

Rechtssache C-585/19**Vorabentscheidungsersuchen****Eingangsdatum:**

2. August 2019

Vorlegendes Gericht:

Tribunalul București (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

24. Juli 2019

Klägerin:

Academia de Studii Economice din București

Beklagter:Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital
Uman – Ministerul Educației Naționale

BERICHT ÜBER DAS VORABENTSCHEIDUNGERSUCHEN

DAS TRIBUNALUL BUCUREȘTI – SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Landgericht Bukarest – II. Kammer für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen, Rumänien) ersucht auf Antrag der Klägerin, der **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Akademie für wirtschaftswissenschaftliche Studiengänge Bukarest, Rumänien), gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Anbetracht der im Protokoll der Sitzung vom 13. Juni 2019 getroffenen Feststellungen den

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

um Beantwortung folgender Vorlagefragen zur Auslegung von Art. 2 Nr. 1, Art. 3 und Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung], da eine entsprechende Entscheidung für die Entscheidung über die beim Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, anhängige Rechtssache sachdienlich ist ... [nicht übersetzt]:

1. Ist unter dem Begriff „Arbeitszeit“, wie er in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/88/EG definiert ist, „jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer ... arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“ auf der Grundlage eines einzigen (Vollzeit-)Vertrags oder auf der Grundlage aller von diesem Arbeitnehmer geschlossenen (Arbeits-)Verträge zu verstehen?
2. Sind die an die Mitgliedstaaten gestellten Anforderungen aus Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG (die Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird) und aus Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG (die Festlegung der Höchstgrenze für die durchschnittliche Arbeitszeit pro Woche auf 48 Stunden einschließlich der Überstunden) dahin auszulegen, dass sie Grenzen für einen einzigen Vertrag oder für alle Verträge mit demselben Arbeitgeber oder mit verschiedenen Arbeitgebern festlegen?
3. Kann sich in dem Fall, dass die Antworten auf die erste und die zweite Frage eine Auslegung enthalten, die die Mitgliedstaaten daran hindert, auf nationaler Ebene vorzusehen, dass die Art. 3 und 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG pro Vertrag angewandt werden, wenn es keine nationalen Rechtsvorschriften gibt, wonach sich die tägliche Mindestruhezeit und die wöchentliche Höchstarbeitszeit auf den Arbeitnehmer beziehen (unabhängig davon, wie viele Arbeitsverträge mit demselben oder verschiedenen Arbeitgebern geschlossen werden), eine öffentliche Einrichtung eines Mitgliedstaats, die für Rechnung des Staates handelt, auf die unmittelbare Anwendung der Art. 3 und 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG berufen und den Arbeitgeber wegen Überschreitung der in der Richtlinie festgelegten Grenzen für die tägliche Ruhezeit und/oder für die wöchentliche Höchstarbeitszeit mit einer Sanktion belegen?

Gegenstand des Rechtsstreits. Einschlägiger/relevanter Sachverhalt:

1. Mit ihrer *Klage*, die beim Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, anhängig ist, beantragt die Klägerin, die **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)**, gegen den Beklagten, den **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** (Zwischengeschaltete Stelle für das operationelle Programm „Humankapital“ – Ministerium für Bildung, Rumänien) (*OI POCU MEN*), die Entscheidung Nr. 1035 [vom] 2. August 2018 betreffend die Entscheidung über die Beschwerde von ASE gegen den Bescheid über die Feststellung von Verstößen und [Or. 2] Haushaltsforderungen (Procesul verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare – PVC) [vom] 4. Juni 2018 und den Bescheid über die Feststellung von Verstößen und Haushaltsforderungen [vom] 4. Juni 2018, den der *OI POCU MEN* erlassen hat, für nichtig zu erklären.

2. In ihrer Klageschrift macht die Klägerin geltend, dass der *OI POCU MEN* mit dem Bescheid über die Feststellung von Verstößen und zur Anordnung von Finanzkorrekturen [vom] 4. Juni 2018 zu ihren Lasten als Begünstigte des Projekts *POSDRU/89/1.5/S/59184* (Sektorielles Operationelles Programm Personalentwicklung) mit dem Titel „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România*“ (Leistung und Exzellenz in der Postdoktoranden-Forschung in den Wirtschaftswissenschaften in Rumänien) (SMIS-Code 21574) [eine] Haushaltsforderung in Höhe von 13 490,42 [RON] festgestellt habe, die Ausgaben entsprächen, die in Höhe von insgesamt 13 808 [RON], bestehend aus Gehaltskosten (Nettogehalt, Steuer, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) für einige Arbeitnehmer der Arbeitsgruppe zur Durchführung des Projekts, als nicht erstattungsfähig angesehen würden, Ausgaben, die der *OI POCU MEN* für nicht erstattungsfähig erklärt habe, weil eine Überschreitung der Höchstarbeitszeit von 13 Stunden pro Tag festgestellt worden sei, einer Grenze, die nach Ansicht des *OI POCU MEN* in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2003/88/EG festgelegt worden sei.

3. Gegen den oben genannten Bescheid legte die Klägerin die *Verwaltungsbeschwerde* [vom] 10. Juli 2018 ein, die aus folgenden Gründen mit Entscheidung des *OI POCU MEN* [vom] 2. August 2018 als unbegründet zurückgewiesen wurde: *a)* Die Rechtsvorschriften (angeführt wird *Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG*) regelten die Höchstzahl der Stunden, die eine Person pro Tag erbringen dürfe, nicht für einen einzelnen Vertrag; *b)* die Unterschiede zwischen der vertraglich vereinbarten Zeit (40 Minuten) und der Kalenderzeit (60 Minuten) seien unerheblich, solange die Arbeitsverträge für die Kernaufgaben der Experten auf der Grundlage des Arbeitsgesetzbuchs geschlossen würden, mit einer Gesamtarbeitszeit von 40 Stunden pro Woche, ohne dass es abweichenden Bestimmungen gebe; *c)* der Schlichtungsantrag sei beim falschen Adressaten gestellt worden, da der *OI POCU MEN* für Schlichtungsanträge nicht zuständig sei (es wurden die Bestimmungen der Dienstanweisung der *AM POSDRU* [Verwaltungsbehörde für das Sektorielle Operationelle Programm Personalentwicklung] *Nr. 95/17.04.2014* wiedergegeben); ferner würden die Verteidigungsrechte des Begünstigten dadurch gewahrt, dass er vor dem Erlass des PVC eine schriftliche Stellungnahme einreichen dürfe; diese stelle aber keinen wirklichen Rechtsbehelf dar; *d)* zum Zeitpunkt der Einreichung des Erstattungsantrags am 1. April 2013 hätte [die Klägerin] die Bestimmungen der Richtlinie 2003/88/EG und – selbst ohne die *Dienstanweisung AM POSDRU Nr. 64/01.02.2013* – die Grenze des *Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG* kennen müssen und keine Kostenerstattung für die Arbeitnehmer beantragen dürfen, die die Grenze von 13 Stunden pro Tag überschritten hätten.

4. Mit zu den Akten gereichter *Klagebeantwortung* hat der Beklagte, der *OI POCU MEN*, vorgetragen, [dass] ... [nicht übersetzt] er die Bestimmungen der Richtlinie 2003/88/EG (Arbeitszeitrichtlinie) im Einklang mit den Berichten der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten angewandt habe.

5. Aus den arbeitsrechtlichen Vorschriften, die eng auszulegen seien, ergebe sich, dass die Arbeitszeit über 48 Stunden pro Woche hinaus verlängert werden könne, sofern die über einen Referenzzeitraum von 4 Kalendermonaten berechnete durchschnittliche Arbeitszeit nicht mehr als 48 Stunden pro Woche betrage und dass jeder Arbeitnehmer das Recht habe, für verschiedene Arbeitgeber oder denselben Arbeitgeber im Rahmen individueller Arbeitsverträge mit dem entsprechenden Gehalt für jeden dieser Verträge zu arbeiten, es sei denn, es seien Unvereinbarkeiten bei der Häufung von Funktionen gesetzlich vorgesehen. **[Or. 3]**

6. Da der Finanzierungsvertrag als Gesetz für die Parteien [anzusehen sei], schafften die Finanzierungsanträge mit allen nachfolgenden Änderungen und Ergänzungen sowie die einzelnen Arbeitsverträge samt Nachträgen keine Ausnahme von den Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs zur Berechnung der Arbeitsstunde und verwiesen nicht auf die Arbeitszeit von Dozenten, als Referenz seien rechtmäßig und korrekt 60 Minuten festgelegt worden.

7. Für die zeitlich befristete Anwendung der Vorschriften über die Arbeitszeit auf das Projekt bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Dienstanweisung Nr. 64/2013 seien die für den Finanzierungsempfänger günstigeren gesetzlichen Bestimmungen herangezogen worden, nämlich die Höchstarbeitszeit von 13 Stunden pro Tag gemäß Art. 3 der [Richtlinie] 2003/88/EG im Einklang mit der Erwägung in Art. 1 Abs. 3 dieser Richtlinie, wonach „[die] Richtlinie ... für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche ... [gilt]“.

8. Aus diesem Grund erreichten die in Arbeitsstunden umgewandelten vertraglich festgelegten Stunden, die in den Arbeitszeitnachweisen des Finanzierungsbegünstigten und der Experten angegeben und von diesen durch Unterschrift bestätigt worden seien, in Verbindung mit den Unterlagen über die Gehaltszahlungen die Obergrenze von 13 Stunden pro Tag, die in dem Schuldtitel festgelegt seien (sonst käme man auf mehr als 24 Stunden pro Tag), was zu der Schlussfolgerung geführt habe, dass der betreffende Betrag nach Art. 56 [der] Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, Art. 2 Abs. 1 [der] HG Nr. 759/2007 [Hotărârea Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale (Regierungserlass Nr. 759 vom 11. Juli 2007 mit Regeln für die Erstattungsfähigkeit von Kosten, die im Rahmen von durch operationelle Programme finanzierten Vorhaben entstanden sind)], Art. 172a Abs. 1 Buchst. c und f der Verordnung (EG) Nr. 2342/2002 in Verbindung mit den zuvor angeführten Vorschriften nicht erstattungsfähig sei.

Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union:

9. Die Klägerin hat eine Vorlage von Fragen zur Vorabentscheidung beantragt, um Art. 2 Nr. 1, Art. 3 und Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates präzisieren zu lassen.

Zum Sachverhalt:

10. Es ist festzustellen, dass der Klägerin mit dem angefochtenen Verwaltungsakt – dem PVC [vom] 4. Juni 2018 – im Wesentlichen vorgeworfen wird, dass sie den für das Projekt eingestellten Experten die von ihnen im Rahmen von rechtmäßig geschlossenen Arbeitsverträgen geleisteten Arbeitsstunden „rechtswidrig“ vergütet habe, und zwar mit der Begründung, dass diese Stunden die Höchstarbeitszeit überschritten, die in den Rechtsvorschriften [der Union], nämlich *Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG* über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, festgelegt sei. In zweiter Linie ist auf die Bestimmungen der Dienstanweisung AM POSDRU Nr. 62/30.08.2012 (mit der festgelegt wurde, wie die Tätigkeit der Experten anzugeben ist, insbesondere Anhang 3 – individuelle Zeiterfassungsbögen, in denen die täglichen Arbeitsstunden für jedes einzelne Projekt, einschließlich der Regelarbeitszeit, im Detail aufgeführt sind), der Dienstanweisung AM POSDRU Nr. 64/01.02.2013 (mit der ab dem 1. Februar 2013 die Abrechnung auf 13 Stunden pro Tag begrenzt wurde), von *Art. 114 Abs. 1* und *Art. 135 Abs. 1* der *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii* (Gesetz Nr. 53/2003 über das Arbeitsgesetzbuch) hinzuweisen.

Im vorliegenden Fall anwendbare nationale Vorschriften:

11. Das seit dem 5. Februar 2003 geltende Gesetz Nr. 53/24.01.2003 über das Arbeitsgesetzbuch sieht vor:

„Artikel 111: Arbeitszeit ist die Zeit, während der der Arbeitnehmer seine Arbeit verrichtet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Aufgaben und Pflichten gemäß den Bestimmungen des individuellen Arbeitsvertrags, des anwendbaren Tarifvertrags und/oder der geltenden Rechtsvorschriften erfüllt.“

„Artikel 112 Absatz 1: Für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer beträgt die Regelarbeitszeit acht Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche.“ [Or. 4]

„Artikel 114 Absatz 1: Die gesetzliche Höchstarbeitszeit darf 48 Stunden pro Woche einschließlich der Überstunden nicht überschreiten.“

„Artikel 135 Absatz 1: Die Arbeitnehmer haben zwischen zwei Arbeitstagen Anspruch auf eine Ruhezeit, die nicht weniger als 12 zusammenhängende Stunden betragen darf.“

In der vorliegenden Rechtssache anwendbare/einschlägige Vorschriften des Unionsrechts

12. Die *Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung* sieht vor:

„Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie sind:

1. *Arbeitszeit: jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt;*
2. *Ruhezeit: jede Zeitspanne außerhalb der Arbeitszeit;*

Artikel 3 – Tägliche Ruhezeit

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird.

Artikel 6 – Wöchentliche Höchstarbeitszeit

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit nach Maßgabe der Erfordernisse der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer:

- a) *die wöchentliche Arbeitszeit durch innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern festgelegt wird;*
- b) *die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreitet.“*

Gründe, die das Gericht zur Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens bewegen haben:

13. Bei den nicht erstattungsfähigen Ausgaben, die mit dem Schuldtitel [vom] 4. Juni 2018 geltend gemacht wurden, handelt es sich tatsächlich um Ausgaben für Gehälter von Experten. Die Ausgaben werden vom *OI POCU MEN* als nicht erstattungsfähig angesehen, weil die Experten zwischen Oktober 2012 und Januar 2013 an bestimmten Tagen, indem sie zusätzlich zur Regelarbeitszeit (8 Stunden pro Tag) weitere im Projekt oder gegebenenfalls in anderen Projekten oder für andere Tätigkeiten geleistete Arbeitsstunden angehäuft hätten, insgesamt eine Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Tag angegeben hätten, die über der in der *Dienstanweisung AM POSDRU Nr. 64/01.02.2013* vorgesehenen Höchstgrenze von 13 Stunden pro Tag lägen. Diese Grenze ergebe sich auch ohne die *Dienstanweisung AM POSDRU Nr. 64/01.02.2013* (die am 1. Februar 2013 erlassen worden sei, somit nach dem Zeitraum Oktober 2012 bis Januar 2013, für den im beanstandeten Schuldtitel nicht erstattungsfähige Ausgaben angegeben worden seien) aus einer Auslegung und einer unmittelbaren Anwendung *der Art. 3 und 6 der Richtlinie 2003/88/EG*.

14. Zugleich verpflichtet Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG, der eine der Rechtsgrundlagen der Klage ist, die Mitgliedstaaten dazu, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird“, und Art. 6 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], damit nach Maßgabe der Erfordernisse der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer: ... b) die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreitet“. [Or. 5]

15. Daher haben die Vorlagefragen, mit denen geklärt werden soll, ob die Auslegung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung durch den OI POCU MEN mit dem Unionsrecht vereinbar ist, Einfluss auf die Entscheidung des Rechtsstreits.

16. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat bisher die Anwendung der Richtlinie 2003/88/EG hinsichtlich der täglichen Mindestruhezeit und ... [nicht übersetzt] hinsichtlich der wöchentlichen Höchstarbeitszeit pro Arbeitnehmer oder pro Vertrag noch nicht geprüft.

17. Nach Art. 267 Abs. 2 AEUV kann ein Gericht, wenn in einem anhängigen Rechtsstreit eine Vorlagefrage aufgeworfen wird und es eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält, diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

18. Für eine einheitliche Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten ist jedoch erforderlich, dass bei Zweifeln an der Vereinbarkeit einer bestimmten Praxis oder von nationalen Rechtsvorschriften mit den Verträgen das mit der Rechtssache befasste Gericht dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegt.

19. Andererseits gibt es eine eng auszulegende Ausnahme von dieser Regel. Ergibt sich eine bestimmte Auslegung mit Gewissheit, ohne jeden vernünftigen Zweifel, kann das nationale Gericht entscheiden, dass die Vorlage nicht erforderlich ist, und das Unionsrecht unmittelbar anwenden.

20. Eine solche Situation wurde in der Rechtsprechung *Cilfit* „Acte-clair-Doktrin“ genannt. Ziel dieser Doktrin ist es, zu vermeiden, dass der Gerichtshof mit rein theoretischen Fragen oder mit Fragen überhäuft wird, die keinen Zusammenhang mit dem Ausgang des Rechtsstreits aufweisen.

21. Die nationalen Gerichte können jedoch nicht annehmen, dass eine Bestimmung des Vertrags klar ist, solange sie nicht in der Rechtsprechung des Gerichtshofs klargestellt wurde. Verweigert das nationale Gericht eine Vorlage an den Gerichtshof unter Berufung auf die „Acte-clair-Doktrin“, ohne dass es eine Grundlage in der Rechtsprechung gibt, besteht die Möglichkeit einer Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren, das in Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte [und Grundfreiheiten] verankert ist.

In diesem Sinne hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Sache *Ullens de Schooten gegen Belgien* festgestellt, dass die Weigerung eines nationalen Gerichts, den Mechanismus zur Vorlage von Fragen zur Vorabentscheidung zu nutzen, Probleme der Vereinbarkeit des Verfahrens mit dem Recht auf ein faires Verfahren aufwerfen kann, selbst wenn das zur Entscheidung aufgerufene Gericht kein Rechtsmittelgericht ist.

22. Soweit das Gericht Zweifel hinsichtlich der Auslegung des AEU-Vertrags und der Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechts mit dessen Bestimmungen hegt, ist es jedoch verpflichtet, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen. Mit anderen Worten kann der Klage zwar auch ohne eine Vorlage zur Vorabentscheidung stattgegeben werden, doch kann sie nicht abgewiesen werden, ohne dass zuvor mittels einer Vorlagefrage geklärt worden ist, ob die von der OI POCU MEN vorgenommene Auslegung mit dem [Unionsrecht] vereinbar ist. Andernfalls würde das Recht der Klägerin, der ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI, auf ein faires Verfahren verletzt.

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]

Bukarest, 24. Juli 2019