



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

9. Juli 2015 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Sozialpolitik — Richtlinie 1999/70/EG —
EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge — Paragraphen 3 und 4 —
Diskriminierungsverbot — ‚Personal eventual‘ — Weigerung, eine Dreijahresdienstalterszulage zu
gewähren — Sachliche Gründe“

In der Rechtssache C-177/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Supremo (Spanien) mit Entscheidung vom 31. Januar 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 10. April 2014, in dem Verfahren

María José Regojo Dans

gegen

Consejo de Estado

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, des Richters A. Ó Caoimh (Berichterstatter), der Richterin C. Toader sowie der Richter E. Jarašiūnas und C. G. Fernlund,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Frau Regojo Dans, vertreten durch J. Pérez de Sevilla y Gitard und A. Regojo Dans, abogados,
- der spanischen Regierung, vertreten durch L. Banciella Rodríguez-Miñón als Bevollmächtigten,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Varone, avvocato dello Stato,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch R. Vidal Puig und J. Enegren als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. Mai 2015

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Paragraphen 3 Nr. 1 und 4 Nr. 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 (im Folgenden: Rahmenvereinbarung), die im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. L 175, S. 43) enthalten ist.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Regojo Dans und dem Consejo de Estado (Staatsrat), ihrem Arbeitgeber, über dessen Weigerung, ihr Dreijahresdienstalterszulagen zu gewähren, die dieser mit ihrer besonderen Eigenschaft als „Personal eventual“ (im Folgenden: Aushilfspersonal) begründet.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Mit der Richtlinie 1999/70 soll nach ihrem Art. 1 „die zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (EGB, UNICE und CEEP) geschlossene Rahmenvereinbarung ..., die im Anhang enthalten ist, durchgeführt werden“.
- 4 Gemäß Paragraph 1 der Rahmenvereinbarung soll diese:
 - „a) durch Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse verbessern;
 - b) einen Rahmen schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert“.
- 5 Paragraph 2 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung lautet:

„Diese Vereinbarung gilt für befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition.“
- 6 Der „befristet beschäftigte Arbeitnehmer“ wird in Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung definiert als „eine Person mit einem direkt zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer geschlossenen Arbeitsvertrag oder -verhältnis, dessen Ende durch objektive Bedingungen wie das Erreichen eines bestimmten Datums, die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe oder das Eintreten eines bestimmten Ereignisses bestimmt wird“.
- 7 Ein „vergleichbarer Dauerbeschäftigter“ wird in Paragraph 3 Nr. 2 der Rahmenvereinbarung definiert als „ein Arbeitnehmer desselben Betriebs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder -verhältnis, der in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Qualifikationen/Fertigkeiten angemessen zu berücksichtigen sind. Ist in demselben Betrieb kein vergleichbarer Dauerbeschäftigter vorhanden, erfolgt der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrags oder in Ermangelung eines solchen gemäß den einzelstaatlichen gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder Gepflogenheiten.“

8 Paragraf 4 („Grundsatz der Nichtdiskriminierung“) der Rahmenvereinbarung sieht in seinen Nrn. 1, 3 und 4 Folgendes vor:

„1. Befristet beschäftigte Arbeitnehmer dürfen in ihren Beschäftigungsbedingungen nur deswegen, weil für sie ein befristeter Arbeitsvertrag oder ein befristetes Arbeitsverhältnis gilt, gegenüber vergleichbaren Dauerbeschäftigten nicht schlechter behandelt werden, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.

...

3. Die Anwendungsmodalitäten dieser Bestimmung werden von den Mitgliedstaaten nach Anhörung der Sozialpartner und/oder von den Sozialpartnern unter Berücksichtigung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der einzelstaatlichen gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und Gepflogenheiten festgelegt.

4. In Bezug auf bestimmte Beschäftigungsbedingungen gelten für befristet beschäftigte Arbeitnehmer dieselben Betriebszugehörigkeitszeiten wie für Dauerbeschäftigte, es sei denn, unterschiedliche Betriebszugehörigkeitszeiten sind aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.“

9 Paragraf 5 („Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch“) der Rahmenvereinbarung bestimmt:

„1. Um Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu vermeiden, ergreifen die Mitgliedstaaten nach der gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschriebenen oder in dem Mitgliedstaat üblichen Anhörung der Sozialpartner und/oder die Sozialpartner, wenn keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung bestehen, unter Berücksichtigung der Anforderungen bestimmter Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen:

a) sachliche Gründe, die die Verlängerung solcher Verträge oder Verhältnisse rechtfertigen;

b) die insgesamt maximal zulässige Dauer aufeinanderfolgender Arbeitsverträge oder -verhältnisse;

c) die zulässige Zahl der Verlängerungen solcher Verträge oder Verhältnisse.

2. Die Mitgliedstaaten, nach Anhörung der Sozialpartner, und/oder die Sozialpartner legen gegebenenfalls fest, unter welchen Bedingungen befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse:

a) als ‚aufeinanderfolgend‘ zu betrachten sind;

b) als unbefristete Verträge oder Verhältnisse zu gelten haben.“

Spanisches Recht

10 Art. 149 Abs. 1 Nr. 18 der spanischen Verfassung weist dem spanischen Staat die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der Rechtsstellung der öffentlichen Verwaltungen und des Dienstrechts ihrer Beamten zu.

11 Aufgrund dieser Zuständigkeit hat der Staat die Ley 7/2007 del Estatuto básico del empleo público (Gesetz 7/2007, Grundstatut der öffentlichen Bediensteten) vom 12. April 2007 erlassen (BOE Nr. 89 vom 13. April 2007, S. 16270, im Folgenden: Gesetz 7/2007).

12 Art. 8 des Gesetzes 7/2007 („Begriff und Einteilung der öffentlichen Bediensteten“) bestimmt:

„1. Öffentlicher Bediensteter ist, wer in der öffentlichen Verwaltung eine entgeltliche Tätigkeit im Dienst der allgemeinen Interessen ausübt.

2. Die öffentlichen Bediensteten werden eingeteilt in:

- a) Berufsbeamte,
- b) Beamte auf Zeit,
- c) Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, unabhängig davon, ob sie fest, unbefristet oder befristet eingestellt sind,
- d) Aushilfspersonal.“

13 Art. 9 des Gesetzes 7/2007 definiert Berufsbeamte wie folgt:

„1. Berufsbeamte sind vom Gesetz bestimmte Personen, die aufgrund eines verwaltungsrechtlich geregelten Dienstverhältnisses zu einer öffentlichen Verwaltung gehören, um auf Dauer gegen Entgelt berufliche Leistungen zu erbringen.

2. Die Ausübung von Funktionen, die die mittelbare oder unmittelbare Beteiligung an der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben oder dem Schutz der allgemeinen Interessen des Staates und der öffentlichen Verwaltung mit sich bringen, sind unter den in den Ausführungsgesetzen der jeweiligen öffentlichen Verwaltung geregelten Voraussetzungen ausschließlich den Berufsbeamten vorbehalten.“

14 Art. 12 des Gesetzes 7/2007 definiert das Aushilfspersonal folgendermaßen:

„1. Aushilfspersonal ist, wer aufgrund einer Ernennung und nicht auf Dauer ausschließlich Aufgaben erfüllt, die ausdrücklich als solche einer Vertrauensperson oder eines Sonderberaters eingestuft sind, und seine Vergütung aus den zu diesem Zweck bereitgestellten Haushaltsmitteln erhält.

2. In den Beamtengesetzen, die zur Durchführung dieses Gesetzes erlassen werden, werden die Leitungsorgane der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, die über derartiges Personal verfügen können. Seine Höchstzahl wird durch das jeweilige Leitungsorgan festgelegt. Diese Zahl und die Vergütungsbedingungen sind zu veröffentlichen.

3. Die Ernennung und die Entlassung unterliegen keinen Bedingungen. Die Entlassung erfolgt in jedem Fall, wenn der Amtsträger, für den die Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater erfüllt wird, entlassen wird.

4. Die Stellung als Aushilfspersonal kann beim Zugang zum öffentlichen Dienst oder bei der internen Beförderung nicht als Verdienst berücksichtigt werden. ...

5. Auf das Aushilfspersonal finden, soweit es mit der Natur seines Status vereinbar ist, die allgemeinen Regeln für Berufsbeamte entsprechend Anwendung.“

15 Nach Art. 22 des Gesetzes 7/2007, der dort in Kapitel III zur Vergütungsregelung der öffentlichen Bediensteten enthalten ist, umfasst die Vergütung der Berufsbeamten Grundbezüge und Zulagen.

16 Art. 23 des Gesetzes 7/2007 bestimmt:

„Die Grundbezüge, die im staatlichen Haushaltsgesetz festgelegt werden, setzen sich ausschließlich zusammen aus:

- a) dem für die Untergruppe oder die Berufsgruppe – falls es in der Berufsgruppe keine Untergruppe gibt – festgelegten Gehalt,
- b) den Dreijahreszulagen, die in einem für jeweils drei Dienstjahre gewährten Betrag bestehen, der für jede Untergruppe oder jede Berufsgruppe – falls es in der Berufsgruppe keine Untergruppe gibt – gleich ist.“

17 Art. 25 des Gesetzes 7/2007 regelt die Vergütung der Beamten auf Zeit wie folgt:

„1. Die Beamten auf Zeit beziehen Grundbezüge sowie Sonderzahlungen entsprechend der Untergruppe oder – falls es in der Berufsgruppe keine Untergruppe gibt – der Berufsgruppe. Darüber hinaus beziehen sie die Zulagen im Sinne von Artikel 24 Buchstaben b, c und d sowie die Zulagen, die der Eingangskategorie der Laufbahnen beziehungsweise der Stufe der Laufbahngruppe, für die sie ernannt werden, entsprechen.

2. Die Dreijahresdienstalterszulagen für vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geleistete Dienste werden mit vergütungsrechtlicher Wirkung mit seinem Inkrafttreten zuerkannt.“

18 Art. 26 der Ley 2/2012 de Presupuestos del Estado para el año 2012 (Gesetz 2/2012, staatliches Haushaltsgesetz) vom 29. Juni 2012 (BOE Nr. 156 vom 30. Juni 2012, S. 46432) sieht in seinem Abs. 4 vor:

„Das Aushilfspersonal bezieht das Gehalt sowie die Sonderzahlungen der Untergruppe oder der Berufsgruppe, der das Ministerium für Finanzen und Öffentliche Verwaltung seine Aufgaben gleichgestellt hat, sowie die Zulagen, die der dem Aushilfspersonal vorbehaltenen, von ihm besetzten Arbeitsstelle entsprechen ...

Berufsbeamte, die im aktiven Dienst oder im Rahmen einer Abordnung Stellen besetzen, die dem Aushilfspersonal vorbehalten sind, beziehen Grundbezüge entsprechend ihrer Untergruppe oder ihrer Berufsgruppe, gegebenenfalls einschließlich der Dreijahresdienstalterszulagen, sowie die Zulagen, die der von ihnen besetzten Arbeitsstelle entsprechen.“

19 Die Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Gesetz 30/1984 über die Reform des öffentlichen Dienstes) vom 2. August 1984 (BOE Nr. 185 vom 3. August 1984, S. 22629, im Folgenden: Gesetz 30/1984) enthält einen Art. 20 mit der Überschrift „Schaffung von Arbeitsstellen“. Dieser Artikel bestimmt in seinen Abs. 2 und 3:

„(2) Die Regierung und in ihrem Zuständigkeitsbereich die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften und die Parlamente der Gebietskörperschaften legen die Zahl der dem Aushilfspersonal vorbehaltenen Stellen, ihre Merkmale und ihre Vergütung im Rahmen der hierzu bereitgestellten Haushaltsmittel fest.

Das Aushilfspersonal erfüllt ausschließlich Aufgaben, die ausdrücklich als solche einer Vertrauensperson oder eines Sonderberaters eingestuft sind; für seine Ernennung und Entlassung, die keinen Bedingungen unterliegen, sind ausschließlich die Minister und die Staatssekretäre bzw. die Minister der Autonomen Gemeinschaften und die Vorsitzenden der Gebietskörperschaften zuständig. Das Aushilfspersonal wird automatisch entlassen, wenn der Amtsträger, für den es die Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater erbringt, entlassen wird.

(3) In keinem Fall kann die Besetzung einer dem Aushilfspersonal vorbehaltenen Stelle beim Zugang zum öffentlichen Dienst oder der internen Beförderung als Verdienst berücksichtigt werden.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 20 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist seit dem 1. März 1996 beim Consejo de Estado als Angehörige des Aushilfspersonals beschäftigt und übt dort die Funktion der Leiterin des Sekretariats eines Ständigen Ratsmitglieds aus.
- 21 Während des Zeitraums vom 4. Juli 1980 bis zum 1. März 1996 war sie, ebenfalls als Angehörige des Aushilfspersonals, beim Tribunal Constitucional (Verfassungsgericht) und beim Consejo Económico y Social (Wirtschafts- und Sozialrat) beschäftigt.
- 22 Am 25. Januar 2012 stellte die Klägerin des Ausgangsverfahrens beim Consejo de Estado einen Antrag auf Anerkennung ihres Anspruchs auf Dreijahresdienstalterszulagen für die seit 1980 für die verschiedenen Behörden erbrachten Dienste einerseits und auf Zahlung des auf diese Zulagen entfallenden Betrags für die letzten vier Jahre andererseits.
- 23 Mit Entscheidung vom 24. Juli 2012 lehnte der Präsident des Consejo de Estado diesen Antrag ab.
- 24 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens erhob daher vor dem vorliegenden Gericht eine Klage auf Aufhebung dieser Entscheidung mit der Begründung, dass diese gegen das Unionsrecht und insbesondere gegen Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung verstoße.
- 25 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass das Gesetz 7/2007 für das Aushilfspersonal anders als für Berufsbeamte und Beamte auf Zeit keine solchen Dienstalterszulagen vorsehe. Nach dem Gesetz 2/2012 beziehe ein auf eine dem Aushilfspersonal vorbehaltene Stelle abgeordneter Berufsbeamter die Grundbezüge seiner ursprünglichen Dienstgruppe einschließlich der Dreijahresdienstalterszulagen.
- 26 Wie sich aus der dem Gerichtshof übersandten Akte ergibt, haben Stellen dieser Art nach der Rechtsprechung des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) zum Aushilfspersonal Ausnahmecharakter und sind auf Aufgaben als „Vertrauensperson oder Sonderberater“ beschränkt. Daher geht das vorliegende Gericht davon aus, dass dieses Personal keine Tätigkeiten ausüben darf, die zu den normalen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gehören, sei es die Erbringung von Leistungen an die Verwaltung oder der Erlass von Maßnahmen im Zuge der reinen Verwaltungsorganisation. Diese Funktionen müssten wegen ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit den Verfassungsgrundsätzen der Objektivität und der Verwaltungseffizienz ausschließlich den anhand der Grundsätze der Gleichheit, der Verdienste und der Befähigung ausgewählten öffentlichen Bediensteten zugewiesen werden.
- 27 In Anbetracht dieser Rechtsprechung, aber auch des auf die Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater gegründeten besonderen Verhältnisses, das die Verwaltung und das Aushilfspersonal verbinde, fragt sich das vorliegende Gericht zum einen, ob dieses Personal mit Dauerbeschäftigten im Sinne von Paragraph 3 der Rahmenvereinbarung verglichen werden kann. Zum anderen möchte es wissen, ob es nicht angezeigt wäre, den Rückgriff auf Aushilfspersonal auf die Fälle zu beschränken, in denen ein Bedarf an dieser Personalart eindeutig gerechtfertigt sei, um jeden Missbrauch zu vermeiden und Vergütungen festzulegen, die ein Gleichgewicht wahren mit denjenigen, die für andere öffentliche Bedienstete vorgesehen seien, deren Aufgaben einen ähnlichen beruflichen Inhalt aufwiesen.

- 28 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Supremo beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Erfasst die Definition des „befristet beschäftigten Arbeitnehmers“ in Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge das Aushilfspersonal, das gegenwärtig in Art. 12 des Gesetzes 7/2007 geregelt ist, sowie das Aushilfspersonal, das zuvor in Art. 20 Abs. 2 des Gesetzes 30/1984 geregelt war?
 2. Gilt für dieses Aushilfspersonal der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Paragraph 4 Nr. 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge in dem Sinne, dass ihm die Bezüge zuerkannt und gezahlt werden, die den Berufsbeamten, den unbefristet eingestellten Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst, den Beamten auf Zeit und den befristet eingestellten Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst als Dienstalterszulage gezahlt werden?
 3. Fällt die für dieses Aushilfspersonal geltende Regelung in den beiden zuvor angeführten spanischen Gesetzen, nach der seine Ernennung und Entlassung aufgrund der Vertrauensstellung keinen Bedingungen unterliegt, unter die sachlichen Gründe, die nach Paragraph 4 eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 29 Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob der Begriff „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ im Sinne von Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er auf einen Arbeitnehmer wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens Anwendung findet.
- 30 Wie sich schon dem Wortlaut von Paragraph 2 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung entnehmen lässt, ist deren Anwendungsbereich weit gefasst, da sie allgemein auf „befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definitionen“ abstellt (vgl. Urteile Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 56, sowie Fiamingo u. a., C-362/13, C-363/13 und C-407/13, EU:C:2014:2044, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Auch die Definition des Begriffs „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ im Sinne der Rahmenvereinbarung, die in deren Paragraph 3 Nr. 1 enthalten ist, erfasst alle Arbeitnehmer, ohne danach zu unterscheiden, ob sie an einen öffentlichen oder an einen privaten Arbeitgeber gebunden sind, und unabhängig davon, wie ihr Vertrag nach dem innerstaatlichen Recht zu qualifizieren ist (Urteil Fiamingo u. a., C-362/13, C-363/13 und C-407/13, EU:C:2014:2044, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Angesichts der Bedeutung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, die zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts gehören, ist den Bestimmungen, die in der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung vorgesehen sind, um befristet beschäftigten Arbeitnehmern die gleichen Vorteile wie vergleichbaren Dauerbeschäftigten zu sichern, sofern eine unterschiedliche Behandlung nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist, allgemeine Geltung zuzuerkennen, da sie besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft sind, die jedem Arbeitnehmer als Mindestschutzbestimmungen zugutekommen müssen (Urteil Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 27).

- 33 Daher sind die Richtlinie 1999/70 und die Rahmenvereinbarung auf alle Arbeitnehmer anwendbar, die entgeltliche Arbeitsleistungen im Rahmen eines mit ihrem Arbeitgeber bestehenden befristeten Arbeitsverhältnisses erbringen (Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 28, sowie Fiamingo u. a., C-362/13, C-363/13 und C-407/13, EU:C:2014:2044, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Der Umstand, dass ein Arbeitnehmer nach nationalem Recht als Aushilfspersonal bezeichnet wird oder sein Arbeitsvertrag bestimmte besondere Aspekte aufweist, wie im Ausgangsverfahren eine Befristung, eine im freien Ermessen stehende Ernennung oder Entlassung oder auch die Tatsache, dass dieser Arbeitnehmer eine Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater ausüben soll, ist dabei für sich genommen unerheblich, da anderenfalls die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung sowie die einheitliche Anwendung dieser Richtlinie und dieser Vereinbarung in den Mitgliedstaaten erheblich dadurch in Frage gestellt würden, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorbehalten bliebe, nach ihrem Belieben bestimmte Personalkategorien von dem mit diesen Instrumenten des Unionsrechts bezweckten Schutz auszunehmen (vgl. entsprechend Urteil Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 29).
- 35 Dem Wortlaut von Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung ist zu entnehmen, dass ein befristeter Arbeitsvertrag oder ein befristetes Arbeitsverhältnis dadurch charakterisiert wird, dass das Ende dieses Vertrags oder dieses Verhältnisses „durch objektive Bedingungen wie das Erreichen eines bestimmten Datums, die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe oder das Eintreten eines bestimmten Ergebnisses bestimmt wird“. Somit ist davon auszugehen, dass Arbeitsverträge oder -verhältnisse wie hier im Ausgangsverfahren, die automatisch enden, wenn der Amtsträger, für den die Aufgabe dieses Arbeitnehmers ausgeübt wird, entlassen wird, mit einer Frist versehen sind, deren Ende durch das „Eintreten eines bestimmten Ereignisses“ im Sinne von Paragraph 3 Nr. 1 bestimmt wird.
- 36 Daher fällt ein Arbeitnehmer, der sich in einer solchen Lage befindet, unter Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung.
- 37 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass der Begriff „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ im Sinne von Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er auf einen Arbeitnehmer wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens Anwendung findet.

Zur zweiten und zur dritten Frage

- 38 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die das Aushilfspersonal ohne Rechtfertigung durch sachliche Gründe vom Anspruch auf die Dreijahresdienstalterszulagen, die u. a. den Berufsbeamten gewährt werden, ausschließt.
- 39 Wie sich schon aus ihrem Wortlaut ergibt, beziehen sich diese Fragen nicht auf die Auslegung von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung, der speziell darauf abzielt, Missbrauch durch aufeinanderfolgende Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu vermeiden (Urteil Deutsche Lufthansa, C-109/09, EU:C:2011:129, Rn. 32).
- 40 Eines der Ziele der Rahmenvereinbarung besteht gemäß ihrem Paragraphen 1 Buchst. a darin, durch die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse zu verbessern. Außerdem heißt es im dritten Absatz der Präambel der Rahmenvereinbarung, dass diese „den Willen der Sozialpartner deutlich [macht], einen allgemeinen Rahmen zu schaffen, der durch den Schutz vor Diskriminierung die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern in befristeten Arbeitsverhältnissen sichert“. Im 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 1999/70 wird zu diesem Zweck festgestellt, dass die Rahmenvereinbarung insbesondere die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse

durch die Festlegung von Mindestvorschriften verbessern soll, die geeignet sind, die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten (vgl. Urteile Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 47, und Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, Rn. 22, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 29, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 34).

- 41 Die Rahmenvereinbarung, insbesondere ihr Paragraph 4, bezweckt, diesen Grundsatz auf befristet beschäftigte Arbeitnehmer anzuwenden, um zu verhindern, dass ein befristetes Arbeitsverhältnis von einem Arbeitgeber benutzt wird, um diesen Arbeitnehmern Rechte vorzuenthalten, die Dauerbeschäftigten zuerkannt werden (Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 37, Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 48, und Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, Rn. 23, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 30, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 35).
- 42 In Anbetracht der mit der Rahmenvereinbarung verfolgten Ziele, wie sie in den beiden vorstehenden Randnummern des vorliegenden Urteils dargelegt worden sind, muss ihr Paragraph 4 als Ausdruck eines Grundsatzes des Sozialrechts der Union verstanden werden, der nicht restriktiv ausgelegt werden darf (vgl. Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 38, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 114, Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 49, und Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, Rn. 24, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 31, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 36).
- 43 Zu den Dreijahresdienstalterszulagen hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine solche Zulage, die nach dem spanischen Recht nur dauerbeschäftigtem Statuspersonal der Gesundheitsdienste unter Ausschluss des Zeitpersonals sowie als Berufsbeamte einer Autonomen Gemeinschaft beschäftigten Lehrern unter Ausschluss der als Beamte auf Zeit beschäftigten Lehrer und unbefristet beschäftigten Dozenten einer Autonomen Gemeinschaft unter Ausschluss der befristet beschäftigten Dozenten zustand, unter den Begriff „Beschäftigungsbedingungen“ in Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung fällt (vgl. in diesem Sinne Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 47 und 48, sowie Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 50 bis 58, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 32 bis 34, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 37).
- 44 Wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Dreijahresdienstalterszulagen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die Beschäftigungsbedingungen im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung darstellen, hervorgeht, dürfen befristet beschäftigte Arbeitnehmer ohne sachliche Rechtfertigung nicht schlechter behandelt werden als Dauerbeschäftigte, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden (vgl. in diesem Sinne Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 42 und 47, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 126, sowie Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 53).
- 45 In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass der „vergleichbare Dauerbeschäftigte“ in Paragraph 3 Nr. 2 der Rahmenvereinbarung definiert wird als „ein Arbeitnehmer desselben Betriebs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder -verhältnis, der in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Qualifikationen/Fertigkeiten angemessen zu berücksichtigen sind“.
- 46 Zur Feststellung, ob die Arbeitnehmer in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit im Sinne der Rahmenvereinbarung tätig sind, ist nach den Paragraphen 3 Nr. 2 und 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung eine Gesamtheit von Faktoren zu berücksichtigen, wie die Art ihrer Arbeit, ihre Qualifikationen und Fertigkeiten, die Ausbildungsanforderungen und die Arbeitsbedingungen (vgl. in diesem Sinne Urteil Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 66, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 37, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 43).

- 47 Im vorliegenden Fall merkt die spanische Regierung an, dass das Aushilfspersonal eine Berufsgruppe darstelle, die sich von den anderen im spanischen Recht vorgesehenen Gruppen öffentlicher Bediensteter unterscheide, sowohl im Hinblick auf ihre Dienstverhältnisse und die von ihnen ausgeübten Funktionen oder Aufgaben als auch im Hinblick auf die Einstellungskriterien oder auch ihre Vergütungsregelung. Somit beschränken sich die Unterschiede in der Behandlung zwischen dem Aushilfspersonal und den anderen nationalen öffentlichen Bediensteten ihrer Ansicht nach nicht nur auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Dienstalterszulage.
- 48 Ferner unterstreicht die spanische Regierung, dass das Aushilfspersonal – im Unterschied zu den Berufsbeamten, die nach nationalem Recht durch Verfahren ausgewählt würden, die eine Wahrung der Verfassungsgrundsätze der Gleichheit, der Verdienste und der Befähigung garantierten – in freiem Ermessen für die Erfüllung einer nicht dauerhaften Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater ernannt werde. Die Entlassung stehe ebenfalls im freien Ermessen und erfolge automatisch, wenn der Amtsträger, für den diese Aufgabe ausgeführt werde, entlassen werde. Diese Regelung der Ernennung und Entlassung sei durch die Besonderheit der dem Aushilfspersonal übertragenen Tätigkeit gerechtfertigt, die auf dem Vertrauen im Rahmen einer Stelle politischer oder ähnlicher Art beruhe.
- 49 Allerdings scheint sich aus der Vorlageentscheidung zu ergeben, dass die von der Klägerin verrichtete Tätigkeit nicht in der Ausübung einer besonderen, mit hoheitlichen Befugnissen verbundenen Aufgabe besteht, sondern sich eher auf die Erfüllung unterstützender Aufgaben im Bereich Verwaltungstätigkeiten bezieht.
- 50 In jedem Fall obliegt unter solchen Umständen dem vorlegenden Gericht die Feststellung, ob sich die Berufsbeamten und das Aushilfspersonal, für das eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen vorgetragen wird, bezogen auf den Erhalt der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dreijahresdienstalterszulagen in einer vergleichbaren Situation befinden (vgl. in diesem Sinne Urteil Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 67, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 39, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 44).
- 51 Falls dieses Gericht feststellt, dass die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens in ihrer Eigenschaft als Aushilfspersonal des Consejo de Estado ausgeübten Tätigkeiten nicht denen eines Berufsbeamten bei dieser Verwaltung oder den anderen öffentlichen Stellen, bei denen sie vorher in der gleichen Eigenschaft gearbeitet hatte, gleich oder ähnlich sind, ergäbe sich daraus, dass sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht in einer Situation befindet, die derjenigen eines Berufsbeamten vergleichbar ist.
- 52 Wenn dieses Gericht hingegen der Auffassung ist, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Aushilfspersonals eine gleiche oder ähnliche Tätigkeit wie ein Berufsbeamter des Consejo de Estado oder eines anderen, ähnlichen Organs ausgeübt hat, wäre der einzige Ansatzpunkt, um ihre Situation von der eines Berufsbeamten zu unterscheiden, die Befristung des Arbeitsverhältnisses, das sie während der Erfüllung der Dienstzeiten als Aushilfspersonal an ihren Arbeitgeber band.
- 53 In einem solchen Fall befände sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens in einer vergleichbaren Situation mit diesem Berufsbeamten, und es wäre zu prüfen, ob ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Arbeitnehmern besteht, die sich im vorliegenden Fall aus der Weigerung ergibt, der Klägerin des Ausgangsverfahrens die Dreijahresdienstalterszulagen für diese Dienstzeiten zu gewähren.
- 54 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Begriff „sachlicher Grund“ in Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung so zu verstehen, dass eine unterschiedliche Behandlung von befristet beschäftigten Arbeitnehmern und Dauerbeschäftigten nicht damit gerechtfertigt werden kann, dass sie in einer allgemeinen und abstrakten Regelung wie einem Gesetz oder einem Tarifvertrag vorgesehen ist

(Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 57, sowie Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 54, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 40, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 47).

- 55 Nach diesem Begriff muss die festgestellte Ungleichbehandlung durch das Vorhandensein genau bezeichneter, konkreter Umstände gerechtfertigt sein, die die betreffende Beschäftigungsbedingung in ihrem speziellen Zusammenhang und auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien für die Prüfung der Frage kennzeichnen, ob diese Ungleichbehandlung einem echten Bedarf entspricht und ob sie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist. Diese Umstände können sich etwa aus der besonderen Art der Aufgaben, zu deren Erfüllung befristete Verträge geschlossen worden sind, und deren Wesensmerkmalen oder gegebenenfalls aus der Verfolgung eines legitimen sozialpolitischen Ziels eines Mitgliedstaats ergeben (vgl. Urteile Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 53 und 58, sowie Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 55, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 41, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 48).
- 56 Dagegen genügt die Berufung auf die bloße Befristung der Beschäftigung des Personals der öffentlichen Verwaltung diesen Anforderungen nicht und kann daher keinen sachlichen Grund im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung darstellen (Urteil Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 56, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 42, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 49).
- 57 Eine die Beschäftigungsbedingungen betreffende Ungleichbehandlung zwischen den befristet beschäftigten und den auf Dauer beschäftigten Arbeitnehmern kann nämlich nicht durch ein Kriterium gerechtfertigt werden, das allgemein und abstrakt auf die Beschäftigungsdauer selbst abstellt. Würde bereits die bloße Befristung eines Arbeitsverhältnisses zur Rechtfertigung einer solchen Ungleichbehandlung ausreichen, verlören die Ziele der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung ihren Sinn. Anstatt die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse zu verbessern und die durch die Richtlinie 1999/70 und die Rahmenvereinbarung angestrebte Gleichbehandlung zu fördern, liefe die Anwendung eines solchen Kriteriums auf die dauerhafte Beibehaltung einer für befristet beschäftigte Arbeitnehmer ungünstigen Situation hinaus (vgl. Urteile Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres, C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 57, und Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, Rn. 38, sowie Beschlüsse Montoya Medina, C-273/10, EU:C:2011:167, Rn. 43, und Lorenzo Martínez, C-556/11, EU:C:2012:67, Rn. 50).
- 58 Die spanische Regierung macht geltend, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Ungleichbehandlung zwischen Berufsbeamten und dem Aushilfspersonal durch das Vorliegen solcher sachlicher Gründe gerechtfertigt sei. Hierzu betont sie erstens, dass das Aushilfspersonal für die Erfüllung einer Aufgabe ernannt werde, die einen befristeten Charakter aufweise. Die besondere Art der Aufgaben und die Eigenart der Funktion des Aushilfspersonals, die in einer Aufgabe als Vertrauensperson oder Sonderberater bestünden, könnten nicht mit den Aufgaben gleichgesetzt werden, die Tätigkeiten dauerhafter Art in der Verwaltung umfassten. Zweitens stünden die Ernennung und die Entlassung dieses Personals in freiem Ermessen, so dass der Arbeitgeber sich in diesem Bereich an keinerlei Formalitäten zu halten habe. Drittens hätten die Stellen des Aushilfspersonals Ausnahmecharakter, und ein Dienstverhältnis mit den in dieser Eigenschaft beschäftigten Personen werde normalerweise nicht für längere Dauer aufrechterhalten. Da es sich bei den in Rede stehenden Dreijahresdienstalterszulagen schließlich um eine Prämie für das Personal handele, das dauerhaft im Dienst der Verwaltung stehe und dort rein administrative Aufgaben ausübe, sei es viertens widersprüchlich, diese Zulagen dem Aushilfspersonal zu gewähren, das nicht diese Merkmale aufweise.

- 59 Hierzu ist zum einen darauf hinzuweisen, dass zwar die Prüfung, ob diese Argumente unter Berücksichtigung der in den Rn. 54 bis 57 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung sachliche Gründe im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung darstellen, grundsätzlich dem vorlegenden Gericht obliegt, die Tatsache, dass das Aushilfspersonal nicht dauerhaft eingesetzt wird, aber in keinem Fall als ein solcher Grund angesehen werden kann.
- 60 Zum anderen scheint, auch wenn einige der Unterschiede hinsichtlich der Einstellung von Berufsbeamten, der verlangten Qualifikationen und der Art der Aufgaben, für die sie Verantwortung zu tragen haben, grundsätzlich eine unterschiedliche Behandlung des Aushilfspersonals in Bezug auf seine Beschäftigungsbedingungen rechtfertigen können, (vgl. entsprechend Urteil Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 78), dies im Ausgangsverfahren nicht der Fall zu sein.
- 61 Aus dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 4 Unterabs. 2 des Gesetzes 2/2012 geht nämlich hervor, dass den Berufsbeamten, die im aktiven Dienst oder im Rahmen einer Abordnung Stellen besetzen, die dem Aushilfspersonal vorbehalten sind, die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Dreijahresdienstalterszulagen gewährt werden. Die Tatsache, dass solche Berufsbeamte diese Zulagen auch während des Zeitraums, in dem sie dem Aushilfspersonal vorbehaltene Aufgaben übernehmen, erhalten, widerspricht dem Argument, nach dem die besondere Art der Aufgaben als Vertrauensperson oder Sonderberater, mit denen das Aushilfspersonal betraut ist, diese beiden Arten von Personal unterscheidet und eine unterschiedliche Behandlung zwischen ihnen in Bezug auf die Gewährung dieser Zulagen rechtfertigt.
- 62 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die ohne Rechtfertigung durch sachliche Gründe das Aushilfspersonal vom Anspruch auf die Dreijahresdienstalterszulagen, die u. a. den Berufsbeamten gewährt werden, ausschließt, dann entgegensteht, wenn sich diese beiden Kategorien von Arbeitnehmern im Hinblick auf den Erhalt dieser Zulage in einer vergleichbaren Lage befinden, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Kosten

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

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

- 1. Der Begriff „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ im Sinne von Paragraph 3 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999, die im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge enthalten ist, ist dahin auszulegen, dass er auf einen Arbeitnehmer wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens Anwendung findet.**
- 2. Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die ohne Rechtfertigung durch sachliche Gründe das Aushilfspersonal vom Anspruch auf die Dreijahresdienstalterszulagen, die u. a. den Berufsbeamten gewährt werden, ausschließt, dann entgegensteht, wenn sich diese beiden Kategorien von Arbeitnehmern im Hinblick auf den Erhalt dieser Zulage in einer vergleichbaren Lage befinden, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.**

Unterschriften