URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

25. November 2010 *

In der Rechtssache C-429/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgericht Halle (Deutschland) mit Entscheidung vom 30. September 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Oktober 2009, in dem Verfahren

Günter Fuß

gegen

Stadt Halle

erlässt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter A. Arabadjiev, A. Rosas, U. Lõhmus und A. Ó Caoimh (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Mengozzi,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. September 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Fuß, vertreten durch Rechtsanwalt M. Geißler,

— der Stadt Halle, vertreten durch Rechtsanwalt T. Brümmer,

— der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und C. Blaschke als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch V. Kreuschitz und M. van Beek als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 307, S. 18) in der durch die Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 (ABl. L 195, S. 41) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 93/104) und der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299, S. 9).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Fuß und seinem Dienstherrn, der Stadt Halle, über den Antrag von Herrn Fuß auf Gewährung eines Ausgleichs für die überlange Arbeitszeit, die er im Rahmen seines Dienstes als Feuerwehrmann bei seinem Dienstherrn geleistet hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 93/104

3 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Richtlinie 93/104 sieht in seinen Abs. 1 und 2 Buchst. a vor:

„(1) Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

(2) Gegenstand dieser Richtlinie sind

a) die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, der Mindestjahresurlaub, die Ruhepausen und die wöchentliche Höchstarbeitszeit“.

4 In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) dieser Richtlinie heißt es:

„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;

…“

5 Art. 6 („Wöchentliche Höchstarbeitszeit“) der Richtlinie bestimmt:

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

1. die wöchentliche Arbeitszeit durch innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern festgelegt wird;

2. die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreitet.“

6 Gemäß Art. 16 Nr. 2 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten für die in Art. 6 geregelte wöchentliche Höchstarbeitszeit einen Bezugszeitraum von bis zu vier Monaten vorsehen, vorbehaltlich der nach Art. 17 dieser Richtlinie vorgesehenen Abweichungen. Nach Art. 17 Abs. 4 darf diese Möglichkeit der Abweichung von Art. 16 Nr. 2 jedoch nicht die Festlegung eines Bezugszeitraums zur Folge haben, der sechs Monate oder, wenn diese Bezugszeiträume in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern festgelegt werden, zwölf Monate überschreitet.

7 Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 93/104 sieht vor:

„a) Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie spätestens am 23. November 1996 nachzukommen, oder sie vergewissern sich spätestens zu diesem Zeitpunkt, dass die Sozialpartner mittels Vereinbarungen die erforderlichen Bestimmungen einführen; dabei sind die Mitgliedstaaten gehalten, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit sie jederzeit gewährleisten können, dass die von der Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden.

b) i) Es ist einem Mitgliedstaat jedoch freigestellt, Artikel 6 nicht anzuwenden, wenn er die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer einhält und mit den erforderlichen Maßnahmen dafür sorgt, dass

— kein Arbeitgeber von einem Arbeitnehmer verlangt, im Durchschnitt des in Artikel 16 Nummer 2 genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten, es sei denn der Arbeitnehmer hat sich hierzu bereit erklärt;

— keinem Arbeitnehmer Nachteile daraus entstehen, dass er nicht bereit ist, eine solche Arbeit zu leisten;

— der Arbeitgeber aktuelle Listen über alle Arbeitnehmer führt, die eine solche Arbeit leisten;

— die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, die aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmer die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können;

— der Arbeitgeber die zuständigen Behörden auf Ersuchen darüber unterrichtet, welche Arbeitnehmer sich dazu bereit erklärt haben, im Durchschnitt des in Artikel 16 Nummer 2 genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten.

…“

Richtlinie 2003/88

8 Die Richtlinie 2003/88 soll ausweislich ihres ersten Erwägungsgrundes aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit die Bestimmungen der Richtlinie 93/104 kodifizieren.

9 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2003/88 sieht vor:

„(1) Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

(2) Gegenstand dieser Richtlinie sind:

a) die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, der Mindestjahresurlaub, die Ruhepausen und die wöchentliche Höchstarbeitszeit sowie

…“

10 In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) Nr. 1 dieser Richtlinie heißt es:

„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“.

11 Art. 6 („Wöchentliche Höchstarbeitszeit“) dieser Richtlinie sieht vor:

„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.“

12 Nach Art. 16 der Richtlinie 2003/88 können die Mitgliedstaaten für die in Art. 6 geregelte wöchentliche Höchstarbeitszeit einen Bezugszeitraum von bis zu vier Monaten vorsehen, vorbehaltlich der nach Art. 17 und 18 dieser Richtlinie vorgesehenen Abweichungen. Gemäß Art. 19 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie darf diese Möglichkeit der Abweichung von Art. 16 jedoch nicht die Festlegung eines Bezugszeitraums zur Folge haben, der sechs Monate oder, wenn diese Bezugszeiträume in Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern festgelegt werden, zwölf Monate überschreitet.

13 In Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie heißt es:

„Es ist einem Mitgliedstaat freigestellt, Artikel 6 nicht anzuwenden, wenn er die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer einhält und mit den erforderlichen Maßnahmen dafür sorgt, dass

a) kein Arbeitgeber von einem Arbeitnehmer verlangt, im Durchschnitt des in Artikel 16 Buchstabe b) genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten, es sei denn der Arbeitnehmer hat sich hierzu bereit erklärt;

b) keinem Arbeitnehmer Nachteile daraus entstehen, dass er nicht bereit ist, eine solche Arbeit zu leisten;

c) der Arbeitgeber aktuelle Listen über alle Arbeitnehmer führt, die eine solche Arbeit leisten;

d) die Listen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, die aus Gründen der Sicherheit und/oder des Schutzes der Gesundheit der Arbeitnehmer die Möglichkeit zur Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unterbinden oder einschränken können;

e) der Arbeitgeber die zuständigen Behörden auf Ersuchen darüber unterrichtet, welche Arbeitnehmer sich dazu bereit erklärt haben, im Durchschnitt des in Artikel 16 Buchstabe b) genannten Bezugszeitraums mehr als 48 Stunden innerhalb eines Siebentagezeitraums zu arbeiten."

14 Nach Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2003/88 wird die Richtlinie 93/104 unbeschadet der Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzungsfristen aufgehoben.

15 Gemäß Art. 28 der Richtlinie 2003/88 trat diese am 2. August 2004 in Kraft.

Nationales Recht

16 § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im feuerwehrtechnischen Dienst der Städte und Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. Oktober 1998 (im Folgenden: ArbZVO-FW 1998), der bis zum 31. Dezember 2007 galt, sah vor:

„Die regelmäßige Arbeitszeit beträgt für im Schichtdienst eingesetzte Beamtinnen und Beamte, deren wöchentliche Arbeitszeit überwiegend in Bereitschaft abgeleistet wird, im Durchschnitt 54 Stunden. …“

17 Mit Wirkung zum 1. Januar 2008 wurde die ArbZVO-FW 1998 durch die ArbZVO-FW vom 5. Juli 2007 (im Folgenden: ArbZVO-FW 2007) ersetzt.

18 § 2 Abs. 1 der ArbZVO-FW 2007 lautet:

„Die regelmäßige durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten, einschließlich der Mehrarbeitsstunden, beträgt im Jahresdurchschnitt 48 Stunden."

19 § 4 („Individualvereinbarungen") der ArbZVO-FW 2007 sieht vor:

„(1) Unter Einhaltung der allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes kann über die regelmäßige durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit des § 2 Abs. 1 hinaus Schichtdienst als durchschnittliche regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit geleistet werden, wenn Betroffene sich hierzu bereit erklären und der Dienstherr einen Nachweis hierüber führt.

(2) Die Erklärung nach Absatz 1 kann mit einer Frist von sechs Monaten widerrufen werden. Die Betroffenen sind hierauf schriftlich hinzuweisen."

20 Nach § 72 Abs. 3 des Beamtengesetzes Sachsen-Anhalt in seiner für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens geltenden Fassung kann die Arbeitszeit, soweit der Dienst in Bereitschaft besteht, entsprechend den dienstlichen Bedürfnissen verlängert werden; im wöchentlichen Zeitraum dürfen 54 Stunden nicht überschritten werden.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21 Herr Fuß steht seit dem 10. Mai 1982 im Dienst der Stadt Halle. Er wurde im Jahr 1998 unter Berufung in das Beamtenverhältnis zum Oberbrandmeister ernannt und hat seit dem 15. Dezember 2005 das Amt eines Hauptbrandmeisters inne.

22 Bis zum 4. Januar 2007 wurde Herr Fuß im Einsatzdienst „abwehrender Brandschutz" der Feuerwehr der Stadt Halle als Fahrzeugführer verwendet. Seine wöchentliche Dienstzeit betrug durchschnittlich 54 Stunden; sie umfasste im 24-Stunden-Dienst abzuleistende Schichten. Jede dieser Schichten, während deren der Beamte auf der Feuerwache anwesend sein muss, setzt sich aus aktivem Dienst und Bereitschaftsdienst zusammen, der fallweise durch Einsatztätigkeit unterbrochen wird.

23 Mit Schreiben vom 13. Dezember 2006 beantragte Herr Fuß unter Berufung auf den Beschluss des Gerichtshofs vom 14. Juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, Slg. 2005, I-7111), dass seine wöchentliche Arbeitszeit künftig nicht die in Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 vorgesehene Höchstgrenze von durchschnittlich 48 Stunden überschreitet. In diesem Schreiben machte er außerdem Ausgleichsansprüche für die von ihm in der Zeit von 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2006 geleistete rechtswidrige Mehrarbeit geltend; der Ausgleich könne entweder in Form von Freizeitausgleich oder als Mehrarbeitsvergütung gewährt werden.

24 Mit Verfügung vom 2. Januar 2007 setzte die Stadt Halle Herrn Fuß gegen dessen Willen für einen Zeitraum von etwa zwei Jahren in die Einsatzleitzentrale um, da eine solche Umsetzung aus dienstorganisatorischen Gründen erforderlich sei. Diese Verfügung war Gegenstand des Urteils vom 14. Oktober 2010, Fuß (C-243/09, Slg. 2010, I-9849).

25 Mit Bescheid vom 20. März 2007 lehnte die Stadt Halle den Antrag von Herrn Fuß auf Gewährung eines Ausgleichs für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2006 unter Berufung auf einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Oktober 2006 ab, wonach ein Anspruch auf Freizeitausgleich erst durch Antragstellung ausgelöst werde. Dem Antrag von Herrn Fuß auf Gewährung von Freizeitausgleich für die seit Januar 2007 geleistete Mehrarbeit gab die Stadt Halle hingegen statt. Da allerdings seit der Umsetzung von Herrn Fuß in einen anderen Dienst seine durchschnittliche Höchstarbeitszeit eingehalten werde, könne ihm für diesen Zeitraum weder als Schadensersatz noch aufgrund eines Folgenbeseitigungsanspruchs ein finanzieller Ausgleich gewährt werden.

26 Mit Bescheid vom 25. April 2007 wies die Stadt Halle den Widerspruch zurück, den Herr Fuß gegen den genannten ablehnenden Bescheid eingelegt hatte, und begründete dies damit, dass Herr Fuß zwar einen Anspruch auf Unterlassen der Verletzung des Unionsrechts habe, die auf der Überschreitung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 48 Stunden beruhe, dass dies aber erst für die Zeit ab dem Ende des Monats der Stellung eines entsprechenden Antrags gelte, da der Beamte ein rechtswidriges Handeln seines Dienstherrn zuvor diesem gegenüber beanstanden müsse.

27 Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Halle, bei dem Herr Fuß Klage gegen diese ablehnenden Bescheide vom 20. März und vom 25. April 2007 erhob, hat dieser nach nationalem Recht keinen Anspruch auf Freizeitausgleich oder Mehrarbeitsvergütung. Der Anspruch auf Dienstbefreiung im Umfang der Gesamtdauer des geleisteten Zusatzdienstes finde im nationalen Recht keine Rechtsgrundlage. Herr Fuß habe auch keinen Anspruch auf Mehrarbeitsvergütung, da eine als solche bezeichnete Mehrarbeit nicht angeordnet worden sei.

28 Ein Anspruch auf Dienstbefreiung könne sich nach nationalem Recht nur aus dem Grundsatz von Treu und Glauben im Sinne von § 242 BGB ergeben. Ein solcher Anspruch setze aber einen Antrag des Beamten an seinen Dienstherrn voraus, nur für die gesetzlich vorgesehene Arbeitszeit in Anspruch genommen zu werden. Erst für nach Stellung dieses Antrags rechtswidrig festgesetzte Arbeitszeiten sei ein Ausgleich zu gewähren.

29 Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, ob ein Ausgleichsanspruch nicht aus der Richtlinie 2003/88 hergeleitet werden kann. Denn das Erfordernis eines vorherigen Antrags würde die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts auf die Fälle beschränken, in denen dieses vom Beamten geltend gemacht werde, was dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verhalten Vorschub leisten würde, sich nur dann an das Unionsrecht zu halten, wenn dessen Beachtung eingefordert werde. Zudem habe die Stadt im vorliegenden Fall angekündigt, denjenigen, der die Rechte aus dieser Richtlinie geltend mache, aus dem Einsatzdienst umzusetzen, und Herrn Fuß, nachdem dieser beantragt hatte, dass seine Arbeitszeit die wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht mehr überschreiten solle, auch umgesetzt. Außerdem stelle sich die Frage, ob sich ein Anspruch auf Freizeitausgleich auch aus den in dieser Richtlinie vorgesehenen Regelungen über die Bezugszeiträume ergeben könnte.

30 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Halle beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ergeben sich aus der Richtlinie 2003/88 Sekundäransprüche, wenn der Arbeitgeber (Dienstherr) eine Arbeitszeit festgesetzt hat, die die Grenze des Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 überschreitet?

2. Für den Fall, dass Frage 1 zu bejahen ist, ergibt sich der Anspruch allein aus dem Verstoß gegen die Richtlinie 2003/88 oder statuiert das Unionsrecht weiter gehende Anforderungen für den Anspruch wie z. B. einen Antrag auf Arbeitszeitverkürzung gegenüber dem Dienstherrn oder ein Verschulden bei der Festsetzung der Arbeitszeit?

3. Sollte ein Sekundäranspruch gegeben sein, so stellt sich die Frage, ob er auf Freizeitausgleich oder eine finanzielle Entschädigung gerichtet ist und welche Vorgaben das Unionsrecht für die Berechnung der Anspruchshöhe enthält?

4. Sind die Bezugszeiträume des Art. 16 Buchst. b und/oder Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2003/88 in einem Fall wie dem vorliegenden unmittelbar anwendbar, in dem das nationale Recht lediglich eine Arbeitszeit festsetzt, die die Höchstarbeitszeit des Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 überschreitet, ohne einen Ausgleich vorzusehen? Sollte eine unmittelbare Anwendung zu bejahen sein, so stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie der Ausgleich vorzunehmen ist, wenn der Dienstherr bis zum Ablauf des Bezugszeitraums den Ausgleich nicht vornimmt?

5. Wie sind die Fragen 1 bis 4 während der Geltung der Richtlinie 93/104 zu beantworten?

Zu den Vorlagefragen

Vorbemerkungen

31 Das vorlegende Gericht fragt zum einen nach den Voraussetzungen eines Anspruchs auf Ersatz des Schadens, der in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens entstanden ist, in der ein Arbeitnehmer, der als Feuerwehrmann in einem Einsatzdienst des öffentlichen Sektors beschäftigt ist, eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit abgeleistet hat, die die in den Richtlinien 93/104 und 2003/88 vorgesehene überschreitet, und zum anderen nach den Verfahrensmodalitäten und den Kriterien für die Gewährung eines solchen Ersatzanspruchs.

32 Zur Beantwortung dieser Fragen ist eingangs festzustellen, dass auf den Ersatzanspruch, der im Ausgangsverfahren für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis 31. Dezember 2006 geltend gemacht wird, wie das vorlegende Gericht zu Recht festgestellt hat, zum Teil die Bestimmungen der Richtlinie 93/104, die bis 1. August 2004 galt, und zum Teil die der Richtlinie 2003/88, durch die die Bestimmungen der Richtlinie 93/104 mit Wirkung vom 2. August 2004 kodifiziert wurden, Anwendung finden. Da jedoch die maßgeblichen Bestimmungen dieser Richtlinien in ihrem Wortlaut im Wesentlichen übereinstimmen und die Antworten auf die Fragen des vorlegenden Gerichts wegen dieser Übereinstimmung unabhängig davon, welche Richtlinie anwendbar ist, die gleichen sind, ist zur Beantwortung dieser Fragen allein auf die Bestimmungen der Richtlinie 2003/88 abzustellen.

33 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 eine besonders wichtige Regel des Sozialrechts der Union ist, die jedem Arbeitnehmer als ein

zum Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit bestimmter Mindestanspruch zugutekommen muss und die die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit eine Obergrenze von 48 Stunden vorzusehen, wobei ausdrücklich klargestellt ist, dass diese Obergrenze die Überstunden einschließt; von dieser Regel kann mangels innerstaatlicher Umsetzung der in Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit in Bezug auf Tätigkeiten wie die im Ausgangsverfahren fragliche Tätigkeit von Feuerwehrleuten selbst bei Einverständnis des betroffenen Arbeitnehmers in keinem Fall abgewichen werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a., C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnrn. 98 und 100, und Fuß, Randnrn. 33 bis 35 und 38).

34 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, können die Mitgliedstaaten daher die Reichweite des Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 nicht einseitig festlegen, indem sie den Anspruch der Arbeitnehmer darauf, dass die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit diese Obergrenze nicht überschreitet, irgendwelchen Bedingungen oder Beschränkungen unterwerfen (vgl. Urteile Pfeiffer u. a., Randnr. 99, und Fuß, Randnr. 52).

35 Zudem hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 in dem Sinne unmittelbare Wirkung hat, dass er dem Einzelnen Rechte verleiht, die er unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend machen kann (Urteile Pfeiffer u. a., Randnrn. 103 bis 106, und Fuß, Randnrn. 56 bis 59).

36 Wie der Gerichtshof in Randnr. 60 des Urteils Fuß festgestellt hat, war die Frist zur Umsetzung der Richtlinie 93/104, die durch die Richtlinie 2003/88 kodifiziert wurde, in dem Zeitraum, für den der im Ausgangsverfahren fragliche Ersatzanspruch geltend gemacht wird, abgelaufen und das Land Sachsen-Anhalt hatte eine solche Umsetzung in sein innerstaatliches Recht in Bezug auf im Einsatzdienst beschäftigte Feuerwehrleute nicht vorgenommen.

37 Insbesondere steht fest, dass die ArbZVO-FW 1998, die während dieses Zeitraums für Feuerwehrleute galt, eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zuließ, die die in Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 vorgesehene Obergrenze von 48 Stunden überschritt, und dass das Land Sachsen-Anhalt die in Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehene Abweichungsmöglichkeit, die insbesondere voraussetzt, dass der betroffene Arbeitnehmer sein Einverständnis erteilt hat, während dieses Zeitraums nicht in sein internes Recht umgesetzt hat, da die verschiedenen Richtlinienbestimmungen erst mit dem Erlass der ArbZVO-FW 2007 mit Wirkung vom 1. Januar 2008 umgesetzt wurden (vgl. Urteil Fuß, Randnrn. 36, 37 und 45).

38 Unter diesen Umständen hat ein von der Stadt Halle in einem Einsatzdienst beschäftigter Arbeitnehmer wie Herr Fuß das Recht, gegenüber diesem öffentlichen Arbeitgeber Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 unmittelbar geltend zu machen, damit das sich aus dieser Richtlinie ergebende Recht auf eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit, die 48 Stunden nicht überschreitet, beachtet wird (Urteil Fuß, Randnr. 60).

39 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie ihre Pflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV, alle zur Erfüllung

dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten obliegt. Derartige Verpflichtungen treffen die Träger öffentlicher Gewalt gegebenenfalls auch in ihrer Eigenschaft als öffentliche Arbeitgeber (Urteil vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, Slg. 2008, I-2483, Randnr. 85).

40 Daraus folgt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die nationalen Gerichte und die Verwaltungsorgane, sofern eine mit den Anforderungen des Unionsrechts übereinstimmende Auslegung und Anwendung der nationalen Regelung nicht möglich ist, das Unionsrecht in vollem Umfang anzuwenden und die Rechte, die dieses dem Einzelnen einräumt, zu schützen haben, indem sie entgegenstehende Vorschriften des innerstaatlichen Rechts gegebenenfalls unangewendet lassen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Juni 1989, Costanzo, 103/88, Slg. 1989, 1839, Randnr. 33, vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, Slg. 2007, I-181, Randnrn. 68 und 69, und Fuß, Randnr. 63).

41 Die Fragen des vorlegenden Gerichts sind im Licht dieser Vorbemerkungen zu beantworten.

Zur ersten Frage

42 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2003/88, einem Arbeitnehmer, der, wie im Ausgangsverfahren Herr Fuß, als Feuerwehrmann in einem zum öffentlichen Sektor gehörenden Einsatzdienst beschäftigt ist und als solcher eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit abgeleistet hat, die die in Art. 6 Buchst. b dieser Richtlinie vorgesehene Obergrenze von 48 Stunden überschreitet, einen Anspruch auf Ersatz des ihm entstandenen Schadens verleiht.

43 Es ist darauf hinzuweisen, dass durch die Richtlinie 2003/88 Mindestvorschriften festgelegt werden sollen, die dazu bestimmt sind, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer durch eine Angleichung namentlich der innerstaatlichen Arbeitszeitvorschriften zu verbessern. Diese Harmonisierung der Arbeitszeitgestaltung auf der Ebene der Union durch Gewährung von — u. a. täglichen und wöchentlichen — Mindestruhezeiten und angemessenen Ruhepausen sowie die Festlegung einer Obergrenze für die wöchentliche Arbeitszeit soll einen besseren Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleisten (vgl. insbesondere Urteile Pfeiffer u. a., Randnr. 76, und Fuß, Randnr. 32).

44 Wie die Europäische Kommission zu Recht ausgeführt hat, enthält die Richtlinie 2003/88 jedoch keine Bestimmung zu den Sanktionen, die bei einem Verstoß gegen die Mindestvorschriften Anwendung finden, die in dieser Richtlinie u. a. hinsichtlich der Arbeitszeit aufgestellt werden, und somit keine spezielle Regelung zum Ersatz des Schadens, der den Arbeitnehmern durch diesen Verstoß möglicherweise entstanden ist.

45 Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, dem System der Verträge innewohnt, auf denen die Union beruht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a., C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Randnr. 35, vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 31, und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, Slg. 2010, I-635, Randnr. 29).

46 Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass diese Verpflichtung für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht unabhängig davon gilt, welche staatliche Stelle diesen Verstoß begangen hat und welche Stelle nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats diesen Schadensersatz grundsätzlich zu leisten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 32, vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 62, vom 4. Juli 2000, Haim, C-424/97, Slg. 2000, I-5123, Randnr. 27, und vom 30. September 2003, Köbler, C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Randnr. 31).

47 Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass die Geschädigten einen Entschädigungsanspruch haben, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt die Verleihung von Rechten an die Geschädigten, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang (vgl. in diesem Sinne Urteil Transportes Urbanos y Servicios Generales, Randnr. 30).

48 Die Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, entsprechend den vom Gerichtshof hierfür entwickelten Leitlinien konkret anzuwenden, obliegt grundsätzlich den nationalen Gerichten (vgl. Urteil vom 12. Dezember 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Randnr. 210 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Für das Ausgangsverfahren ergibt sich hinsichtlich der ersten Voraussetzung bereits aus den Randnrn. 33 bis 35 des vorliegenden Urteils, dass Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88, soweit er den Mitgliedstaaten eine Obergrenze für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit vorgibt, die jedem Arbeitnehmer als Mindestanspruch zugutekommen muss, eine besonders wichtige Regel des Sozialrechts der Union ist,

deren Reichweite nicht irgendwelchen Bedingungen oder Beschränkungen unterworfen werden darf und die den Einzelnen Rechte verleiht, die sie unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend machen können.

50 Unter diesen Umständen erscheint Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 offenkundig als eine unionsrechtliche Vorschrift, die den Einzelnen Rechte verleihen soll, so dass die erste Voraussetzung für das Vorliegen eines Ersatzanspruchs im Ausgangsverfahren erfüllt ist.

51 Was die zweite Voraussetzung betrifft, setzt ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs voraus, dass der Mitgliedstaat die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat, wobei zu den insoweit zu berücksichtigenden Gesichtspunkten insbesondere das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift sowie der Umfang des Ermessensspielraums gehören, den die verletzte Vorschrift den nationalen Behörden belässt (vgl. insbesondere Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnrn. 55 und 56, und vom 25. Januar 2007, Robins u. a., C-278/05, Slg. 2007, I-1053, Randnr. 70).

52 Ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ist jedenfalls dann hinreichend qualifiziert, wenn die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs offenkundig verkannt worden ist (vgl. insbesondere Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 57, vom 28. Juni 2001, Larsy, C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Randnr. 44, und Köbler, Randnr. 56).

53 Wie in Randnr. 48 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist es zwar grundsätzlich Sache der nationalen Gerichte, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Haftung der Mitgliedstaaten für einen Verstoß gegen das Unionsrecht erfüllt sind. Im Ausgangsverfahren verfügt der Gerichtshof jedoch über alle Informationen, die für die Beurteilung der Frage erforderlich sind, ob der hier gegebene Sachverhalt einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht erkennen lässt (vgl. entsprechend Urteile vom 26. März 1996, British Telecommunications, C-392/93, Slg. 1996, I-1631, Randnr. 41, und vom 17. Oktober 1996, Denkavit u. a., C-283/94, C-291/94 und C-292/94, Slg. 1996, I-5063, Randnr. 49).

54 Als Herr Fuß während des Zeitraums, für den der im Ausgangsverfahren fragliche Ausgleichsanspruch geltend gemacht wird, d. h. zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2006, nach der ArbZVO-FW 1998 eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von 54 Stunden abzuleisten hatte, was sich aus im 24-Stunden-Dienst abzuleistenden Schichten ergab, die sich aus aktiven Diensten und Bereitschaftsdiensten zusammensetzten, während deren er an seinem Arbeitsort anwesend sein musste, hatte der Gerichtshof, wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, bereits das Urteil vom 3. Oktober 2000, Simap (C-303/98, Slg. 2000, I-7963), den Beschluss vom 3. Juli 2001, CIG (C-241/99, Slg. 2001, I-5139), und das Urteil vom 9. September 2003, Jaeger (C-151/02, Slg. 2003, I-8389), erlassen.

55 Aus dieser Rechtsprechung des Gerichtshofs, die vor dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Geschehen ergangen ist, geht jedoch klar hervor, dass die Arbeitszeit, die von Bediensteten im Rahmen von Arbeitsbereitschaft und Bereitschaftsdienst in Form persönlicher Anwesenheit des betreffenden Arbeitnehmers am Arbeitsort abgeleistet wird, unter den Begriff „Arbeitszeit“ im Sinne der Richtlinie 2003/88 fällt und dass diese daher einer nationalen Regelung entgegensteht, die eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit vorsieht, die — da sie derartige Arbeitsbereitschaften und Bereitschaftsdienste umfasst — die in Art. 6 Buchst. b der genannten Richtlinie vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit überschreitet (vgl. Urteil Simap, Randnrn. 46 bis 52, Beschluss CIG, Randnrn. 33 und 34, sowie Urteil Jaeger, Randnrn. 68 bis 71, 78 und 79).

56 Darüber hinaus hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung am 5. Oktober 2004, also während des für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraums, im Urteil Pfeiffer u. a. in Bezug auf Bereitschaftsdienste bestätigt, die von Arbeitnehmern geleistet werden, die wie im vorliegenden Fall auf dem Gebiet des Zivilschutzes tätig sind.

57 Im Übrigen hat der Gerichtshof ebenfalls während dieses Zeitraums in Anbetracht dessen, dass diese Frage des Begriffs „Arbeitszeit" im Sinne der Richtlinie 2003/88 keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt, im Licht der gesamten in den Randnrn. 53 bis 55 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung am 14. Juli 2005 gemäß Art. 104 § 3 seiner Verfahrensordnung den Beschluss Personalrat der Feuerwehr Hamburg erlassen, in dem er entschieden hat, dass die von Einsatzkräften einer staatlichen Feuerwehr ausgeübten Tätigkeiten in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/88 fallen, so dass Art. 6 Buchst. b dieser Richtlinie einer Überschreitung der Obergrenze von 48 Stunden für die wöchentliche Höchstarbeitszeit, einschließlich Bereitschaftsdienst, grundsätzlich entgegensteht — außer unter außergewöhnlichen Umständen, die im Ausgangsverfahren nicht vorliegen (vgl. Urteil Fuß, Randnr. 44).

58 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Nichtbeachtung der Vorschriften des Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 im für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum, da sie in offenkundiger Verkennung der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfolgte, als hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht anzusehen ist; damit ist die zweite Voraussetzung, die für die Anerkennung eines Ersatzanspruchs vorliegen muss, im Ausgangsverfahren ebenfalls erfüllt.

59 Was schließlich die dritte Voraussetzung für die Auslösung der Haftung des Staates für einen Verstoß gegen das Unionsrecht betrifft, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob — wie sich aus den beim Gerichtshof eingereichten Akten zu ergeben scheint — ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 und dem Schaden besteht, der Herrn Fuß durch den Verlust der Ruhezeit entstanden ist, die ihm zugestanden hätte, wenn die in dieser Bestimmung vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit eingehalten worden wäre.

60 Folglich ergibt sich vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfung, dass die Voraussetzungen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Gewährung eines Entschädigungsanspruchs aufgestellt worden sind, im Ausgangsverfahren erfüllt sind, was die deutsche Regierung in der mündlichen Verhandlung im Übrigen selbst eingeräumt hat.

61 Nach der in Randnr. 46 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung kann ein solcher Schaden, der einem Einzelnen entstanden ist, von einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung wie im Ausgangsverfahren der Stadt Halle oder dem Land Sachsen-Anhalt ersetzt werden, wenn er durch innerstaatliche Maßnahmen entstanden ist, die diese Einrichtung unter Verstoß gegen das Unionsrecht getroffen hat. Im Übrigen läuft es dem Unionsrecht auch nicht zuwider, dass die Haftung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf Ersatz des Schadens, der einem Einzelnen durch solche Maßnahmen entstanden ist, neben derjenigen des Mitgliedstaats selbst gegeben sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Haim, Randnrn. 31 und 32).

62 Vorbehaltlich des Anspruchs auf Entschädigung, der seine Grundlage unmittelbar im Unionsrecht hat, wenn die drei in Randnr. 47 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt sind, hat der Staat die Folgen des entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im nationalen Schadensersatzrecht festgelegten Voraussetzungen weder weniger günstig sein dürfen

als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), noch so ausgestaltet sein dürfen, dass sie die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (Urteile Köbler, Randnr. 58, vom 13. März 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Randnr. 123, und Transportes Urbanos y Servicios Generales, Randnr. 31).

63 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass ein Arbeitnehmer, der, wie im Ausgangsverfahren Herr Fuß, als Feuerwehrmann in einem zum öffentlichen Sektor gehörenden Einsatzdienst beschäftigt ist und als solcher eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit abgeleistet hat, die die in Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit überschreitet, sich auf das Unionsrecht berufen kann, um die Haftung der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats auszulösen und Ersatz des Schadens zu erlangen, der ihm durch den Verstoß gegen diese Bestimmung entstanden ist.

Zur zweiten Frage

64 Mit dem ersten Teil seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die den Anspruch eines im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verstoß der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gegen eine Vorschrift des Unionsrechts — im vorliegenden Fall Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 — entstanden ist, an die zusätzliche Voraussetzung eines Verschuldens des Arbeitgebers knüpft. Mit dem zweiten Teil dieser

Frage möchte es wissen, ob dieser Ersatzanspruch davon abhängig gemacht werden darf, dass zuvor ein Antrag auf Einhaltung dieser Bestimmung beim Arbeitgeber gestellt wird.

Zur Voraussetzung eines Verschuldens des Arbeitgebers

65 Die drei in Randnr. 47 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausreichend, um einen Entschädigungsanspruch des Einzelnen zu begründen (vgl. Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 66, und Köbler, Randnr. 57).

66 Folglich schließt das Unionsrecht zwar nicht aus, dass der Staat nach nationalem Recht unter weniger strengen Voraussetzungen für einen Verstoß gegen das Unionsrecht haftet (vgl. Urteil Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Randnr. 115 und die dort angeführte Rechtsprechung), es erlaubt jedoch nicht, dass im nationalen Recht zusätzliche Voraussetzungen für diese Haftung aufgestellt werden.

67 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, können angesichts der in Randnr. 51 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung bestimmte objektive und subjektive Elemente, die im Rahmen einer nationalen Rechtsordnung an den Begriff des

Verschuldens geknüpft sein können, zwar für die Beurteilung der Frage von Bedeutung sein, ob ein Verstoß gegen das Unionsrecht hinreichend qualifiziert ist, die Verpflichtung zum Ersatz der dem Einzelnen entstandenen Schäden kann jedoch nicht von einer an den Verschuldensbegriff geknüpften Voraussetzung abhängig gemacht werden, die über den hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht hinausgeht. Denn die Aufstellung einer solchen zusätzlichen Voraussetzung würde darauf hinauslaufen, dass der Entschädigungsanspruch, der seine Grundlage in der Unionsrechtsordnung findet, in Frage gestellt wäre (vgl. Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnrn. 78 bis 80, und Haim, Randnr. 39).

68 Dies wäre aber bei einer Voraussetzung der Fall, nach der in einem Verfahren wie dem Ausgangsverfahren der Entschädigungsanspruch wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht von dem Nachweis eines konkreten Verschuldens wie Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Arbeitgebers — hier der Stadt Halle — abhängig gemacht würde, da die ArbZVO-FW 1998, wie sich aus den Randnrn. 51 bis 58 des vorliegenden Urteils ergibt, als solche bereits einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt.

69 Das vorlegende Gericht hat jedoch im Rahmen des bei ihm anhängigen Verfahrens zu bestimmen, ob eine solche zusätzliche Voraussetzung durch die nationale Regelung tatsächlich vorgesehen ist, da die deutsche Regierung sowohl in ihren schriftlichen Erklärungen als auch in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass das Verschulden des Arbeitgebers nach nationalem Recht keineswegs Voraussetzung für den Entschädigungsanspruch sei.

70 Auf den ersten Teil der zweiten Frage ist daher zu antworten, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die — was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist — den Anspruch eines im öffentlichen

Sektor beschäftigten Arbeitnehmers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verstoß der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gegen eine Vorschrift des Unionsrechts, im vorliegenden Fall Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88, entstanden ist, von einer an den Verschuldensbegriff geknüpften Voraussetzung abhängig macht, die über die der hinreichend qualifizierten Verletzung des Unionsrechts hinausgeht.

Zur Voraussetzung der vorherigen Stellung eines Antrags beim Arbeitgeber

71 Der Stadt Halle und der deutschen Regierung zufolge ist die Voraussetzung der vorherigen Stellung eines Antrags beim Arbeitgeber, die ihren Ursprung in der nationalen Rechtsprechung habe, damit zu begründen, dass der Anspruch der Beamten, deren Arbeitszeit die rechtlich zulässige Arbeitszeit überschritten hat, auf Gewährung von Freizeitausgleich auf dem Grundsatz von Treu und Glauben nach § 242 BGB beruht und daher in das zwischen dem Beamten und dem Dienstherrn bestehende Dienst- und Treuverhältnis eingebettet ist. Durch dieses Erfordernis werde dem Arbeitgeber die Möglichkeit gegeben, sich auf diese Ausgleichsverpflichtung einzustellen und den Dienstplan rechtzeitig entsprechend anzupassen. Die Stadt Halle fügt hinzu, dass dieses Erfordernis den Willen des Gesetzgebers widerspiegle, die Ansammlung von Freizeitausgleichsstunden in größerer Zahl im Interesse eines kontinuierlichen Dienstbetriebs zu vermeiden.

72 In dieser Hinsicht ist, wie sich aus der in Randnr. 62 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, zu beachten, dass es in Ermangelung entsprechender unionsrechtlicher Bestimmungen Sache der Mitgliedstaaten ist, die Verfahrensmodalitäten für Klagen festzulegen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, sofern diese Modalitäten den

Äquivalenz- und den Effektivitätsgrundsatz wahren (vgl. Urteile vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck, C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12, Impact, Randnr. 46, und vom 29. Oktober 2009, Pontin, C-63/08, Slg. 2009, I-10467, Randnr. 43).

73 Hinsichtlich der Wahrung des Äquivalenzgrundsatzes ergibt sich im vorliegenden Fall aus den dem Gerichtshof vorgetragenen Umständen, dass das Erfordernis der vorherigen Stellung eines Antrags beim Arbeitgeber, da es auf dem Grundsatz von Treu und Glauben nach § 242 BGB beruht, offenbar — wie die deutsche Regierung vorträgt und was allerdings das vorlegende Gericht zu prüfen haben wird — für alle von Beamten gegen ihren Dienstherrn eingereichte Klagen auf Ersatz des ihnen entstandenen Schadens gilt, und zwar unabhängig davon, ob sich dieser Schaden aus einem Verstoß gegen das nationale Recht oder aus einem Verstoß gegen das Unionsrecht ergibt.

74 Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, ob diese Voraussetzung nicht dem Effektivitätsgrundsatz insofern zuwiderläuft, als sie die Durchsetzung des Unionsrechts möglicherweise übermäßig erschwert.

75 Zur Inanspruchnahme der Rechtsschutzmöglichkeiten, die zur Verfügung stehen, um einen Mitgliedstaat wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht in Anspruch zu nehmen, hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass das nationale Gericht prüfen kann, ob sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung des Schadenseintritts oder um die Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat und ob er insbesondere rechtzeitig von allen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat (Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 84, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Randnr. 124, und vom 24. März 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Randnr. 60).

76 Nach einem allgemeinen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsatz muss sich nämlich der Geschädigte in angemessener Form um die Begrenzung des Schadensumfangs bemühen, wenn er nicht Gefahr laufen will, den Schaden selbst tragen zu müssen (Urteile vom 19. Mai 1992, Mulder u. a./Rat und Kommission, C-104/89 und C-37/90, Slg. 1992, I-3061, Randnr. 33, Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 85, und Danske Slagterier, Randnr. 61).

77 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs widerspräche es jedoch dem Grundsatz der Effektivität, von den Geschädigten zu verlangen, systematisch von allen ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen, selbst wenn dies zu übermäßigen Schwierigkeiten führen würde oder ihnen nicht zugemutet werden könnte (Urteil Danske Slagterier, Randnr. 62).

78 Demgemäß hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Ausübung der Rechte, die den Einzelnen aus den unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Unionsrechts erwachsen, unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde, wenn ihre auf den Verstoß gegen das Unionsrecht gestützten Schadensersatzklagen bereits deswegen ganz oder teilweise abgewiesen werden müssten, weil die Betroffenen es unterlassen haben, das ihnen durch die Unionsbestimmungen verliehene und vom nationalen Recht verweigerte Recht geltend zu machen, um mittels der dafür vorgesehenen Rechtsbehelfe unter Berufung auf den Vorrang und die unmittelbare Wirkung des Unionsrechts gegen die Ablehnung durch den Mitgliedstaat vorzugehen (vgl. Urteile vom 8. März 2001, Metallgesellschaft u. a., C-397/98 und C-410/98, Slg. 2001, I-1727, Randnr. 106, und Danske Slagterier, Randnr. 63).

79 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus Randnr. 33 des vorliegenden Urteils ergibt, Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88, mit dem ein wirkungsvoller Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleistet

werden soll, indem ihnen eine Begrenzung ihrer Wochenarbeitszeit und Mindestruhezeiten zugestanden werden, eine besonders wichtige Regel des Sozialrechts der Union ist, von der ein Arbeitgeber mangels Umsetzung des Art. 22 Abs. 1 dieser Richtlinie gegenüber einem Arbeitnehmer wie Herrn Fuß in keinem Fall abweichen kann.

80 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ist der Arbeitnehmer als die schwächere Partei des Arbeitsvertrags anzusehen, so dass verhindert werden muss, dass der Arbeitgeber ihm eine Beschränkung seiner Rechte auferlegen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil Pfeiffer u. a., Randnr. 82).

81 Aufgrund dieser schwächeren Position kann der Arbeitnehmer nämlich davon abgeschreckt werden, seine Rechte gegenüber seinem Arbeitgeber ausdrücklich geltend zu machen, da die Einforderung dieser Rechte ihn Maßnahmen des Arbeitgebers aussetzen könnte, die sich zu seinem Nachteil auf das Arbeitsverhältnis auswirken können.

82 Im Ausgangsverfahren wird nicht bestritten, dass die Stadt Halle, wie aus dem Vorlagebeschluss hervorgeht, ihren Mitarbeitern im Voraus angekündigt hat, die Arbeitnehmer, die die Rechte aus der Richtlinie 2003/88 geltend machen, umzusetzen, und Herrn Fuß, als er sie unter Berufung auf den Beschluss Personalrat der Feuerwehr Hamburg aufforderte, die in Art. 6 Buchst. b der Richtlinie vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit in dem Einsatzdienst, in dem er beschäftigt war, einzuhalten, gegen seinen Willen und mit sofortiger Wirkung in eine andere Dienststelle umgesetzt hat.

83 In einem Verfahren wie dem Ausgangsverfahren, das den Verstoß eines Arbeitgebers des öffentlichen Sektors gegen eine unionsrechtliche Bestimmung mit unmittelbarer Wirkung betrifft, wird den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats durch die Verpflichtung für die betroffenen Arbeitnehmer, einen Antrag auf Beendigung des Verstoßes gegen diese Bestimmung zu stellen, um Ersatz des ihnen aufgrund dieses Verstoßes entstandenen Schadens erhalten zu können, ermöglicht, die Aufgabe, auf die Einhaltung dieser Bestimmungen zu achten, systematisch auf den Einzelnen zu verlagern, indem diesen Behörden die Möglichkeit eröffnet wird, sich gegebenenfalls von der Einhaltung dieser Bestimmungen zu befreien, wenn ein solcher Antrag nicht gestellt worden ist.

84 Wie Herr Fuß und die Kommission zu Recht ausgeführt haben, verlangt Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 von den betroffenen Arbeitnehmern keineswegs, dass sie ihren Arbeitgeber zur Einhaltung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Mindestvorschriften auffordern, sondern verpflichtet umgekehrt den Arbeitgeber, wenn die in Art. 22 der Richtlinie vorgesehene Abweichung in das innerstaatliche Recht umgesetzt worden ist, eine individuelle, ausdrückliche und freie Erklärung des betroffenen Arbeitnehmers einzuholen, mit der dieser auf die Rechte aus Art. 6 Buchst. b verzichtet (vgl. Urteil Pfeiffer u. a., Randnrn. 82 und 84).

85 Wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass der Einzelne sich vor den nationalen Gerichten auf die Bestimmungen einer Richtlinie berufen kann, sind, wie sich aus der Rechtsprechung und den Randnrn. 39 und 40 des vorliegenden Urteils ergibt, alle Träger öffentlicher Gewalt der Mitgliedstaaten, einschließlich der Gebietskörperschaften wie Länder, Städte oder Gemeinden, gegebenenfalls in ihrer Eigenschaft als öffentliche Arbeitgeber, allein deshalb verpflichtet, diese Bestimmungen anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteile Costanzo, Randnrn. 30 bis 33, und Fuß, Randnrn. 61 und 63).

86 Daher kann einem Arbeitnehmer, dem wie Herrn Fuß durch den Verstoß seines Arbeitgebers gegen die Rechte aus Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 ein Schaden entstanden ist, nicht zugemutet werden, zuvor einen Antrag bei diesem Arbeitgeber zu stellen, um einen Anspruch auf Ersatz dieses Schadens geltend machen zu können.

87 Daraus folgt, dass das Erfordernis eines solchen vorherigen Antrags gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt.

88 Die Stadt Halle kann dieses Erfordernis nicht damit rechtfertigen, die Ansammlung von Freizeitausgleichsstunden in größerer Zahl vermeiden zu wollen, da die Einhaltung der Bestimmungen des Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 genügt, um eine solche Ansammlung zu verhindern.

89 Im Übrigen geht der Versuch der deutschen Regierung fehl, eine Analogie zwischen der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung und Art. 91 Abs. 2 erster Gedankenstrich des Statuts der Beamten der Europäischen Union herzustellen. Das in dieser Bestimmung als Zulässigkeitsvoraussetzung für Klagen von Beamten der Union vorgesehene Erfordernis der vorherigen Einlegung einer Beschwerde bei der Anstellungsbehörde betrifft nämlich die Klage gegen eine von dieser Behörde erlassene beschwerende individuelle Maßnahme und nicht wie im vorliegenden Fall die Beanstandung einer nationalen Regelung, durch die dem Einzelnen ein Schaden entstanden ist und die gegen das Unionsrecht verstößt, dessen Einhaltung die Mitgliedstaaten, wie sich aus den Randnrn. 83 bis 85 des vorliegenden Urteils ergibt, selbst sicherzustellen haben, ohne diese Aufgabe auf den Einzelnen abwälzen zu können.

90 Folglich ist auf den zweiten Teil der zweiten Frage zu antworten, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die den Anspruch eines im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verstoß der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gegen Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 entstanden ist, davon abhängig macht, dass zuvor ein Antrag auf Einhaltung dieser Bestimmung bei seinem Arbeitgeber gestellt wurde.

Zur dritten und zur vierten Frage

91 Mit der dritten und der vierten Frage, die gemeinsam zu prüfen sind, fragt das vorlegende Gericht nach der Form des Entschädigungsanspruchs und nach der Art und Weise seiner Berechnung.

92 Zur Form und zur Art und Weise der Berechnung der Entschädigung ist darauf hinzuweisen, dass der Ersatz der Schäden, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, dem erlittenen Schaden angemessen sein muss, so dass ein effektiver Schutz der Rechte des Einzelnen gewährleistet ist (Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 82).

93 Wie sich bereits aus Randnr. 62 des vorliegenden Urteils ergibt, ist es in Ermangelung von Unionsvorschriften auf diesem Gebiet Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, die Kriterien festzulegen, anhand deren der Umfang der Entschädigung bestimmt werden kann, sofern der Äquivalenz- und der Effektivitätsgrundsatz dabei beachtet werden (Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame, Randnr. 83).

94 Daraus folgt, dass es Sache des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten ist, unter Beachtung der in den beiden vorstehenden Randnummern genannten Grundsätze zu bestimmen, ob der Ersatz des Schadens, der einem Einzelnen durch den Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie 2003/88 entstanden ist, in Form von Freizeitausgleich oder in Form einer finanziellen Entschädigung zu gewähren ist, und die Regeln für die Art und Weise der Berechnung der Anspruchshöhe festzulegen.

95 Hinsichtlich der Form des Schadensersatzes muss sich das vorlegende Gericht, da weder die Gewährung eines Freizeitausgleichs noch die einer finanziellen Entschädigung erwarten lässt, dass der Ersatz des Schadens praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird, vergewissern, dass mit der gewählten Entschädigungsart der Äquivalenzgrundsatz beachtet wird, was anhand der Entschädigungen zu beurteilen ist, die von den nationalen Gerichten im Rahmen von vergleichbaren Beschwerden oder Klagen zugesprochen werden, die auf das innerstaatliche Recht gestützt sind.

96 Anders als Herr Fuß und die Kommission geltend machen, kann aus der Richtlinie 2003/88, da sie keine Vorschrift in Bezug auf den Ersatz des Schadens enthält, der aufgrund des Verstoßes gegen ihre Bestimmungen entstanden ist, nicht gefolgert werden, dass das Unionsrecht der einen oder der anderen Form der Entschädigung den Vorzug gibt.

97 Jedenfalls sind die Bezugszeiträume, die in den Art. 16 bis 19 der Richtlinie 2003/88 für die Anwendung ihres Art. 6 Buchst. b zum Zweck der Festlegung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit vorgesehen sind, in einem Verfahren wie dem Ausgangsverfahren nicht relevant, da diese Bestimmungen in diesem Zusammenhang

zwar unmittelbare Wirkung haben (Urteil Simap, Randnr. 70), es jedoch feststeht, dass sämtliche dieser Bezugszeiträume für den Zeitraum, für den Herr Fuß den Ausgleichsanspruch im Ausgangsverfahren geltend macht, abgelaufen waren.

98 Daher ist auf die dritte und die vierte Frage zu antworten, dass der von den Behörden der Mitgliedstaaten zu leistende Ersatz des Schadens, den sie Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht zugefügt haben, dem erlittenen Schaden angemessen sein muss. In Ermangelung von Unionsvorschriften auf diesem Gebiet ist es Sache des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats, unter Beachtung des Äquivalenz- und des Effektivitätsgrundsatzes zu bestimmen, ob der Ersatz des Schadens, der einem Arbeitnehmer wie im Ausgangsverfahren Herrn Fuß durch den Verstoß gegen eine Vorschrift des Unionsrechts entstanden ist, diesem Arbeitnehmer in Form von Freizeitausgleich oder in Form einer finanziellen Entschädigung zu gewähren ist, und die Regeln für die Art und Weise der Berechnung der Anspruchshöhe festzulegen. Die in den Art. 16 bis 19 der Richtlinie 2003/88 vorgesehenen Bezugszeiträume sind in diesem Zusammenhang nicht relevant.

Zur fünften Frage

99 Angesichts der Ausführungen in Randnr. 32 des vorliegenden Urteils ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass die Antworten auf die Fragen des vorlegenden Gerichts identisch sind, unabhängig davon, ob der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unter die Bestimmungen der Richtlinie 93/104 oder die der Richtlinie 2003/88 fällt.

Kosten

100 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. Ein Arbeitnehmer, der, wie im Ausgangsverfahren Herr Fuß, als Feuerwehrmann in einem zum öffentlichen Sektor gehörenden Einsatzdienst beschäftigt ist und als solcher eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit abgeleistet hat, die die in Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit überschreitet, kann sich auf das Unionsrecht berufen, um die Haftung der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats auszulösen und Ersatz des Schadens zu erlangen, der ihm durch den Verstoß gegen diese Bestimmung entstanden ist.

2. Das Unionsrecht steht einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegen,

— die — was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist — den Anspruch eines im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verstoß der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gegen eine Vorschrift des Unionsrechts, im vorliegenden Fall Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88, entstanden ist, von einer an den Verschuldensbegriff geknüpften Voraussetzung abhängig macht, die über die der hinreichend qualifizierten Verletzung des Unionsrechts hinausgeht, und

— **die den Anspruch eines im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch den Verstoß der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats gegen Art. 6 Buchst. b der Richtlinie 2003/88 entstanden ist, davon abhängig macht, dass zuvor ein Antrag auf Einhaltung dieser Bestimmung bei seinem Arbeitgeber gestellt wurde.**

3. **Der von den Behörden der Mitgliedstaaten zu leistende Ersatz des Schadens, den sie Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht zugefügt haben, muss dem erlittenen Schaden angemessen sein. In Ermangelung von Unionsvorschriften auf diesem Gebiet ist es Sache des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats, unter Beachtung des Äquivalenz- und des Effektivitätsgrundsatzes zu bestimmen, ob der Ersatz des Schadens, der einem Arbeitnehmer wie im Ausgangsverfahren Herrn Fuß durch den Verstoß gegen eine Vorschrift des Unionsrechts entstanden ist, diesem Arbeitnehmer in Form von Freizeitausgleich oder in Form einer finanziellen Entschädigung zu gewähren ist, und die Regeln für die Art und Weise der Berechnung der Anspruchshöhe festzulegen. Die in den Art. 16 bis 19 der Richtlinie 2003/88 vorgesehenen Bezugszeiträume sind in diesem Zusammenhang nicht relevant.**

4. **Die Antworten auf die Fragen des vorlegenden Gerichts sind identisch, unabhängig davon, ob der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unter die Bestimmungen der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der durch die Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 geänderten Fassung oder die der Richtlinie 2003/88 fällt.**

Unterschriften