



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

9. Februar 2012*

„Straßenverkehr — Verstöße gegen die Vorschriften über die Verwendung des Fahrtenschreibers —
Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festsetzung verhältnismäßiger Sanktionen —
Pauschale Geldbuße — Verhältnismäßigkeit der Sanktion“

In der Rechtssache C-210/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Ungarn) mit Entscheidung vom 19. Oktober 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Mai 2010, in dem Verfahren

Márton Urbán

gegen

Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter M. Safjan, M. Ilešič und E. Levits sowie der Richterin M. Berger (Berichterstatlerin),

Generalanwalt: J. Mazák,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, K. Szijjártó und G. Koós als Bevollmächtigte,
- der dänischen Regierung, vertreten durch V. Pasternak Jørgensen als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch N. Yerrell und K. Talabér-Ritz als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 102, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Urbán und der Vám- és Péntüzgyórség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága (Zoll- und Finanzdirektion der Region Észak-Alföld) über die Verhängung einer Geldbuße wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen über die Benutzung des Schaublatts des Kontrollgeräts des vom Kläger des Ausgangsverfahrens geführten Lastkraftwagens.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Die Art. 13 bis 16 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 8) in der durch die Verordnung Nr. 561/2006 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 3821/85) regeln die Pflichten des Unternehmers und der Fahrer in Bezug auf die Verwendung des Kontrollgeräts und der Schaublätter.
- 4 Art. 15 Abs. 5 der Verordnung Nr. 3821/85 lautet:

„Der Fahrer hat auf dem Schaublatt folgende Angaben einzutragen:

- a) bei Beginn der Benutzung des Blattes: seinen Namen und Vornamen;
- b) bei Beginn und am Ende der Benutzung des Blattes: den Zeitpunkt und den Ort[;]
- c) die Kennzeichennummer des Fahrzeugs, das ihm zugewiesen ist, und zwar vor der ersten auf dem Blatt verzeichneten Fahrt und in der Folge im Falle des Fahrzeugwechsels während der Benutzung des Schaublatts;
- d) den Stand des Kilometerzählers:
 - vor der ersten auf dem Blatt verzeichneten Fahrt,
 - am Ende der letzten auf dem Blatt verzeichneten Fahrt,
 - im Falle des Fahrzeugwechsels während des Arbeitstags (Zähler des vorherigen Fahrzeugs und Zähler des neuen Fahrzeugs);
- e) gegebenenfalls die Uhrzeit des Fahrzeugwechsels.“

5 Art. 15 Abs. 7 Buchst. c der Verordnung Nr. 3821/85 bestimmt:

„Ein ermächtigter Kontrollbeamter kann die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 überprüfen, indem er die Schaublätter, die im Kontrollgerät oder auf der Fahrerkarte gespeicherten Daten (mittels Anzeige oder Ausdruck) oder anderenfalls jedes andere beweiskräftige Dokument, das die Nichteinhaltung einer Bestimmung wie etwa des Artikels 16 Absätze 2 und 3 belegt, analysiert.“

6 In Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung und die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 Sanktionen fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um deren Durchführung zu gewährleisten. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein. ...

...

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein System verhältnismäßiger Sanktionen, die finanzielle Sanktionen umfassen können, für den Fall besteht, dass Unternehmen oder mit ihnen verbundene Verlader, Spediteure, Reiseveranstalter, Hauptauftragnehmer, Unterauftragnehmer und Fahrervermittlungsagenturen gegen die vorliegende Verordnung oder die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 verstoßen.“

7 Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. L 102, S. 35) bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten errichten ein System für die Risikoeinstufung von Unternehmen nach Maßgabe der relativen Anzahl und Schwere der von den einzelnen Unternehmen begangenen Verstöße gegen die Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 oder (EWG) Nr. 3821/85. ...

...

(3) Eine erste Liste von Verstößen gegen die Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 ist in Anhang III enthalten.

Die Kommission kann gegebenenfalls nach dem in Artikel 12 Absatz 2 genannten Verfahren im Hinblick auf die Erstellung von Leitlinien zur Gewichtung von Verstößen gegen die Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 Initiativen ergreifen, um Leitlinien über ein gemeinsames Spektrum von Verstößen aufzustellen, welche gemäß ihrer Schwere in Kategorien aufgeteilt sind.

...“

Nationales Recht

- 8 § 20 Abs. 1 und 4 des Gesetzes I aus dem Jahr 1988 über den Straßenverkehr (a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, im Folgenden: Straßenverkehrsgesetz) in seiner zum Zeitpunkt des Verstoßes geltenden Fassung (*Magyar Közlöny* 2006/1) bestimmt:

„(1) Mit Geldbuße belegt wird, wer gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes oder anderer Rechtsnormen verstößt, nämlich:

...

- c) die Bestimmungen über Lenkdauer, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeit der [Verordnung Nr. 561/2006], dieses Gesetzes sowie des durch das Gesetz IX aus dem Jahr 2001 verkündeten Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR);
- d) die Bestimmungen über die Verwendung des Kontrollgeräts und der Scheiben des Fahrtenschreibers der [Verordnung Nr. 3821/85] und dieses Gesetzes;

...

(4) Mit Geldbuße von 50 000 HUF bis zu 800 000 HUF belegt wird, wer gegen die Bestimmungen nach Abs. 1 verstößt. In welcher Höhe die Geldbußen wegen Verstoßes gegen die einzelnen dort genannten Bestimmungen zu verhängen sind, wird durch besondere Rechtsnorm bestimmt. Ist der Verstoß gegen die in Abs. 1 genannten Bestimmungen mehreren Personen zuzurechnen, so ist der vorgesehene Betrag der Geldbuße nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit auf sie aufzuteilen.

...“

- 9 Die auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbare besondere Rechtsnorm im Sinne des § 20 Abs. 4 des Straßenverkehrsgesetzes war das Regierungsdekret 57/2007 zur Festlegung der Höhe der Geldbußen bei Verstößen gegen bestimmte Vorschriften über die Güter- und Personenbeförderung im Straßenverkehr (a közúti áru fuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. Korm. Rendelet) vom 31. März 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/39, im Folgenden: Regierungsdekret 57/2007).
- 10 § 1 Abs. 1 des Regierungsdekrets 57/2007 lautet:

„Bei Verstößen gegen die in § 20 Abs. 1 des [Straßenverkehrsgesetzes] genannten Bestimmungen werden die in den §§ 2 bis 10 vorgesehenen Geldbußen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens verhängt.“

- 11 § 5 Abs. 1 des Regierungsdekrets 57/2007 bestimmt:

„Wer gegen die Bestimmungen im Sinne des § 20 Abs. 1 Buchst. d des [Straßenverkehrsgesetzes] verstößt, wird mit Geldbuße belegt, deren Höhe sich nach Tabelle 4 bemisst.

Stellt die Behörde, die die Kontrolle durchführt, fest, dass das Dokument im Sinne von Nr. 1 fehlt, wird ihr das fehlende, am Kontrolltag gültige Dokument aber innerhalb von acht Tagen nach diesem Tag vorgelegt, so ist der in der betreffenden Nummer vorgesehene Betrag der Geldbuße um 50 % herabzusetzen.“

- 12 Die genannte Tabelle stellte sich zu der für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens maßgeblichen Zeit wie folgt dar:

Nr.	Bußgeldbewehrte Handlungen oder Dokumentationsmängel	Rechtsgrundlage	Betrag der Geldbuße (in HUF)
3	Verstoß gegen die Bestimmungen über die Benutzung der Schaublätter	Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85	100 000

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 13 Am 25. März 2009 wurden im Rahmen einer Straßenverkehrskontrolle, die eine Streife des Zollbüros Debrecen (Ungarn) am Grenzübergang Ártánd durchführte, das Kontrollgerät und die Tachoscheiben von Herrn Urbán, der einen in Ungarn angemeldeten Schwerlastkraftwagen im Transit von Ungarn nach Rumänien führte, überprüft. Die Überprüfung ergab keine Mängel in Bezug auf die Verwendung des Fahrtenschreibers. Auf einer der von Herrn Urbán vorgelegten 15 Tachoscheiben fehlte jedoch die Angabe des Kilometerstands bei der Ankunft.
- 14 Infolgedessen verhängte die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde gegen Herrn Urbán mit Bescheid vom 25. März 2009 eine Geldbuße in Höhe von 100 000 HUF (damals etwa 332 Euro) wegen Verstoßes gegen die Bestimmungen über die Benutzung der Schaublätter.
- 15 Herr Urbán legte Widerspruch gegen diesen Bescheid ein, mit dem er die Aufhebung oder Herabsetzung der verhängten Geldbuße begehrte; er machte geltend, dass die Verhängung dieser Geldbuße in Anbetracht der vorgeworfenen Verfehlung übermäßig erscheine, da die Angabe des Kilometerstands auf dem Fahrtenblatt verzeichnet gewesen sei.
- 16 Die Beklagte des Ausgangsverfahrens wies als zweitinstanzliche Behörde den Widerspruch am 12. Mai 2009 mit der Feststellung zurück, die erstinstanzliche Behörde habe zu Recht § 5 Abs. 1 des Regierungsdekrets 57/2007 und Nr. 3 der dort genannten Tabelle 4 angewandt, wo der Verstoßtatbestand und der entsprechende, für die Zollbehörde verbindliche Betrag der Geldbuße angeführt seien.
- 17 Gegen den Widerspruchsbescheid erhob Herr Urbán beim Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Komitatsgericht Hajdú-Bihar) Anfechtungsklage. Unter Wiederholung seines Widerspruchsvorbringens machte er geltend, in dem Umstand, dass das Schaublatt des Kontrollgeräts die Angabe des abschließenden Kilometerstands am Ende der letzten Fahrt nicht enthalten habe, liege keine Missbrauchsmöglichkeit, da diese Angabe auf dem Fahrtenblatt verzeichnet gewesen sei. Die auf dem Schaublatt fehlende Information hätte somit auf der Grundlage der mit dem Fahrtenblatt gelieferten Auskünfte genau überprüft werden können.
- 18 Unter diesen Umständen hat der Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, der Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der mit dem Regierungsdekret 57/2007 vorgesehenen Sanktionsregelung im Hinblick auf das in den Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 genannte Ziel hegt, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Steht eine Sanktionsregelung, die für jeden Verstoß gegen die Bestimmungen der Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 zwingend die Verhängung einer Geldbuße in der pauschalen Höhe von 100 000 HUF vorsieht, mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 im Einklang?

2. Steht eine Sanktionsregelung, die keine Abstufung der Höhe der Geldbuße nach Maßgabe der Schwere des begangenen Verstoßes vorsieht, mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis im Einklang?
3. Steht eine Sanktionsregelung, die keine Berücksichtigung entlastender Umstände zugunsten der Zuwiderhandelnden zulässt, mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis im Einklang?
4. Steht eine Sanktionsregelung, die keine Unterscheidung nach Maßgabe der persönlichen Umstände des Urhebers des Verstoßes vornimmt, mit dem Verhältnismäßigkeitserfordernis im Einklang?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

- 19 Mit seinen zusammen zu behandelnden ersten beiden Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass es einer Sanktionsregelung wie der mit dem Regierungsdekret 57/2007 eingeführten entgegensteht, die bei allen Verstößen gegen die in den Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 aufgestellten Vorschriften für die Benutzung der Schaublätter unabhängig von der Schwere des Verstoßes die Verhängung einer Geldbuße in pauschaler Höhe vorsieht.
- 20 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach dem 27. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 561/2006 im Interesse einer klaren und wirksamen Durchsetzung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten einheitliche Bestimmungen über die Haftung von Verkehrsunternehmen und Fahrern bei Verstößen gegen diese Verordnung wünschenswert sind, wobei diese Haftung in den Mitgliedstaaten strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Folge haben kann.
- 21 Insoweit schreibt Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 den Mitgliedstaaten vor, „für Verstöße gegen [diese] Verordnung und die Verordnung ... Nr. 3821/85 Sanktionen fest[zulegen] ..., [die] wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nicht diskriminierend sein [müssen]“.
- 22 Allerdings ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 561/2006 keine genaueren Regeln hinsichtlich der Festlegung der innerstaatlichen Sanktionen enthält und insbesondere kein ausdrückliches Kriterium für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit solcher Sanktionen aufstellt.
- 23 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind allerdings verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten (vgl. u. a. Urteile vom 12. Juli 2001, Louloudakis, C-262/99, Slg. 2001, I-5547, Randnr. 67, und vom 29. Juli 2010, Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak, Orłowski, C-188/09, Slg. 2010, I-7639, Randnr. 29).
- 24 Somit dürfen hier die repressiven Maßnahmen, die nach den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften gestattet sind, nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2010, ERG u. a., C-379/08 und C-380/08, Slg. 2010, I-2007, Randnr. 86).

- 25 Im Rahmen der Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 sind diese Ziele zum einen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der unter diese Verordnungen fallenden Fahrzeuglenker sowie der Straßenverkehrssicherheit allgemein und zum anderen die Festlegung einheitlicher Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten der Fahrzeuglenker sowie ihre Kontrolle.
- 26 Dazu sehen die genannten Verordnungen ein Bündel von Maßnahmen vor, u. a. einheitliche Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrzeuglenker sowie ihre Kontrolle, deren Beachtung von den Mitgliedstaaten durch die Anwendung eines Sanktionensystems für Verstöße gegen diese Verordnungen sichergestellt werden muss.
- 27 Die ersten beiden Fragen, wie sie oben in Randnr. 19 gefasst worden sind, sind im Licht dieser Grundsätze zu beantworten.
- 28 Hier ist festzustellen, dass nach § 20 Abs. 4 des Straßenverkehrsgesetzes mit Geldbuße von 50 000 HUF bis zu 800 000 HUF belegt wird, wer gegen die Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 verstößt. Auch ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung den zuständigen Behörden die Befugnis verleiht, den Betrag der Geldbuße nach Maßgabe von Art und Schwere des Verstoßes festzusetzen.
- 29 Das Regierungsdekret 57/2007 setzt jedoch in seinem § 5 Abs. 1 für alle Verstöße gegen die Bestimmungen der Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 über die Benutzung der Schaublätter eine Geldbuße in pauschaler Höhe von 100 000 HUF fest, ohne nach Art und Schwere der einzelnen in Rede stehenden Verstöße zu unterscheiden.
- 30 Damit kann eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende zwar als zur Erreichung der in den Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 genannten Ziele geeignet erscheinen, doch geht sie über die Grenzen dessen hinaus, was zur Verwirklichung der mit diesen Verordnungen zulässigerweise verfolgten Zielen erforderlich ist.
- 31 Zwar ergibt sich aus Art. 15 Abs. 5 der Verordnung Nr. 3821/85, dass der Fahrer eines Kraftfahrzeugs auf dem Schaublatt den Stand des Kilometerzählers „am Ende der letzten auf dem Blatt verzeichneten Fahrt“ eintragen muss.
- 32 Das Unterlassen dieser Angabe ist jedoch entgegen dem Vorbringen Ungarns als geringfügiger Verstoß anzusehen.
- 33 Wie nämlich die Kommission zu Recht ausgeführt hat, haben nicht alle Verstöße gegen die Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 denselben Schweregrad. Verstöße, die geeignet sind, eine wirksame Überprüfung der Arbeitsbedingungen der Fahrzeuglenker und der Beachtung der Straßenverkehrssicherheit zu verhindern, können nicht derselben Kategorie wie geringfügigere Verstöße zugeordnet werden, die, auch wenn sie eine Verletzung der Bestimmungen der betreffenden Verordnungen darstellen, doch kein Hindernis für die Kontrolle der Beachtung der in den fraglichen Unionsrechtsvorschriften vorgesehenen Pflichten bilden.
- 34 Insoweit stellt, wie die Kommission ebenfalls vorgebracht hat, die Verletzung von Art. 15 Abs. 7 der Verordnung Nr. 3821/85, nach dem „[d]er Fahrer ... den zuständigen Kontrollbeamten auf Verlangen jederzeit das Schaublatt für die laufende Woche sowie in jedem Fall das Schaublatt für den letzten Tag der vorangegangenen Woche, an dem er gefahren ist, vorlegen können [muss]“, einen schwereren Verstoß dar als die Verletzung von Art. 15 Abs. 1 dieser Verordnung, nach dem die Fahrer keine angeschmutzten oder beschädigten Schaublätter verwenden dürfen und die Schaublätter in angemessener Weise schützen müssen.

- 35 Entsprechend ist festzustellen, dass das Unterlassen der Eintragung des Kilometerzählerstands am Ende der letzten Fahrt auf dem Schaublatt durch einen Fahrzeuglenker unter Berücksichtigung der sonstigen in Art. 15 aufgezählten Pflichten eine minimale oder gar keine Auswirkung auf die Straßenverkehrssicherheit hat.
- 36 Bestätigung findet dies darin, dass die Kommission gestützt auf Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2006/22 die Richtlinie 2009/5/EG vom 30. Januar 2009 zur Änderung von Anhang III der Richtlinie 2006/22 (ABl. L 29, S. 45) erlassen hat, die Leitlinien für ein gemeinsames Spektrum von gemäß ihrer Schwere in Kategorien aufgeteilten Verstößen gegen die Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 enthält.
- 37 Zwar wurde der Gedanke einer Abstufung der verschiedenen Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 erst später, durch die auf den Ausgangsrechtsstreit nicht anwendbaren Richtlinien 2006/22 und 2009/5, konkretisiert, doch ergab sich dieser Gedanke implizit bereits aus der Verordnung Nr. 561/2006. In deren 26. Erwägungsgrund wurde nämlich in Bezug auf die Sanktionen ein „gemeinsame[s] Spektrum möglicher Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ angesprochen.
- 38 Außerdem nennt der besagte Anhang III, der zwischen den Gruppen von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 561/2006 und den Gruppen von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 3821/85 unterscheidet, für jede Art von Verpflichtung die Rechtsgrundlage, die Art des Verstoßes und die Schwere des Verstoßes. Die Verstöße sind in drei Grade unterteilt, nämlich „sehr schwerwiegender Verstoß“, „schwerwiegender Verstoß“ und „geringfügiger Verstoß“.
- 39 In Bezug auf die Verstöße gegen die Verordnung Nr. 3821/85 sieht dieser Anhang hinsichtlich der Pflichten im Zusammenhang mit dem Eintragen von Angaben, die ihre Rechtsgrundlage in Art. 15 Abs. 5 der Verordnung Nr. 3821/85 finden, den Verstoß „Stand des Kilometerzählers (am Ende der letzten Fahrt) fehlt auf dem Schaublatt“ vor. Dieser Verstoß gilt als „geringfügiger Verstoß“.
- 40 Im Übrigen ist die Angabe des Kilometerstands bei der Ankunft ungeachtet dessen, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen für den Fall ihrer Unterlassung vorsehen müssen, nicht unerlässlich für die Durchführung der Überprüfung, ob die Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten eingehalten wurden. Ebenso wenig stellt jedes Unterbleiben dieser Angabe die gleiche Gefährdung für die Straßenverkehrssicherheit dar wie die Verletzung sonstiger Bestimmungen in der Gruppe von Verstößen betreffend das „Eintragen von Angaben“.
- 41 Folglich erscheint es in Anbetracht der mit der Unionsregelung verfolgten Ziele unverhältnismäßig, wenn bei jeglicher Verletzung der Vorschriften über die Benutzung der Schaublätter eine Geldbuße in pauschaler Höhe zur Anwendung kommt, ohne dass ihr Betrag der Schwere des Verstoßes angepasst wird.
- 42 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der ungarische Gesetzgeber am 29. Juli 2009 das – auf den Ausgangsrechtsstreit nicht anwendbare – Regierungsdekret 156/2009 erlassen und damit das Regierungsdekret 57/2007 zum 1. August 2009 aufgehoben hat.
- 43 Die mit dem Regierungsdekret 156/2009 eingeführte neue Sanktionsregelung sieht nunmehr eine Abstufung des Betrags der Geldbuße nach Maßgabe der Schwere der Verstöße gegen die Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 vor. Für Verstöße, die dem im Ausgangsverfahren zur Prüfung anstehenden entsprechen, setzt dieses Regierungsdekret den zu verhängenden Bußgeldbetrag auf 30 000 HUF fest, und die Verstöße werden als „geringfügige Verstöße“ eingestuft.
- 44 Nach alledem ist auf die ersten beiden Vorlagefragen zu antworten, dass das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass es einer Sanktionsregelung wie der mit dem Regierungsdekret 57/2007

eingeführten entgegensteht, die bei allen Verstößen gegen die in den Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 aufgestellten Vorschriften für die Benutzung der Schaublätter unabhängig von der Schwere des Verstoßes die Verhängung einer Geldbuße in pauschaler Höhe vorsieht.

Zur dritten und zur vierten Frage

- 45 Mit seinen zusammen zu behandelnden Fragen 3 und 4 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass es zum einen einer Sanktionsregelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, mit der eine objektive Verantwortlichkeit der Zuwiderhandelnden geschaffen wird, und zum anderen der nach dieser Regelung vorgesehenen Sanktionsschärfe entgegensteht.
- 46 Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass die mit der Durchführung von § 5 Abs. 1 des Regierungsdekrets 57/2007 betrauten nationalen Behörden ausweislich der Akten keine Möglichkeit haben, unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls von dem vorgesehenen Pauschalbetrag der Geldbuße abzuweichen und den Betrag so den gegebenen Umständen anzupassen.
- 47 Was erstens die Vereinbarkeit der Einführung einer objektiven Verantwortlichkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz betrifft, so hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass ein solches System, aufgrund dessen der Verstoß gegen eine Verordnung namentlich auf dem Gebiet der Sozialvorschriften im Straßenverkehr geahndet wird, für sich genommen mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Juli 1990, Hansen, C-326/88, Slg. 1990, I-2911, Randnrn. 14 bis 19, und vom 2. Oktober 1991, Vandevenne u. a., C-7/90, Slg. 1991, I-4371, Randnrn. 16 und 17; vgl. entsprechend für andere Gebiete Urteil vom 27. Februar 1997, Ebony Maritime und Loten Navigation, C-177/95, Slg. 1997, I-1111, Randnr. 36).
- 48 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nämlich die Schaffung eines Systems der objektiven Verantwortlichkeit gemessen an den angestrebten Zielen nicht unverhältnismäßig, wenn dieses System so geartet ist, dass es die von ihm erfassten Personen zur Beachtung der Bestimmungen einer Verordnung anzuhalten vermag, und wenn die verfolgten Ziele ein Allgemeininteresse aufweisen, das die Schaffung eines solchen Systems rechtfertigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Hansen, Randnr. 19).
- 49 Im Licht dieser Rechtsprechung ist sodann darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 3821/85 die Verantwortung für die Erfüllung der Pflichten im Zusammenhang mit dem Kontrollgerät namentlich den Fahrzeuglenkern zuweist. Die Bestimmungen dieser Verordnung über die Benutzung der Schaublätter legen genau fest, wie die Fahrer die geforderten Informationen wie den Stand des Kilometerzählers eintragen müssen. So muss der Kilometerstand bei der Ankunft nach Art. 15 Abs. 5 Buchst. d zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3821/85 auf dem Schaublatt zwingend angegeben werden.
- 50 Nach dem ungarischen Recht ist ein Verstoß gegen diese Verpflichtung gegeben, sobald der dem Ende der letzten Fahrt entsprechende Stand des Kilometerzählers nicht auf dem Schaublatt verzeichnet ist. Der Fahrzeuglenker muss also den Verpflichtungen, wie sie in der Verordnung Nr. 3821/85 festgelegt sind, nachkommen, um keinen Verstoß zu begehen.
- 51 Da das besagte System der objektiven Verantwortlichkeit zum einen so geartet ist, dass die Fahrzeuglenker zur Beachtung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 3821/85 angehalten werden, und da zum anderen die Straßenverkehrssicherheit und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Fahrer im Allgemeininteresse liegen, kann die Schaffung eines Systems der objektiven Verantwortlichkeit im ungarischen Recht gerechtfertigt werden.

- 52 Deshalb ist es für sich genommen nicht mit dem Unionsrecht unvereinbar, wenn ein System der objektiven Verantwortlichkeit wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende vorgesehen wird, mit dem Verstöße gegen die genannte Verordnung geahndet werden.
- 53 Was zweitens die Sanktionsschärfe betrifft, die nach der im Ausgangsverfahren fraglichen Sanktionsregelung vorgesehen ist, so ist auf die oben in den Randnrn. 23 und 24 angeführte Rechtsprechung hinzuweisen, nach der die Mitgliedstaaten befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind allerdings verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten. Die repressiven Maßnahmen dürfen somit insbesondere nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der mit den fraglichen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Zielen erforderlich ist, und sie dürfen gemessen an diesen Zielen auch nicht übermäßig sein.
- 54 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes sowie der Regeln über die Höhe der Geldbußen beachten müssen, sondern auch in Bezug auf die Würdigung der Gesichtspunkte, die in die Festsetzung der Geldbuße einfließen können.
- 55 Demnach ist festzustellen, dass die zwingende Vorgabe für die mit der Ahndung von Verstößen gegen die Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 betrauten nationalen Behörden, eine Geldbuße in der pauschalen Höhe von 100 000 HUF zu verhängen, ohne dass sie den konkreten Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen und gegebenenfalls die Geldbuße herabsetzen können, nicht den Voraussetzungen entspricht, die sich aus der oben in den Randnrn. 23 und 24 angeführten Rechtsprechung ergeben.
- 56 Die ungarische Sanktionsregelung erscheint daher insbesondere in einem Fall, wie er dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt, unverhältnismäßig, in dem nur eine der 15 kontrollierten Scheiben einen Eintragungsmangel aufwies, nämlich das Fehlen des Kilometerstands bei der Ankunft. Außerdem ergibt sich aus den dem Gerichtshof unterbreiteten Akten, dass der Eintragungsmangel, um den es im Ausgangsverfahren geht, keinen Missbrauch begründen konnte, da die auf dem Schaublatt fehlende Angabe auf dem Fahrtenblatt verzeichnet war.
- 57 Zum einen ist nämlich zu der Voraussetzung, dass die repressive Maßnahme nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung der mit den im Ausgangsverfahren fraglichen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele erforderlich ist, festzustellen, dass es den zuständigen nationalen Behörden möglich wäre, die betreffenden Ziele auch mit weniger einschneidenden Maßnahmen zu erreichen, da der begangene Verstoß in Wirklichkeit die Ziele der Straßenverkehrssicherheit und die Arbeitsbedingungen der Fahrzeuglenker, die in den Verordnungen Nrn. 3821/85 und 561/2006 vorgesehen sind, nicht beeinträchtigte.
- 58 Was zum anderen die Voraussetzung betrifft, dass die repressive Maßnahme gemessen an diesen Zielen nicht übermäßig sein darf, ist darauf hinzuweisen, dass der Betrag der besagten Geldbuße, wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, fast dem monatlichen Nettodurchschnittseinkommen eines Arbeitnehmers in Ungarn entspricht. Daher erscheint die Schärfe der Sanktion im Ausgangsverfahren in Anbetracht des begangenen Verstoßes unverhältnismäßig.
- 59 Nach alledem ist auf die dritte und die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 dahin auszulegen ist, dass es einer Sanktionsregelung wie der mit dem Regierungsdekret 57/2007 eingeführten, mit der eine objektive Verantwortlichkeit geschaffen wird, nicht entgegensteht. Dagegen ist es dahin auszulegen, dass es der nach dieser Regelung vorgesehenen Sanktionsschärfe entgegensteht.

Kosten

⁶⁰ Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. Das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates ist dahin auszulegen, dass es einer Sanktionsregelung wie der mit dem Regierungsdekret 57/2007 zur Festlegung der Höhe der Geldbußen bei Verstößen gegen bestimmte Vorschriften über die Güter- und Personenbeförderung im Straßenverkehr (a közúti áru fuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló 57/2007. Korm. Rendelet) vom 31. März 2007 eingeführten entgegensteht, die bei allen Verstößen gegen die in den Art. 13 bis 16 der Verordnung Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr in der durch die Verordnung Nr. 561/2006 geänderten Fassung aufgestellten Vorschriften für die Benutzung der Schaublätter unabhängig von der Schwere des Verstoßes die Verhängung einer Geldbuße in pauschaler Höhe vorsieht.
2. Das Verhältnismäßigkeitserfordernis des Art. 19 Abs. 1 und 4 der Verordnung Nr. 561/2006 ist dahin auszulegen, dass es einer Sanktionsregelung wie der mit dem Regierungsdekret 57/2007 vom 31. März 2007 zur Festlegung der Höhe der Geldbußen bei Verstößen gegen bestimmte Vorschriften über die Güter- und Personenbeförderung im Straßenverkehr eingeführten, mit der eine objektive Verantwortlichkeit geschaffen wird, nicht entgegensteht. Dagegen ist es dahin auszulegen, dass es der nach dieser Regelung vorgesehenen Sanktionsschärfe entgegensteht.

Unterschriften