weise ausgelegt werden muß."

Es trifft zu, daß die Grundsätze „nullum crimen sine lege", „nulla poena sine lege" und „nulla poena sine culpa" Bestandteile der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind. Es handelt sich dabei um Grundrechte, die den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, wobei die beiden zuerst genannten Grundsätze durch Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bestätigt werden [22]. Deshalb sind sie nach ständiger Rechtsprechung Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat [23]. Diese Grundsätze gelten jedoch nur für die Auslegung von Strafbestimmungen. Es ist allerdings klar, daß der in Rede stehende Artikel 7 der Verordnung Nr. 3820/85 ebensowenig wie die anderen Bestimmungen dieser Verordnung den Charakter einer Strafbestimmung hat. Die Verordnung sieht nämlich nirgends besondere Sanktionen vor, verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch in Artikel 17 Absatz 1, die zu ihrer Durchführung notwendigen Rechts-

21 — Dies ergibt sich auch aus dem unter Nr. 7 erwähnten Beispiel.

22 — Artikel 11 Absatz 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bestimmt ebenfalls, daß niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden kann, die im Zeitpunkt, da sie erfolgte, aufgrund des nationalen oder internationalen Rechts nicht strafbar war.

23 — Siehe u. a. die Urteile vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold, Slg. 1974, 491, Randnr. 13) und vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89 (ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41). In den Urteilen Kirk und Fedesa hat der Gerichtshof ferner ausdrücklich festgestellt, daß der Grundsatz des Verbotes der Rückwirkung von Strafvorschriften — dieser Grundsatz ist Teil des durch Artikel 7 der EUMRK bestätigten Grundsatzes Nullum crimen sine lege — „zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat"; Urteile vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 63/83 (Kirk, Slg. 1984, 2689, Randnr. 22) und vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 42). Der Gerichtshof hat dies meines Erachtens zumindest stillschweigend auch in bezug auf den Grundsatz Nulla poena sine culpa ausgeführt; siehe Urteil vom 3. März 1982 in der Rechtssache 14/81 (Alpha Steel/Kommission, Slg. 1982, 749, Randnr. 29), siehe auch Urteil vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 83/83 (Estel/Kommission, Slg. 1984, 2195, Randnrn. 38 bis 43).

und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, zu denen Bestimmungen gehören, die sich „auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken". Im Urteil Vandevenne hat der Gerichtshof in bezug auf die zuletzt genannte Bestimmung noch seine ständige Rechtsprechung bestätigt, wonach

„den Mitgliedstaaten, wenn eine Gemeinschaftsverordnung keine besondere Sanktion für den Fall eines Verstoßes gegen die Verordnung vorsieht, sondern insoweit auf die nationalen Vorschriften verweist, ein Ermessen hinsichtlich der Wahl der Sanktionen [verbleibt]" [24].

Selbst wenn Artikel 7 der Verordnung Strafcharakter hätte, bin ich der Ansicht, daß der Grundsatz „Nulla poena sine culpa" hier keine Anwendung finden kann: Der Wortlaut von Artikel 7 ist zwar, wie bereits ausgeführt (unter Nr. 9), als solcher nicht deutlich, jedoch stützen die Entstehungsgeschichte und das Ziel der Verordnung meines Erachtens ausreichend deutlich die Auslegung des „beweglichen Zeitraums". Mit anderen Worten, die Unklarheit von Artikel 7 liegt nur auf der Ebene der Formulierung und kann daher wegen des Grundsatzes „Nulla poena sine culpa" keinen Grund für einen entschuldbaren Irrtum bei den Rechtsmittelführern darstellen [25].

Die Antwort auf die Vorlagefragen

19. Im Lichte meiner Ausführungen schlage ich vor, dem Manchester Crown Court folgende Antworten zu erteilen.

Auf die *erste* Frage (siehe Nr. 4), die die zentrale Frage ist, paßt folgende Antwort:

Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr verbietet es den Fahrern von Fahrzeugen, innerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung — gleich, zu welcher Zeit — länger als 4 1/2 Stunden ohne Unterbrechung zu lenken, d. h. ohne eine oder mehrere Unterbrechungen von insgesamt mindestens 45 Minuten einzulegen und/oder eine Ruhezeit zu nehmen.

24 — Urteil vom 2. Oktober 1991 in der Rechtssache C-7/90 (Vandevenne, Slg. 1991, I-4371, Randnr. 11). Der Gerichtshof hat noch die bekannten Bedingungen hinzugefügt, die sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergeben, nämlich daß Verstöße gegen eine Gemeinschaftsverordnung unter materiellen und formellen Bedingungen geahndet werden, die denen ähnlich sind, die für Verstöße vergleichbarer Art und Schwere gegen nationales Recht gelten, und die jedenfalls dazu führen, daß die Sanktion wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.

25 — Daß auch der Gerichtshof das Kriterium des „entschuldbaren Irrtums" bei der Untersuchung der Frage berücksichtigt, ob eine Verletzung des Grundsatzes Nulla poena sine culpa vorliegt, ergibt sich aus dem in Fußnote 23 zitierten Urteil Estelle, Randnrn. 41 und 43.

Wegen der Antwort auf die erste Frage, schlage ich dem Gerichtshof vor, die *zweite* Frage wie folgt zu beantworten:

Die in Artikel 7 Absätze 1 und 2 genannte Lenkzeit von 4 1/2 Stunden kann sowohl zu jedem Zeitpunkt beginnen, zu dem der Fahrer zu lenken anfängt, als auch — als beweglicher Zeitabschnitt — zu jedem Zeitpunkt während des Lenkens.

Angesichts der auf die ersten beiden Fragen vorgeschlagenen Antworten halte ich eine gesonderte Beantwortung der *dritten* Frage nicht für erforderlich. Schließlich schlage ich vor, die *vierte* Frage (siehe Nr. 5) wie folgt zu beantworten:

Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Verordnung enthalten eine selbständige Verpflichtung neben den u. a. in den Artikeln 6 und 8 genannten weiteren Verpflichtungen. Wie alle Bestimmungen dieser Verordnung ist auch diese Verpflichtung nach dem Wortlaut, dem Kontext und dem Ziel der Verordnung auszulegen.