

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

JULIANE Kokott
vom 9. März 2006¹

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission dem Vereinigten Königreich vor, dass einige seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Regelung der Arbeitszeit von Arbeitnehmern bzw. die zugehörigen Leitlinien gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen.

2. Insbesondere streiten die Parteien darüber, ob das Vereinigte Königreich alle erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte der Arbeitnehmer auf ihre tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit ergriffen hat. Dem könnte ein vom Ministerium für Handel und Industrie erlassener Leitfaden entgegenstehen, wonach Arbeitgeber nicht verpflichtet sind, für die tatsächliche Einhaltung dieser Ruhezeiten durch ihre Arbeitnehmer Sorge zu tragen.

3. Daneben geht es um die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht Ausnahmen von den Höchstgrenzen für die Wochen- und Nacht-

arbeitszeit auch im Hinblick auf solche Arbeitnehmer erlaubt, deren Arbeitszeit nur zum Teil gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder von diesen Arbeitnehmern nur zum Teil selbst festgelegt werden kann.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

4. Den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen dieses Verfahrens bildet die Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung² (im Folgenden: Arbeitszeit-

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 307, S. 18. Die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299, S. 9) hat mit Wirkung vom 4. August 2004 die Arbeitszeitrichtlinie ersetzt. Soweit hier von Belang, stimmen die beiden Richtlinien inhaltlich überein.

richtlinie). Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 enthält diese Richtlinie Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann ...“

5. In den Artikeln 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie sind die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten bestimmt. Danach treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden (Artikel 3) und pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit von elf Stunden (Artikel 5 Absatz 1) gewährt wird.

B — *Nationales Recht*

7. Im Vereinigten Königreich ist die Arbeitszeitrichtlinie durch die Working Time Regulations³ (im Folgenden: WTR) in innerstaatliches Recht umgesetzt worden. Die WTR sind am 1. Oktober 1998 in Kraft getreten.

6. Im Hinblick auf die Besonderheiten bestimmter Tätigkeiten gestattet die Arbeitszeitrichtlinie den Mitgliedstaaten, von einzelnen ihrer Bestimmungen abzuweichen, u. a. von den Mindestruhezeiten und von den Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtsarbeitszeit. Hierzu bestimmt Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie:

8. Artikel 10 Absatz 1 WTR, mit dem Artikel 3 der Arbeitszeitrichtlinie über die tägliche Ruhezeit umgesetzt wird, lautet:

„Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer können die Mitgliedstaaten von den Artikeln 3, 4, 5, 6, 8 und 16 abweichen, wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder

„Jedem erwachsenen Arbeitnehmer wird eine Ruhezeit von nicht weniger als elf zusammenhängenden Stunden für jeden 24-Stunden-Zeitraum gewährt, den er für seinen Arbeitgeber arbeitet.“

3 — „Working Time Regulations 1998“, S.I. 1998, Nr. 1833.

9. Artikel 11 Absatz 1 WTR, der die Vorschriften über die wöchentliche Ruhezeit aus Artikel 5 der Arbeitszeitrichtlinie umsetzt, hat folgenden Wortlaut:

„In Abhängigkeit von Absatz 2 wird jedem erwachsenen Arbeitnehmer eine kontinuierliche Ruhezeit von nicht weniger als 24 Stunden für jeden Siebentageszeitraum gewährt, den er für seinen Arbeitgeber arbeitet.“

10. Außerdem hat das Ministerium für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs einen Leitfaden⁴ erlassen, der den betroffenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern das Verständnis der Vorschriften der WTR erleichtern soll. Hinsichtlich der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten ist in Abschnitt 5 dieses Leitfadens u. a. bestimmt:

„Die Arbeitgeber müssen gewährleisten, dass die Arbeitnehmer ihre Ruhezeiten nehmen können, sie sind aber nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sie dies *auch tun*.“⁵

4 — Der Leitfaden trägt den Titel „Your guide to the Working Time Regulations“ und ist in seiner Fassung vom Juli 2003 einsehbar unter http://www.dti.gov.uk/er/work_time_regs/wtr_guide.pdf (zuletzt besucht am 18. Januar 2006).

5 — Englisch: „Employers must make sure that workers *can* take their rest, but are not required to make sure that they *do* take their rest.“ (vgl. S. 14 des Leitfadens); Hervorhebungen wie im Original.

11. Daneben wurde im Jahr 1999 in Anwendung von Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie ein Artikel 20 Absatz 2 in die WTR eingefügt⁶, der folgenden Wortlaut hat:

„Sofern ein Teil der Arbeitszeit eines Arbeitnehmers gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder nicht vom Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, die besonderen Merkmale der Tätigkeit aber so beschaffen sind, dass der Arbeitnehmer, ohne vom Arbeitgeber dazu angewiesen zu sein, auch Arbeit verrichten kann, deren Dauer nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von ihm selbst festgelegt werden kann, gelten Artikel 4 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 6 Absätze 1, 2 und 7 nur für den Teil seiner Arbeit, der gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder nicht von ihm selbst festgelegt werden kann.“⁷

III — Vorgerichtliches Verfahren und Anträge

12. Mit Schreiben vom 21. März 2002 beanstandete die Kommission, dass Arti-

6 — Die Änderung erfolgte am 16. Dezember 1999 durch Artikel 4 der „Working Time Regulations 1999“ (S.I. 1999, Nr. 3372) und trat am 17. Dezember 1999 in Kraft.

7 — Artikel 4 und 6 WTR enthalten die Höchstgrenzen für die Wochen- bzw. Nachtarbeitszeit.

kel 20 Absatz 2 WTR in unzulässiger Weise über die durch Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie erlaubte Abweichung hinausgehe und dass die durch den Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie empfohlene Rechtsanwendung im Widerspruch zu den Zielen der Arbeitszeitrichtlinie stehe.

13. Hierzu nahm die Regierung des Vereinigten Königreichs mit Schreiben vom 31. Mai 2002 Stellung. Ihrer Ansicht nach entsprachen die innerstaatlichen Umsetzungs Vorschriften einschließlich des Leitfadens den Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie.

14. Am 2. Mai 2003 versandte die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihre Vorwürfe wiederholte. Sie forderte das Vereinigte Königreich auf, innerhalb von zwei Monaten ab Bekanntmachung dieser Stellungnahme die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

15. Mit Schreiben vom 30. Juni 2003 bekräftigte die Regierung des Vereinigten Königreichs jedoch ihre zuvor geäußerte Auffassung.

16. Daraufhin hat die Kommission am 23. November 2004 gemäß Artikel 226 Ab-

satz 2 EG Klage erhoben. Sie beantragte ursprünglich,

— festzustellen, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 und aus Artikel 249 EG verstoßen hat, dass es

1) die Abweichung auf Arbeitnehmer anwendet, deren Arbeitszeit teilweise nicht gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, und

2) keine geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten erlassen hat;

— dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

17. Am 26. Januar 2006 hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ihren Klageantrag teilweise umformuliert. Sie beantragt nunmehr,

— festzustellen, dass das Vereinigte Königreich

1) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 und aus Artikel 249 EG verstoßen hat, indem es die Abweichung auf Arbeitnehmer anwendet, deren Arbeitszeit teilweise nicht gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, und

2) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 249 EG zur Umsetzung des Rechts auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten verstoßen hat, indem es hierzu seinen offiziellen Leitfaden in seiner gegenwärtigen Fassung beibehält;

— dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

18. Das Vereinigte Königreich beantragt seinerseits,

— die Klage abzuweisen,

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19. Im Vorverfahren hatte die Kommission zudem noch die im Vereinigten Königreich angewandte Rechtslage hinsichtlich der Berechnung der Dauer von Nacharbeit gerügt, wie sie sich aus Artikel 6 Absatz 6 WTR und dem Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie ergebe; sie verstoße gegen Artikel 8 der Arbeitszeitrichtlinie in Verbindung mit ihren Begründungserwägungen 11 und 12. Das Vereinigte Königreich änderte daraufhin die entsprechenden Bestimmungen innerhalb der gesetzten Frist⁸. Vor diesem Hintergrund greift die Kommission letztere Rüge in ihrer Klage nicht mehr auf.

IV — Rechtliche Beurteilung

A — Zur ersten Rüge: Unvereinbarkeit der Ausnahmeregelung in Artikel 20 Absatz 2 WTR mit Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie

20. Gegenstand der ersten Rüge der Kommission ist Artikel 20 Absatz 2 WTR in der

⁸ — Artikel 6 Absatz 6 WTR 1998 wurde durch die „Working Time (Amendment) Regulations 2002“ (S.I. 2002, Nr. 3128) mit Wirkung vom 6. April 2003 aufgehoben. Abschnitt 3 des Leitfadens des Ministeriums für Handel und Industrie in der Fassung vom Juli 2003 wurde entsprechend geändert.

Fassung von 1999, wonach die Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtarbeitszeit einem Arbeitnehmer nur für den *Teil seiner Arbeitszeit* zugute kommen, „der gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder nicht von ihm selbst festgelegt werden kann“.

21. Die Kommission beanstandet, dass diese Bestimmung nicht von der durch Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie eröffneten Abweichungsmöglichkeit gedeckt sei. Diese Abweichungsmöglichkeit finde nämlich nur auf Arbeitnehmer Anwendung, deren *gesamte* Arbeitszeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann. Hingegen gestatte sie nicht eine nur auf Teilbereiche der Arbeitnehmertätigkeit beschränkte Anwendung der Bestimmungen über die maximale Wochen- und Nachtarbeitszeit, wie sie aber Artikel 20 Absatz 2 WTR für den Fall vorsehe, dass die Arbeitszeit eines Arbeitnehmers nur *teilweise* nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder nur *teilweise* vom Arbeitnehmer selbst festgelegt wird.

22. Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Bestimmung der Bedeutung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts sowohl deren Wortlaut als auch ihr Zusammenhang und ihre Ziele zu berücksichtigen⁹.

9 — Vgl. nur, aus jüngster Zeit, Urteil vom 8. Dezember 2005 in der Rechtssache C-280/04 (Jyske Finans, Slg. 2005, I-10683, Randnr. 34). Vgl. außerdem die Urteile vom 7. Juni 2005 in der Rechtssache C-17/03 (VEMW u. a., Slg. 2005, I-4983, Randnr. 41) und vom 8. September 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-544/03 und C-545/03 (Mobistar und Belgacom Mobile, Slg. 2005, I-7723, Randnr. 39).

23. Im vorliegenden Fall ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie als auch aus dem Regelungszusammenhang dieser Vorschrift sowie aus Sinn und Zweck der Arbeitszeitrichtlinie insgesamt, dass Abweichungen von den gemeinschaftsrechtlich festgelegten Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtarbeitszeit nur dann möglich sein sollen, wenn die Arbeitszeit *insgesamt* wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder wenn die Arbeitszeit *insgesamt* von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann. Hingegen findet die Abweichungsmöglichkeit keine Anwendung, wenn lediglich einzelne Bestandteile der Arbeitszeit die genannten Eigenschaften aufweisen.

24. So bezieht sich schon der *Wortlaut* von Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie auf „die Arbeitszeit“ als ganze und nicht etwa auf einzelne Teile davon. Auch die „ausgeübte Tätigkeit“, deren besondere Merkmale eine von den allgemeinen Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie abweichende Regelung der täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten rechtfertigen, ist dort in der Einzahl genannt. Es kommt also auf eine Gesamtbetrachtung der Tätigkeit der betroffenen Arbeitnehmer an, nicht etwa die besondere Natur einzelner zu dieser Tätigkeit gehörenden Aufgaben.

25. Der *Regelungszusammenhang*, in dem die Abweichungsmöglichkeit aus Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie steht, bestätigt diese Sichtweise. So umfasst der Begriff „Arbeitszeit“ gemäß der Begriffsbe-

stimmung in Artikel 2 Nr. 1 der Arbeitszeitrichtlinie „jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer ... arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und *seine Tätigkeit* ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“¹⁰. Wiederum wird also auf die Tätigkeit des Arbeitnehmers insgesamt Bezug genommen und nicht etwa nach ihren einzelnen Bestandteilen unterschieden. Die systematische Auslegung ergibt daher ebenfalls, dass der Begriff der Arbeitszeit ein einheitliches Ganzes darstellt, das durch die allgemeine Natur der Tätigkeit des Arbeitnehmers bestimmt ist, nicht hingegen durch die Merkmale einzelner Aufgaben, die er verrichtet.

26. Den gleichen Schluss legt auch das *Ziel des Arbeitnehmerschutzes* nahe, auf das die Arbeitszeitrichtlinie insgesamt ganz maßgeblich ausgerichtet ist und das nicht zuletzt auch in ihrem Artikel 17 Absatz 1 ausdrücklich seinen Niederschlag findet¹¹.

27. Wie sich nämlich sowohl aus der Rechtsgrundlage der Arbeitszeitrichtlinie in Artikel 118a EG-Vertrag¹² als auch aus deren erster, vierter, siebter und achter Begründungserwägung sowie aus ihrem Artikel 1 Absatz 1 ergibt, sollen durch die Arbeitszeitrichtlinie Mindestvorschriften festgelegt werden, die dazu bestimmt sind,

die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer durch eine Angleichung namentlich der innerstaatlichen Arbeitszeitvorschriften zu verbessern¹³.

28. Ferner soll nach den genannten Bestimmungen die gemeinschaftsweite Harmonisierung der Arbeitszeitgestaltung einen besseren Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleisten, u. a. durch die Gewährung von täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten und angemessenen Ruhepausen sowie die Festlegung einer durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit¹⁴.

29. In der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer¹⁵, auf die die Arbeitszeitrichtlinie ausdrücklich Bezug nimmt¹⁶, heißt es ebenfalls in Punkt 7, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes zu

10 — Hervorhebung von mir.

11 — Vgl. die einleitenden Worte in Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie: „Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer ...“.

12 — Die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden.

13 — Urteile vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-173/99 (BECTU, Slg. 2001, I-4881, Randnr. 37), vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-151/02 (Jaeger, Slg. 2003, I-8389, Randnr. 45), vom 5. Oktober 2004 in den verbundenen Rechtssachen C-397/01 bis C-403/01 (Pfeiffer u. a., Slg. 2004, I-8835, Randnr. 91), vom 12. Oktober 2004 in der Rechtssache C-313/02 (Wippel, Slg. 2004, I-9483, Randnr. 46) und vom 1. Dezember 2005 in der Rechtssache C-14/04 (Dellas u. a., Slg. 2005, I-10253 Randnr. 40). Vgl. auch das Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnrn. 75 bis 77).

14 — Urteil vom 3. Oktober 2000 in der Rechtssache C-303/98 (Simap, Slg. 2000, I-7963, Randnr. 49) sowie die in Fußnote 13 zitierten Urteile BECTU (Randnr. 38), Jaeger (Randnrn. 46 und 92), Pfeiffer (Randnrn. 76, 82 und 91), Wippel (Randnr. 47) und Dellas (Randnr. 41). Vgl. daneben auch das Urteil Vereinigtes Königreich/Rat (zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 45 und 75).

15 — Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer wurde anlässlich der Tagung des Europäischen Rates von Straßburg am 9. Dezember 1989 im Wege einer Erklärung verabschiedet. Diese Erklärung wurde von den Staats- bzw. Regierungschefs von elf der damals zwölf Mitgliedstaaten angenommen und ist nicht im Amtsblatt veröffentlicht; vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bull. EG 12-1989, Nr. 1.1.10.

16 — Vierte Begründungserwägung der Arbeitszeitrichtlinie.

einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft führen muss und dass dieser Prozess die Arbeitszeit und die Arbeitszeitgestaltung betreffe. In Punkt 8 dieser Charta wird fortgeführt, dass jeder Arbeitnehmer der Gemeinschaft Anspruch auf u. a. die (wöchentliche) Ruhezeit hat, deren Dauer gemäß den einzelstaatlichen Gepflogenheiten auf dem Wege des Fortschritts in den einzelnen Staaten einander anzunähern ist.

heit und Gesundheit aller von ihr erfassten Arbeitnehmer zu gewährleisten, die Abweichungsmöglichkeit ihres Artikels 17 Absatz 1 auf diejenigen Fälle beschränkt bleiben, in denen *die gesamte Arbeitszeit* und nicht etwa nur Teile davon wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder in denen *die gesamte Arbeitszeit* von den betroffenen Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann.

30. Vor diesem Hintergrund werden die in der Arbeitszeitrichtlinie enthaltenen Bestimmungen über die Höchstdauer der Arbeit und die Mindestruhezeit in ständiger Rechtsprechung als besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft angesehen, die jedem Arbeitnehmer als ein zum Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit bestimmter Mindestanspruch zugute kommen müssen¹⁷.

31. Dementsprechend sind Ausnahmen von den genannten Arbeitszeitregeln, wie etwa die Abweichungsmöglichkeiten des Artikels 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie, eng auszulegen¹⁸. So muss im Einklang mit dem Ziel dieser Richtlinie, den Schutz der Sicher-

32. Wendete man die Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitrichtlinie auch auf Fälle an, in denen die Arbeitszeit nur *teilweise* gemessen, im Voraus festgelegt oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann, so bestünde die Gefahr einer Umgehung der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtarbeitszeit. In solchen Fällen könnte nämlich die zulässige maximale Wochen- oder Nachtarbeitszeit bereits ganz oder weitgehend mit demjenigen Teil der Tätigkeit des betroffenen Arbeitnehmers ausgeschöpft werden, für den die Arbeitszeit gemessen, im Voraus festgelegt oder nicht vom Arbeitnehmer selbst bestimmt wird. Zur Erledigung seiner sonstigen Aufgaben, die sich wegen ihrer besonderen Merkmale nicht für eine Messung der Arbeitszeit oder für ihre Bestimmung im Voraus eignen oder für die der Betroffene seine Arbeitszeit selbst festlegen kann, müsste der Arbeitnehmer dann womöglich die Höchstgrenzen für die Wochen- oder Nachtarbeitszeit überschreiten.

17 — Urteile BECTU (Randnrn. 43 und 47), Pfeiffer (Randnr. 100), Wippel (Randnr. 47) und Dellas (Randnr. 49), zitiert in Fußnote 13.

18 — In diesem Sinne auch das Urteil Jaeger (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 89), wonach „die in Artikel 17 der Richtlinie 93/104 vorgesehenen Abweichungen als Ausnahmen von der Gemeinschaftsregelung über die Arbeitszeitgestaltung so ausgelegt werden müssen, dass ihr Anwendungsbereich auf das zur Wahrung der Interessen, deren Schutz sie ermöglichen, unbedingt Erforderliche begrenzt wird“ (Hervorhebungen von mir).

33. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass der Anwendungsbe-
reich von Artikel 20 Absatz 2 WTR über die
in Artikel 17 Absatz 1 der Arbeitszeitricht-
linie vorgesehene Abweichungsmöglichkeit
hinausgeht und somit gegen diese gemein-
schaftsrechtliche Bestimmung verstößt.

34. In seiner Klagebeantwortung hat das
Vereinigte Königreich eingeräumt, dass Ar-
tikel 20 Absatz 2 WTR „zur ordnungsge-
mäßigen Umsetzung von Artikel 17 Absatz 1
der Arbeitszeitrichtlinie nicht notwendig
sei“, und hat zugesagt, diese innerstaatliche
Vorschrift aufzuheben. Die mündliche Ver-
handlung vor dem Gerichtshof hat zudem
ergeben, dass eine entsprechende Änder-
ungsverordnung derzeit das Rechtsetzungs-
verfahren im Vereinigten Königreich durch-
läuft und ihr voraussichtliches Inkrafttreten
für den 6. April 2006 erwartet wird.

35. Nach ständiger Rechtsprechung ist das
Vorliegen einer Vertragsverletzung jedoch
anhand der Situation zu beurteilen, in der
sich der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf
der Frist befand, die in der mit Gründen
versehene Stellungnahme gesetzt wurde;
später eingetretene Veränderungen können
vom Gerichtshof nicht berücksichtigt wer-
den. Die bloße Ankündigung einer Ände-
rung der innerstaatlichen Rechts- oder Ver-
waltungsvorschriften reicht insoweit ohne-
hin nicht aus¹⁹.

36. Zum maßgeblichen Zeitpunkt bestand
also die Vertragsverletzung fort. Somit ist
beim derzeitigen Verfahrensstand der ersten
Rüge der Kommission stattzugeben.

37. In der mündlichen Verhandlung vor
dem Gerichtshof hat die Kommission in
Aussicht gestellt, dass sie eine Rücknahme
ihrer ersten Rüge erwägen werde, sobald die
Änderungsverordnung zur Aufhebung von
Artikel 20 Absatz 2 WTR in Kraft sei. Sollte
es zu einer solchen teilweisen Klagerück-
nahme kommen, würde sich der Gegenstand
des vorliegenden Vertragsverletzungsverfah-
rens fortan nur noch auf die zweite Rüge der
Kommission beschränken, der sich die fol-
genden Ausführungen widmen.

*B — Zur zweiten Rüge: Fehlen geeigneter
Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts auf
tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten*

38. Mit ihrer zweiten Rüge macht die
Kommission geltend, das Vereinigte König-
reich habe gegen seine Verpflichtungen aus
Artikel 249 EG zur Umsetzung des Rechts
auf tägliche und wöchentliche Mindestruhe-
zeiten verstoßen, indem es seinen offiziellen
Leitfaden in seiner gegenwärtigen Fassung
beibehielt. Hintergrund dieser Rüge ist der
Leitfaden des Ministeriums für Handel und
Industrie, in dem es heißt, die Arbeitgeber
müssten gewährleisten, dass die Arbeitneh-
mer ihre Ruhezeiten nehmen *können*, seien
aber nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass
sie dies *auch tun*.

¹⁹ — Vgl. nur Urteil vom 26. Januar 2006 in der Rechtssache
C-514/03 (Kommission/Spanien, Slg. 2006, I-963,
Randnr. 44).

39. Bevor diese Rüge in der Sache gewürdigt werden kann, stellt sich zunächst die Frage ihrer Zulässigkeit.

1. Zulässigkeit

40. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs ist die zweite Rüge aus zwei Gründen unzulässig.

a) Zum Vorwurf der Erweiterung des Streitgegenstands

41. Zunächst wirft das Vereinigte Königreich der Kommission eine Erweiterung des Streitgegenstands während des Vertragsverletzungsverfahrens vor. Es beanstandet, die Kommission gehe in ihrer Klageschrift über die mit Gründen versehene Stellungnahme hinaus. So sei die zweite Rüge in der mit Gründen versehenen Stellungnahme auf den Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie beschränkt gewesen. In der Klageschrift hingegen habe die Kommission den weiter gehenden allgemeinen Vorwurf erhoben, es fehle an geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung der umfassenden und wirksamen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in der Praxis, ohne dabei die ursprüngliche Beschränkung ihrer Rüge auf den Leitfaden wieder aufzugreifen.

42. Nach ständiger Rechtsprechung wird der Gegenstand einer Klage nach Artikel 226 EG

durch das dort vorgesehene Vorverfahren eingegrenzt. Daher muss die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein wie die mit Gründen versehene Stellungnahme. Eine Rüge, die in dieser Stellungnahme nicht erhoben wurde, ist also im Verfahren vor dem Gerichtshof unzulässig²⁰.

43. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen der Darlegung der Rügen im Mahnschreiben, im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss, sofern nur der Streitgegenstand nicht erweitert oder geändert worden ist²¹.

44. Im vorliegenden Fall hat die Kommission in Randnummer 22 ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme klargestellt, dass sie keine Einwendungen gegen die Vorschriften der WTR als solche habe, mit denen die Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie über die tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit umgesetzt werden. Jedoch stimme die Praxis, wie sie sich namentlich aus dem Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie ergebe, nicht mit der Arbeitszeitrichtlinie überein. In Randnummer 23 der mit Gründen versehenen Stellungnahme ist

20 — Urteile vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 11), vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-340/02 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-9845, Randnr. 26) und vom 10. November 2005 in der Rechtssache C-29/04 (Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-9705, Randnr. 26); vgl. auch Urteil vom 8. Dezember 2005 in der Rechtssache C-33/04 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2005, I-10629, Randnr. 36).

21 — Urteile vom 16. Juni 2005 in der Rechtssache C-456/03 (Kommission/Italien, Slg. 2005, I-5335, Randnr. 39), vom 7. Juli 2005 in der Rechtssache C-147/03 (Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 24) und Kommission/Luxemburg (zitiert in Fußnote 20, Randnr. 37); vgl. auch Urteile vom 27. November 2003 in der Rechtssache C-185/00 (Kommission/Finnland, Slg. 2003, I-14189, Randnr. 81) und vom 14. Juli 2005 in der Rechtssache C-433/03 (Kommission/Deutschland, Slg. 2005, I-6985, Randnr. 28).

die Kommission sodann zu dem Schluss gekommen, die in dem Leitfaden dargelegte Ansicht des Vereinigten Königreichs sei mit dem Ziel der Richtlinie unvereinbar, und der Wortlaut des Leitfadens müsse somit geändert werden. Zum Abschluss hat die Kommission in Randnummer 27 der mit Gründen versehenen Stellungnahme unterstrichen, dass gemäß Artikel 249 EG die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sei. Entsprechend trügen die Mitgliedstaaten vorliegend die Verantwortung dafür, dass die durch die Arbeitszeitrichtlinie gewährten Rechte, namentlich in Bezug auf die tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit, gewährt und in Anspruch genommen würden²². Die bloße Umsetzung der Richtlinie genüge nicht. Der Leitfaden könne nämlich zu einer Praxis führen, die der Arbeitszeitrichtlinie zuwiderlaufe.

45. In ihrer Klageschrift weist die Kommission in Randnummer 25 erneut auf die Umsetzung von Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie durch Artikel 10 und 11 WTR hin. Sie zitiert anschließend die entsprechende Stelle im Leitfaden und führt in Randnummer 26 der Klageschrift wiederum aus, dass ihrer Ansicht nach der Leitfaden eine Praxis anregen und unterstützen könnte, die den Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie nicht entspreche. Zusammenfassend schlussfolgert die Kommission in Randnummer 29 der Klageschrift, dass die im Leitfaden offenbarte Praxis mit der Pflicht zur umfassenden und wirksamen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie unvereinbar sei; gemäß Artikel 249 EG hätten die Mitgliedstaaten die klare Verantwortung dafür, dass die durch die Arbeitszeitrichtlinie gewährten Rechte,

namentlich in Bezug auf die tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit, wirksam gewährt und in Anspruch genommen würden²³.

46. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Kommission im vorliegenden Fall keineswegs durch eine Erweiterung des Streitgegenstands die Verteidigungsrechte des Vereinigten Königreichs verletzt hat. Vielmehr hat sie ihre Klage hinsichtlich der zweiten Rüge auf die gleichen Erwägungen gestützt wie schon ihre mit Gründen versehene Stellungnahme. Ohne sich jeweils gegen die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie als solche durch die Bestimmungen der WTR zu wenden, rügt die Kommission sowohl in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in ihrer Klage *allein die behördlich empfohlene Praxis*, wie sie in dem Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie zum Ausdruck komme.

b) Zum Vorwurf der Unbestimmtheit der Klage

47. Darüber hinaus rügt das Vereinigte Königreich die Unbestimmtheit der Klage. Statt lediglich auf die den Mitgliedstaaten obliegende allgemeine Verpflichtung aus Artikel 249 EG hinzuweisen, hätte die Kommission in einem Fall wie dem vor-

22 — Englisch: „... Member States have a responsibility to ensure that the rights granted by the Directive, notably the rights to daily and weekly rest, are granted and exercised.“

23 — Englisch: „... the Member States have a clear responsibility to ensure that the rights granted by the Directive, and notably the right to daily and weekly rest are *effectively granted and exercised*“ (Hervorhebung wie im Original).

liegenden, in dem es um die angeblich fehlerhafte Umsetzung einer Richtlinie geht, nach Auffassung des Vereinigten Königreichs eindeutig und detailliert die Bereiche nennen müssen, in denen sie die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie als fehlerhaft ansieht.

48. Aus Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung des Gerichtshofes und der einschlägigen Rechtsprechung ergibt sich, dass die Klageschrift den Streitgegenstand angeben und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss und dass diese Darstellung hinreichend klar und deutlich sein muss, um dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe zu ermöglichen²⁴.

49. Im vorliegenden Fall hat die Kommission in ihrer Klageschrift, wie auch schon in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme, ausdrücklich den Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie zum Gegenstand ihrer zweiten Rüge gemacht²⁵. Kern ihres Vorwurfs, der in Randnummern 25 und 30 der Klageschrift besonders klar zum Ausdruck kommt, ist das von dem Leitfaden ausgehende Signal an die Arbeitgeber, es sei nicht erforderlich zu gewährleisten, dass ihre Arbeitnehmer die ihnen gewährten Ruhepausen auch tatsächlich nutzten; stattdessen sei es ausreichend, dass Arbeitnehmer, die ihre Ruhezeiten nehmen wollten, lediglich nicht daran gehindert würden.

24 — Vgl. nur Urteile vom 9. Januar 2003 in der Rechtssache C-178/00 (Italien/Kommission, Slg. 2003, I-303, Randnr. 6) und vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-55/03 (Kommission/Spanien, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 23).

25 — Vgl. oben, Nrn. 44 und 45 dieser Schlussanträge.

50. Unter diesen Umständen hat die Kommission hinreichend konkretisiert, worin sie den von ihr behaupteten Vertragsverstoß sieht.

51. Dass die Kommission in ihrem Klageantrag lediglich auf Artikel 249 EG Bezug nimmt und nicht etwa eine Verurteilung des Vereinigten Königreichs wegen Verstoßes gegen Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie begehrt, ist in diesem Zusammenhang unschädlich. Denn das Vertragsverletzungsverfahren zielt auf die Feststellung durch den Gerichtshof ab, dass ein Mitgliedstaat gegen eine *Verpflichtung aus dem Vertrag* verstoßen hat (Artikel 226 Absatz 1 EG und 228 Absatz 1 EG). Im Fall der Nichtumsetzung oder der fehlerhaften Umsetzung einer Richtlinie liegt diese Vertragsverletzung in einem Verstoß gegen Artikel 249 Absatz 3 EG. Auf eben diese Vorschrift hat die Kommission in ihrer Klage Bezug genommen.

52. Freilich muss aus der Vertragsverletzungsklage zusätzlich auch erkennbar werden, welche Bestimmungen einer Richtlinie nach Auffassung der Kommission unter Verstoß gegen Artikel 249 Absatz 3 EG nicht oder fehlerhaft umgesetzt wurden. Sinnvollerweise sollte dies durch die ausdrückliche Nennung der in Frage stehenden Bestimmungen im Klageantrag selbst geschehen. Zwingend ist dies aber keineswegs. Denn wie bereits erwähnt, muss die Darstellung des Streitgegenstands und der Klagegründe lediglich hinreichend klar und deutlich sein, um dem beklagten Mitgliedstaat die Vorbereitung seiner Verteidigung und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe zu ermöglichen. Die-

sen Anforderungen genügt im vorliegenden Fall der Verweis der Kommission auf die mangelhafte „Umsetzung des Rechts auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten“, der sich sowohl im Klageantrag selbst als auch in der Begründung ihrer Klage findet. Im Übrigen nimmt die Kommission auch an verschiedenen Stellen ihrer Klageschrift ausdrücklich auf die Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie Bezug²⁶.

55. Die Parteien streiten im Wesentlichen darüber, ob den Artikeln 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie bereits dann Genüge getan ist, wenn den betroffenen Arbeitnehmern lediglich ein *Rechtsanspruch* auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten eingeräumt wird, oder ob die Mitgliedstaaten den Arbeitgebern eine darüber hinausgehende *Ergebnisverpflichtung* auferlegen müssen, dafür zu sorgen, dass die Ruhezeiten auch tatsächlich eingehalten werden.

c) Zwischenergebnis

53. Somit ist die Klage in Bezug auf die zweite Rüge insgesamt zulässig.

a) Wesentliche Argumente der Parteien

56. Das Vereinigte Königreich leitet insbesondere aus dem Wortlaut von Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie her, dass den Arbeitnehmern lediglich ein Rechtsanspruch auf ihre täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten eingeräumt werden müsse („ensure that ... every worker is entitled to ...“), dass aber die Arbeitgeber nicht für die tatsächliche Einhaltung der Ruhezeiten sorgen müssten. Im Gegensatz zu anderen Bestimmungen der Richtlinie folge aus den genannten Vorschriften keine Ergebnisverpflichtung. Von den Arbeitgebern könne nicht verlangt werden, die Arbeitnehmer zur tatsächlichen Inanspruchnahme der ihnen zustehenden Ruhezeiten zu zwingen. In diesem Sinne verdeutliche der Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie nur, wo der Verantwortungsbereich der Arbeitgeber ende.

2. Begründetheit

54. Die zweite Rüge der Kommission ist begründet, wenn die streitige Aussage im Abschnitt 5 des Leitfadens des Ministeriums für Handel und Industrie der Zielvorgabe widerspricht, die sich für die Mitgliedstaaten aus den Artikeln 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie in Verbindung mit Artikel 249 Absatz 3 EG ergibt.

57. Zum Vergleich verweist das Vereinigte Königreich auf die Höchstgrenzen für Wochen- und Nachtarbeitszeit in den Artikeln 6 Absatz 2 und 8 Absatz 1 der Arbeitszeit-

26 — Vgl. etwa Randnrn. 2, 32 und 34 der Klageschrift.

richtlinie, wo eine stärker ergebnisorientierte Formulierung gewählt worden sei („ensure that ... does not exceed ...“) als in den hier einschlägigen Artikeln 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie. Das Vereinigte Königreich zieht außerdem eine Parallele zur Regelung über den Mutterschaftsurlaub in Artikel 8 der Richtlinie 92/85²⁷, in dessen beiden Absätzen ebenfalls zwischen einem Rechtsanspruch und einer Ergebnisverpflichtung unterschieden werde, wobei für den bloßen Rechtsanspruch im ersten Absatz jener Vorschrift wiederum die Formulierung „entitled to“ stehe.

58. Die Kommission widerspricht diesen auf Wortlaut und Regelungszusammenhang gestützten Argumenten des Vereinigten Königreichs und weist insoweit insbesondere auf die Uneinheitlichkeit der Formulierungen hin, die sich nicht nur zwischen den verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie feststellen lasse, sondern auch innerhalb einzelner Sprachfassungen. Ihrer Ansicht nach folgt aus Artikel 249 EG eine klare Verantwortung für die Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass die in der Arbeitszeitrichtlinie vorgesehenen Rechte der Arbeitnehmer, namentlich in Bezug auf die tägliche und wöchentliche Mindestruhezeit, wirksam gewährt und in Anspruch genommen würden. Die Arbeitgeber müssten dies durch eine entsprechende betriebliche Organisation sicherstellen.

27 — Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), ABl. L 348, S. 1.

59. Der in Frage stehende Abschnitt 5 des Leitfadens des Ministeriums für Handel und Industrie regt nach Auffassung der Kommission die Arbeitgeber zu einer Praxis an, welche den Anforderungen der Arbeitszeitrichtlinie nicht genügt. Den Arbeitgebern werde suggeriert, sie müssten nicht gewährleisten, dass ihre Arbeitnehmer die ihnen gewährten Ruhepausen auch tatsächlich in Anspruch nähmen. Zumindest entmutige der Leitfaden die Arbeitgeber, dies sicherzustellen.

b) Würdigung

60. Gemäß Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden und pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit von elf Stunden gemäß Artikel 3 gewährt wird.

61. Über diese Festlegung hinaus enthalten aber weder der *Wortlaut* der Artikel 3 und 5 noch die *Systematik* der Arbeitszeitrichtlinie nähere Hinweise darauf, welche konkreten Anforderungen die Mitgliedstaaten an die Arbeitgeber zu stellen haben, damit das gemeinschaftsrechtliche Ziel der Gewährung

täglicher und wöchentlicher Mindestruhezeiten wirksam erfüllt wird.

Artikel 4 jedoch das Wort „hebben“ und in Artikel 7 den Ausdruck „wordt toegekend“.

62. Die Formulierung der verschiedenen Vorschriften der Arbeitszeitrichtlinie ist je nach Sprachfassung und auch innerhalb einzelner Sprachfassungen höchst uneinheitlich. So wird zwar etwa in ihrer englischen Version in den Artikeln 3, 4, 5 und 7 durchgängig der Ausdruck „is entitled to“ verwendet, was im Sinne eines bloßen Rechtsanspruchs des Arbeitnehmers gedeutet werden könnte. In der französischen, italienischen und portugiesischen Sprachfassung wird hingegen in denselben Artikeln der Begriff „bénéficiaire“ (Französisch) bzw. „beneficiario“ (Italienisch) bzw. „beneficiário“ (Portugiesisch) benutzt, was sich im Deutschen mit „genießen“ oder „zugute kommen“ übersetzen lässt und folglich auch im Sinne einer Ergebnisverpflichtung gedeutet werden könnte. In wieder anderen Sprachfassungen ist der Gebrauch der Terminologie nicht einmal innerhalb der diversen Vorschriften über die Ruhezeit (Artikel 3, 4, 5 und 7) einheitlich. So enthält etwa die deutsche Version der Artikel 3, 4 und 5 den Ausdruck „gewährt wird“, hingegen heißt es in Artikel 7 „erhält“. In der spanischen Fassung wird in den Artikeln 3 und 5 der Begriff „disfrutar“ gebraucht, während es in Artikel 4 „tengan derecho a disfrutar“ und in Artikel 7 „dispongan“ heißt. Ähnlich uneinheitlich verwendet die niederländische Sprachfassung in den Artikeln 3 und 5 das Wort „genieten“, in

63. Mit dieser generellen Uneinheitlichkeit des Sprachgebrauchs lässt sich auch erklären, dass die Arbeitszeitrichtlinie zur Festlegung der Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtarbeitszeit in Artikel 6 Absatz 2 und in Artikel 8 Absatz 1 nicht auf dieselben Formulierungen zurückgreift wie bei der Festlegung der Mindestruhezeiten. So wird dort von den Mitgliedstaaten verlangt, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Wochen- bzw. Nachtarbeitszeit die jeweils festgelegte Höchstdauer „nicht überschreitet“²⁸.

64. Entgegen der Auffassung des Vereinigten Königreichs lässt sich aus der jeweiligen Wortwahl kein qualitativer Unterschied zwischen den Vorgaben der Artikel 6 und 8 der Arbeitszeitrichtlinie einerseits und jenen der hier im Streit stehenden Artikel 3 und 5 andererseits herleiten. Gegen einen solchen Unterschied spricht insbesondere die achte Begründungserwägung der Arbeitszeitrichtlinie, in der Mindestruhezeiten und Höchstarbeitszeiten in einem Atemzug und vor dem Hintergrund derselben Zielvorgabe genannt werden: Beide dienen dazu, die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

28 — Die anderen von mir verglichenen Sprachfassungen (Französisch, Englisch, Italienisch, Spanisch, Portugiesisch und Niederländisch) enthalten entsprechende Formulierungen.

65. Im Lichte dieser *Zielsetzung*²⁹ muss deshalb letztlich auch die Reichweite der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen aus Artikel 3 und 5 der Arbeitszeitrichtlinie hinsichtlich der täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten ermittelt werden. Wie bereits erwähnt³⁰, werden sowohl die Bestimmungen über die Höchstdauer der Arbeit als auch jene über die Mindestruhezeit in ständiger Rechtsprechung als besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft angesehen, die jedem Arbeitnehmer als ein zum Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit bestimmter Mindestanspruch zugute kommen müssen³¹. Die praktische Wirksamkeit der Rechte, die den Arbeitnehmern durch die Arbeitszeitrichtlinie verliehen werden, muss in vollem Umfang gewährleistet werden, was notwendig die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten impliziert, die Einhaltung jeder der in dieser Richtlinie aufgestellten Mindestvorschriften zu gewährleisten³².

66. Um einen wirksamen Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu erreichen, ist es erforderlich, dass ihnen die vorgesehenen Mindestruhezeiten auch *tatsächlich gewährt werden*³³. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber in die Lage versetzt

werden, die ihnen zustehenden Ruhezeiten tatsächlich zu nehmen, und nicht etwa aufgrund faktischer Zwänge hiervon abgehalten werden³⁴.

67. Sicherlich wird es im Normalfall unverhältnismäßig sein, wenn nicht gar unmöglich, einem Arbeitgeber abzuverlangen, dass er seine Arbeitnehmer zur Inanspruchnahme der ihnen zustehenden Ruhezeiten *zwingt*. Dies hat auch die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt. Dementsprechend weist das Vereinigte Königreich zutreffend darauf hin, dass nicht zuletzt aus praktischen Gründen die Verantwortung der Arbeitgeber hinsichtlich der Einhaltung von Ruhezeiten nicht grenzenlos sein kann.

68. Keinesfalls darf sich jedoch ein Arbeitgeber auf eine rein passive Rolle zurückziehen und lediglich denjenigen Arbeitnehmern Ruhezeiten gewähren, die dies auch ausdrücklich verlangen und nötigenfalls gerichtlich durchsetzen. Nicht erst ein drohendes Prozessrisiko, sondern bereits die Gefahr, sich innerhalb des Betriebes durch das bloße Einfordern von Ruhezeiten unbeliebt zu machen, könnte eine effektive Inanspruchnahme dieser zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer garantierten Rechte deutlich erschweren.

29 — Vgl. dazu auch Nrn. 26 bis 29 dieser Schlussanträge.

30 — Nr. 30 dieser Schlussanträge.

31 — Urteile BECTU (Randnrn. 43 und 47), Pfeiffer (Randnr. 100), Wippel (Randnr. 47) und Dellas (Randnr. 49), zitiert in Fußnote 13.

32 — Urteil Dellas (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 53); das Erfordernis des wirksamen Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer durch die tatsächliche (effektive) Gewährleistung von Mindestruhezeiten betont auch bereits das Urteil Jaeger (zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 70, 92 und 95).

33 — In diesem Sinne auch das Urteil Jaeger (zitiert in Fußnote 13, Randnrn. 70 und 92).

34 — Im selben Sinne — bezogen auf den Urlaubsanspruch — die Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl vom 27. Oktober 2005 in den noch anhängigen verbundenen Rechts-sachen C-131/04 und C-257/04 (Robinson-Steele u. a., Nr. 54).

69. Dem Arbeitgeber obliegt es vielmehr, aktiv dafür Sorge zu tragen, dass ein Betriebsklima entsteht, in dem die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Mindestruhezeiten auch tatsächlich eingehalten werden. Ohne Zweifel setzt dies zunächst voraus, dass im Rahmen der jeweiligen betrieblichen Organisation überhaupt entsprechende Arbeits- und Ruhezeiten vorgesehen werden. Darüber hinaus muss es aber innerhalb eines Betriebes auch in der Praxis selbstverständlich sein, dass das Recht der Arbeitnehmer auf Ruhezeiten nicht nur auf dem Papier steht, sondern tatsächlich wahrgenommen werden kann. Insbesondere darf kein faktischer Druck entstehen, der Arbeitnehmer von der tatsächlichen Inanspruchnahme ihrer Ruhezeiten abzuhalten vermag. Dabei ist es unerheblich, ob ein solcher Druck vom Arbeitgeber ausgeht — etwa durch die von ihm gestellten Leistungsanforderungen — oder sich daraus ergibt, dass Teile der Belegschaft die ihnen zustehenden Ruhezeiten von sich aus ungenutzt verstreichen lassen und dadurch für andere Arbeitnehmer eine Art Gruppenzwang entsteht, es ihnen gleichzutun.

70. Vor diesem Hintergrund ist die streitige Passage des Leitfadens des Ministeriums für Handel und Industrie zumindest missverständlich. Zwar gibt ihr erster Halbsatz zutreffend die Verpflichtung der Arbeitgeber wieder, zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmer ihre Ruhezeiten nehmen *können*. Der zweite Halbsatz fügt jedoch hinzu, dass die Arbeitgeber nicht verpflichtet seien,

dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmer ihre Ruhezeiten auch *tatsächlich* nehmen. Liest man diese Aussagen im Zusammenhang — auch im Zusammenhang mit dem sonstigen Inhalt des Leitfadens³⁵ —, so ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass der Leitfaden Arbeitgeber zu einem rein passiven Verhalten anregen kann, welches mit den Zielen der Arbeitsrichtlinie unvereinbar wäre. Es könnte vielmehr der Eindruck entstehen, dass bereits ein solches Verhalten des Arbeitgebers ausreichend sei, um sich rechtmäßig zu verhalten. Wie jedoch bereits erwähnt, darf sich die den Arbeitgebern zugeschriebene Rolle gerade nicht in einem solchen passiven Verhalten erschöpfen, sondern muss auch die Pflicht zur Schaffung einer Arbeitsatmosphäre umfassen, welche die Arbeitnehmer zur Wahrnehmung der ihnen zustehenden Ruhezeiten anregt.

71. Indem es die besagte, zumindest missverständliche, Passage in den Leitfaden des Ministeriums für Handel und Industrie aufnahm, hat das Vereinigte Königreich folglich gegen seine Pflicht verstoßen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit jedem Arbeitnehmer tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten im Sinne der Artikel 3 und 5 der Arbeitsrichtlinie gewährt werden.

35 — So heißt es etwa in der Einleitung zu Abschnitt 5 des Leitfadens: „Employers must check ... how working time is arranged and whether workers can take the time off they are entitled to ...“ (vgl. S. 14 des Leitfadens).

72. Dem steht auch nicht entgegen, dass der Leitfaden für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer möglicherweise lediglich den Charakter einer Empfehlung hat und somit rechtlich unverbindlich ist³⁶. Denn wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, kann jegliches Verhalten öffentlicher Stellen eines Mitgliedstaats, auch eine Maßnahme ohne zwingenden Charakter, das Verhalten von Bürgern in diesem Staat beeinflussen und somit die Erreichung der Ziele der Gemeinschaft vereiteln³⁷. Dies gilt auch für die Erreichung der Ziele einer Richtlinie, welche gemäß Artikel 249 Absatz 3 EG für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, verbindlich sind.

73. Dabei erschöpft sich die Bindung des Mitgliedstaats auch nicht in der — dem Normgeber obliegenden — Verpflichtung, die Richtlinie ordnungsgemäß in innerstaatliches Recht umzusetzen. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 EG schließt sie vielmehr auch die allen Trägern öffentlicher Gewalt obliegende Pflicht zur

Gewährleistung einer gemeinschaftsrechtskonformen *Anwendung* des innerstaatlichen Rechts ein³⁸. Durch missverständliche Empfehlungen seiner öffentlichen Stellen darf ein Mitgliedstaat nicht die Gefahr schaffen, dass die praktische Anwendung seines innerstaatlichen Rechts den Zielen einer Richtlinie zuwiderläuft.

74. Aus diesen Gründen ist auch der zweiten Rüge der Kommission stattzugeben.

V — Kosten

75. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat und das Vereinigte Königreich mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen³⁹.

38 — Im selben Sinne — bezogen auf eine gemeinschaftsrechtswidrige *Verwaltungspraxis* — das Urteil vom 12. Mai 2005 in der Rechtssache C-278/03 (Kommission/Italien, Slg. 2005, I-3747, Randnr. 13): „Eine Vertragsverletzung kann sich nämlich aus dem Bestehen einer Verwaltungspraxis ergeben, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, auch wenn die anwendbare nationale Regelung als solche mit diesem Recht vereinbar ist.“

39 — Sollte die Kommission ihre erste Rüge noch zurücknehmen, so käme insoweit Artikel 69 § 5 der Verfahrensverordnung zur Anwendung. Nach dieser Vorschrift hat der Gerichtshof zuletzt in der Rechtssache C-514/03 das Königreich Spanien auf Antrag der Kommission zur Tragung der Kosten für den zurückgenommenen Teil der Vertragsverletzungsklage verurteilt, weil jener Mitgliedstaat durch eine verspätete Änderung seines innerstaatlichen Rechts die Klage der Kommission provoziert hatte (Urteil zitiert in Fußnote 19, Randnr. 68).

36 — Auf einen bloßen Empfehlungscharakter lässt jedenfalls folgender einleitender Hinweis auf S. 1 des Leitfadens schließen: „This booklet ... gives general guidance only and should not be regarded as a complete or authoritative statement of the law.“

37 — In diesem Sinne Urteil vom 24. November 1982 in der Rechtssache 249/81 (Kommission/Irland, „Buy Irish“, Slg. 1982, 4005, Randnr. 28).

VI — Ergebnis

76. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

- 1) Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 249 Absatz 3 EG zur Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung verstoßen, dass es
 - im Widerspruch zu Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie die Vorschrift des Artikels 20 Absatz 2 der Working Time Regulations in der Fassung vom 17. Dezember 1999 eingeführt hat, wonach in Fällen, in denen die Arbeitszeit nur zum Teil gemessen und/oder im Voraus festgelegt wird oder nicht von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann, die Höchstgrenzen für die Wochen- und Nachtarbeitszeit nur auf diesen Teil der Arbeitszeit Anwendung finden, und
 - entgegen der Zielvorgabe von Artikel 3 und 5 der Richtlinie einen offiziellen Leitfaden zu den Working Time Regulations beibehalten hat, wonach die Arbeitgeber lediglich gewährleisten müssen, dass die Arbeitnehmer ihre täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten nehmen können, aber nicht verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass sie dies auch tun.
- 2) Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten des Verfahrens.