

Bundesarbeitsgericht
Fünfter Senat

Beschluss vom 19. Mai 2021
- 5 AS 2/21 -
ECLI:DE:BAG:2021:190521.B.5AS2.21.0

Bundesverwaltungsgericht

Beschluss vom 11. November 2020
- 8 C 24.19 -

Entscheidungsstichworte:

Beschäftigung im Straßentransport - Höchstarbeitszeiten - Verhältnis von
§ 21a Abs. 4 ArbZG zu § 3 Satz 2 ArbZG

BUNDESARBEITSGERICHT



5 AS 2/21

8 C 24.19

Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin, Widerbeklagte, Berufungsklägerin und Revisionsklägerin,

pp.

beklagtes, widerklagendes, berufungsbeklagtes und
revisionsbeklagtes Land,

Beteiligter:

hat der Fünfte Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der Beratung vom
19. Mai 2021 durch den Vizepräsidenten des Bundesarbeitsgerichts Dr. Linck,

den Richter am Bundesarbeitsgericht Dr. Biebl, die Richterin am Bundesarbeitsgericht Dr. Volk sowie die ehrenamtlichen Richter Eberhard und Bürger beschlossen:

Soweit die Rechtsausführungen des Senats in dem Urteil vom 18. April 2012 (- 5 AZR 195/11 - Rn. 21) dahingehend verstanden werden können, die Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit auf höchstens zehn Stunden gemäß § 3 Satz 2 ArbZG gelte für Fahrer iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG nicht, hält der Senat daran nicht fest.

Gründe

A. In einem Revisionsverfahren vor dem Achten Senat des Bundesverwaltungsgerichts begehrt das beklagte Land Nordrhein-Westfalen im Wege der Widerklage die Feststellung, dass hinsichtlich des Fahrpersonals der Klägerin § 3 ArbZG nicht durch § 21a Abs. 4 ArbZG - soweit der Anwendungsbereich der letztgenannten Vorschrift eröffnet ist - verdrängt wird. Das Verwaltungsgericht hat der Widerklage stattgegeben. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision rügt die Klägerin insoweit eine Verletzung der §§ 3, 21a ArbZG. 1

Der Achte Senat des Bundesverwaltungsgerichts ist der Auffassung, das Oberverwaltungsgericht sei zu Recht davon ausgegangen, für Fahrer iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG gelte neben der wöchentlichen Höchstarbeitszeit des § 21a Abs. 4 ArbZG auch die Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit nach § 3 ArbZG, insbesondere die werktägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden nach Satz 2 der Vorschrift. Deshalb möchte der Achte Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Revision der Klägerin in Bezug auf die Widerklage zurückweisen. Daran sieht er sich indes durch ein Urteil des Senats vom 18. April 2012 (- 5 AZR 195/11 - Rn. 21) gehindert. Dort hat der Senat - im Rahmen eines Überstundenprozesses und einer Vereinbarung der Parteien, der Arbeitnehmer schulde die Arbeitsleistung, die arbeitszeitrechtlich erlaubt sei - angenommen, 2

Überstunden des als Fernfahrer beschäftigten Arbeitnehmers seien nur die Arbeitszeiten, die über die in § 21a Abs. 4 ArbZG vorgesehenen Zeiten hinausgingen und in diesem Zusammenhang ausgeführt, eine kalendertägliche Betrachtungsweise sehe das Arbeitszeitgesetz für Fahrer und Beifahrer nicht vor, vielmehr seien die Grenzen des § 3 ArbZG von werktäglich acht bzw. zehn Stunden in die wochenbezogenen Grenzwerte eingeflossen.

B. Daran hält der Senat nicht fest. Die werktägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden gemäß § 3 Satz 2 ArbZG gilt nach nationalem Recht auch für Fahrpersonal iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG. 3

I. Für die Beschäftigung von Arbeitnehmern als Fahrer oder Beifahrer bei Straßenverkehrstätigkeiten gelten nach § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes, soweit nicht die folgenden Absätze abweichende Regelungen enthalten. Gemäß § 21a Abs. 4 ArbZG darf die Arbeitszeit des Fahrpersonals 48 Stunden wöchentlich nicht überschreiten. Sie kann auf bis zu 60 Stunden verlängert werden, wenn innerhalb von vier Kalendermonaten oder 16 Wochen im Durchschnitt 48 Stunden wöchentlich nicht überschritten werden. 4

1. Die Regelung entspricht Art. 4 Buchst. a RL 2002/15/EG, deren (Teil-) Umsetzung § 21a ArbZG dient (*vgl. BT-Drs. 16/1685 S. 2; hinsichtlich der selbständigen Kraftfahrer, auf die die Richtlinie 2002/15/EG gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 erst ab dem 23. März 2009 Anwendung fand, erfolgte die Umsetzung durch das Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern vom 11. Juli 2012, BGBl. I S. 1479*). Dass § 21a Abs. 4 ArbZG eine im Sinne des Abs. 1 Satz 1 „abweichende“ Regelung ist, steht außer Zweifel. Abgesehen von den unterschiedlichen Ausgleichszeiträumen enthält § 3 ArbZG, anders als Art. 6 RL 2003/88/EG, keine ausdrückliche Regelung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Eine solche ergibt sich nach nationalem Recht nur mittelbar aufgrund der in § 3 Satz 1 ArbZG geregelten werktäglichen (regelmäßigen) Höchstarbeitszeit von acht Stunden multipliziert mit den sechs Werktagen einer Woche. 5

2. Fraglich ist jedoch, ob § 21a Abs. 4 ArbZG eine *abschließende* abweichende Regelung iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG ist oder die werktägliche Höchst Arbeitszeit - insbesondere die Begrenzung der Verlängerungsmöglichkeit auf höchstens zehn Stunden nach § 3 Satz 2 ArbZG - ergänzend gilt. Dies ist - auch im Schrifttum - umstritten (*vgl. die ausführlichen Nachweise im Beschluss des BVerwG vom 11. November 2020 - 8 C 24.19 - Rn. 24 f.*). 6

II. Maßgebend für die Gesetzesauslegung ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den die Regelung hineingestellt ist. Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte. Unter diesen Methoden hat keine einen unbedingten Vorrang. Welche Regelungskonzeption der Gesetzgeber mit dem von ihm gefundenen Wortlaut tatsächlich verfolgt, ergibt sich unter Umständen erst aus den anderen Auslegungsgesichtspunkten. Wird daraus der Wille des Gesetzgebers klar erkennbar, ist dieser zu achten (*BAG 16. Oktober 2019 - 5 AZR 241/18 - Rn. 15 mwN, BAGE 168, 113*). Dabei kommt - neben Wortlaut und Systematik - den Gesetzesmaterialien eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu. In Betracht zu ziehen sind die Begründung eines Gesetzentwurfs, der unverändert verabschiedet worden ist, die darauf bezogenen Stellungnahmen von Bundesrat und Bundesregierung und die Stellungnahmen, Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse (*BVerfG 6. Juni 2018 - 1 BvL 7/14 ua. - Rn. 74 f., BVerfGE 149, 126*). 7

1. Davon ausgehend sprechen Wortlaut und Systematik eher für eine abschließende Regelung der Höchst Arbeitszeit des Fahrpersonals iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG durch § 21a Abs. 4 ArbZG. 8

a) Während § 3 ArbZG nicht ausdrücklich eine wöchentliche Höchst Arbeitszeit normiert, sondern - insoweit nicht inhaltlich, aber regelungstechnisch abweichend von Art. 6 RL 2003/88/EG - eine werktägliche, übernimmt § 21a Abs. 4 9

ArbZG wortlautgleich die wöchentliche Höchstarbeitszeit samt verkürztem Ausgleichszeitraum wie sie in Art. 4 Buchst. a RL 2002/15/EG vorgesehen ist. Zudem stellt § 21a Abs. 1 Satz 2 ArbZG klar, dass für das von Satz 1 erfasste Fahrpersonal die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und des AETR mit der Begrenzung der täglichen Lenkzeit auf neun Stunden und detaillierten Regelungen zu täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten unberührt bleiben, also (weiterhin) verbindlich gelten (*vgl. insoweit BT-Drs. 16/1685 S. 12 f.*). Dies legt den Schluss nahe, der Gesetzgeber habe für Fahrpersonal iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG von dem „System“ der werktäglichen Höchstarbeitszeit in § 3 ArbZG abweichen und auf dasjenige der wöchentlichen Höchstarbeitszeit wechseln wollen, wie es das Unionsrecht sowohl in der Richtlinie 2003/88/EG (*sh. dazu etwa EuGH 9. März 2021 - C-580/19 - Rn. 26 und C-344/19 - Rn. 25*) als auch in der Richtlinie 2002/15/EG verwendet.

b) Andererseits formuliert § 21a Abs. 4 ArbZG nicht wie Abs. 3 bei der Definition der Arbeitszeit „Abweichend von ...“, so dass der Wortlaut Raum lässt für die Annahme, die Grenzen des § 3 ArbZG gälten ergänzend auch für Fahrpersonal iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG. Bei einer solchen Sichtweise stellt sich allerdings die Frage, ob neben dem kürzeren Ausgleichszeitraum des § 21a Abs. 4 Satz 2 ArbZG, der sich nach dem Wortlaut der Norm nur auf die wöchentliche Arbeitszeit bezieht, für die werktägliche Arbeitszeit der längere Ausgleichszeitraum des § 3 Satz 2 ArbZG maßgeblich bleiben soll. Zudem hätte die Normierung eines kürzeren Ausgleichszeitraums ausgereicht, denn eine auf bis zu 60 Stunden verlängerbare wöchentliche Arbeitszeit von 48 Stunden ergibt sich zumindest rechnerisch schon aus § 3 ArbZG. 10

2. Sinn und Zweck des § 21a ArbZG sprechen nicht gegen die Annahme einer abschließenden abweichenden Regelung der Höchstarbeitszeit des Fahrpersonals in § 21a Abs. 4 ArbZG. 11

a) Die Norm dient der Umsetzung der Richtlinie 2002/15/EG. Deren Zweck ist nach Art. 1 der Richtlinie und deren Erwägungsgrund 10, zur Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr, zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrun- 12

gen und zur Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit des unter die Richtlinie fallenden Fahrpersonals eine Höchstgrenze für die wöchentliche Arbeitszeit festzulegen. Des Weiteren verlangt die Richtlinie tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten, nicht jedoch eine Höchstgrenze für die tägliche Arbeitszeit. Angesichts dessen ist es - gerade im Hinblick auf das Harmonisierungsziel der Richtlinie (vgl. dazu *Baeck/Deutsch/Winzer ArbZG 4. Aufl. § 21a Rn. 22*) - nicht zwingend, dass trotz der Normierung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit mit eigenständigem, gegenüber § 3 Satz 2 ArbZG verkürztem Ausgleichszeitraum an der werktäglichen Höchstarbeitszeit des § 3 ArbZG festgehalten werden sollte. Soweit in diesem Zusammenhang auf den Gesundheitsschutz durch einen Acht-Stunden-Tag verwiesen wird (*BVerwG 11. November 2020 - 8 C 24.19 - Rn. 32*), ist das für die Auslegung wenig ergiebig, weil § 21a Abs. 1 Satz 2 iVm. der VO (EG) 561/2006 eine tägliche Lenkzeit von neun Stunden zulässt. Der Acht-Stunden-Tag wird außerdem bei Ausschöpfung der Höchstgrenzen im Anwendungsbereich des § 3 ArbZG nur im Durchschnitt eines bestimmten Ausgleichszeitraums erreicht. Dies ist jedoch gleichermaßen bei der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 48 Stunden gemäß § 21a Abs. 4 Satz 2 ArbZG der Fall.

b) Für ein bestimmtes Auslegungsergebnis spricht auch nicht Art. 10 RL 2002/15/EG. Danach darf zum einen (*Satz 2*) die Umsetzung der Richtlinie nicht zur Senkung des generellen Schutzniveaus der Arbeitnehmer gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie herangezogen werden. Diese Bestimmung verweist jedoch nur auf die VO (EG) Nr. 561/2006 und das AETR-Übereinkommen, deren unveränderte Geltung § 21a Abs. 1 Satz 2 ArbZG gerade festschreibt. Eine Senkung des das unionsrechtliche übersteigende nationale Schutzniveau verbietet Art. 10 RL 2002/15/EG hingegen nicht. Zum anderen (*Satz 1*) dürfen die Mitgliedsstaaten zwar die Sicherheit und Gesundheit des Fahrpersonals „besser schützende Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“ anwenden oder einführen. Inwiefern jedoch neben der wöchentlichen Höchstarbeitszeit nach § 21a Abs. 4 ArbZG, den (Höchst-)Lenkzeiten sowie den täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten gemäß § 21a Abs. 1 Satz 2 ArbZG iVm. Art. 6 und Art. 8 VO (EG) 561/2006 die Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit auf zehn Stunden entsprechend § 3

13

Satz 2 ArbZG zu einem (spürbar) besseren Gesundheitsschutz führen soll, erschließt sich nicht ohne Weiteres. Überschreitet an einzelnen Werktagen die Arbeitszeit zehn Stunden, führt dies an anderen Werktagen des verkürzten Ausgleichszeitraums „automatisch“ zu einer entsprechenden Verringerung der Arbeitszeit. Bei den ebenfalls der Richtlinie 2002/15/EG unterfallenden selbständigen Kraftfahrern hat der Gesetzgeber jedenfalls eine dem § 21a Abs. 4 ArbZG entsprechende wöchentliche Höchstarbeitszeit als ausreichend gesundheits-schützend angesehen (*§ 3 Gesetz zur Regelung der Arbeitszeit von selbständi-gen Kraftfahrern vom 11. Juli 2012, BGBl. I S. 1479*).

3. Der systematische Zusammenhang mit § 21a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 ArbZG 14
(vgl. *BVerwG 11. November 2020 - 8 C 24.19 - Rn. 30 f.*) ist wenig aussagekräf-tig. Die auf Art. 8 RL 2002/15/EG basierende Tariföffnungsklausel erlaubt zwar auch eine Abweichung von § 3 ArbZG. Dies kann jedoch der Klarstellung ge-schuldet sein, dass bei einer Abweichung von § 21a Abs. 4 ArbZG kein „Rückfall“ auf § 3 ArbZG eintritt, sondern die Tarifvertragsparteien - wie schon in § 7 ArbZG vorgesehen - auch von dieser Norm abweichen dürfen.

4. Entscheidend für die Annahme, die Höchstgrenzen werktäglicher Ar- 15
beitszeit gemäß § 3 ArbZG gölten ergänzend zu § 21a Abs. 4 ArbZG, spricht aber der aus den Gesetzesmaterialien erkennbare Wille des Gesetzgebers.

§ 21a ArbZG wurde im Rahmen eines vom Bundesrat initiierten Gesetz- 16
gebungsverfahrens zu mehreren Änderungen des Personenbeförderungsgeset-zes vom Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Umsetzung der Richtlinie 2002/15/EG für im Arbeitsverhältnis beschäftigtes Fahrpersonal, die nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie schon bis zum 23. März 2005 hätte erfolgen müssen, vorgeschlagen. In dessen Beschlussempfehlung und Bericht vom 31. Mai 2006 heißt es wörtlich: „Absatz 4 regelt die wöchentliche Höchstarbeits-zeit des Fahrpersonals ergänzend zu § 3. Neben der dort geregelten täglichen Höchstarbeitszeit darf die Höchstarbeitszeit pro Woche 48 Stunden nicht über-steigen. Satz 2 regelt die im Falle vorübergehender Verlängerung der Arbeitszeit bestehende Grenze von 60 Stunden pro Woche und den gegenüber § 3 kürzeren Ausgleichszeitraum von vier Kalendermonaten bzw. 16 Wochen.“ (*BT-*

Drs. 16/1685 S. 13). Nachdem die Beschlussempfehlung unverändert Gesetz geworden ist, entspricht die Auffassung, die Begrenzung der werktäglichen Arbeitszeit auf höchstens zehn Stunden gemäß § 3 Satz 2 ArbZG finde auch für Fahrpersonal iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG ergänzend zu § 21a Abs. 4 ArbZG Anwendung, dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers und ist nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*vgl. BVerfG 6. Juni 2018 - 1 BvL 7/14 ua. - Rn. 74 f., BVerfGE 149, 126*) für das Ergebnis der Auslegung maßgebend. Dementsprechend geht auch die Bundesregierung davon aus, das Fahrpersonal iSd. § 21a Abs. 1 Satz 1 ArbZG müsse die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes über die tägliche Arbeitszeit einhalten (*Antwort der Bundesregierung vom 19. August 2010 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/2780 S. 2*).

5. Ob § 21a Abs. 4 ArbZG in der Auslegung als nicht abschließende abweichende Regelung der Höchstarbeitszeit des Fahrpersonals iSd. § 21a Abs. 1 ArbZG unionsrechtskonform ist, braucht der Senat im Rahmen der Anfrage des Bundesverwaltungsgerichts nach § 11 Abs. 3 RsprEinhG nicht zu entscheiden. Insoweit könnten sich allerdings Zweifel ergeben, ob angesichts der mit der Richtlinie 2002/15/EG gemäß deren Art. 1 und dem Erwägungsgrund 10 verfolgten Zwecke eine zusätzliche Höchstgrenze für die werktägliche Arbeitszeit eine iSd. Art. 10 der Richtlinie „besser schützende“ Rechtsvorschrift und damit von dieser Öffnungsklausel gedeckt ist, ohne dass medizinische Untersuchungen einen durch eine solche Maßnahme tatsächlich verbesserten Gesundheitsschutz belegen.

17

Außerdem erfasst Art. 10 Satz 1 RL 2002/15/EG mit der Formulierung „Personen, die Fahrtätigkeiten ausüben“ nach Art. 3 Buchst. f RL 2002/15/EG nicht nur die als Arbeitnehmer tätigen, sondern auch die selbständigen Kraftfahrer, so dass fraglich sein könnte, ob letztere bei der Sicherheit und Gesundheit des Fahrpersonals „besser schützenden“ Rechtsvorschriften ungleich behandelt werden dürfen. Darüber hinaus ist der Grundsatz der Gleichbehandlung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der in Art. 20 der Charta niedergelegt und zu dessen Einhaltung der nationale Gesetzgeber verpflichtet ist, wenn er - wie

18

bei der Normierung des § 21a ArbZG - Unionsrecht iSv. Art. 51 Abs. 1 Charta durchführt (vgl. *EuGH* 29. Oktober 2020 - C-243/19 - Rn. 35 ff. mwN [*Veselības ministrija*]; zum Prüfungsmaßstab sh. *BAG* 9. Dezember 2020 - 10 AZR 332/20 (A) - Rn. 108 ff. mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs).

Linck

Volk

Biebl

E. Bürger

Eberhard