



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

19. März 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Sozialpolitik – Richtlinie 1999/70/EG – EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge – Paragraph 5 – Begriff ‚aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse‘ – Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur endgültigen Besetzung der Stelle, die ein befristet beschäftigter Arbeitnehmer vorübergehend innehat, durch den Arbeitgeber – Implizite Verlängerung des Arbeitsverhältnisses von Jahr zu Jahr – Befristet beschäftigter Arbeitnehmer, der dieselbe Stelle im Rahmen von zwei aufeinanderfolgenden Einstellungen innehat – Begriff ‚sachliche Gründe‘, die die Verlängerung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse rechtfertigen – Einhaltung der in der nationalen Regelung vorgesehenen Gründe für die Einstellung – Konkrete Prüfung, die zeigt, dass die wiederholte Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse dazu dient, einen ständigen und dauerhaften Personalbedarf des Arbeitgebers zu decken – Maßnahmen zur Verhinderung und gegebenenfalls zur Ahndung von Missbräuchen durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse – Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung von Stellen, die befristet beschäftigte Arbeitnehmer vorübergehend innehaben – Umwandlung des Status von befristet beschäftigten Arbeitnehmern in ‚unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal‘ – Gewährung einer Entschädigung an den Arbeitnehmer in gleicher Höhe wie bei missbräuchlicher Kündigung – Anwendbarkeit der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, obwohl der Arbeitnehmer aufeinanderfolgenden Verlängerungen befristeter Verträge zugestimmt hat – Paragraph 5 Nr. 1 – Keine Verpflichtung der nationalen Gerichte, eine hiermit nicht im Einklang stehende nationale Regelung unangewendet zu lassen“

In den verbundenen Rechtssachen C-103/18 und C-429/18

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 8 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 8 von Madrid, Spanien) und vom Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 14 von Madrid, Spanien) mit Entscheidungen vom 30. Januar und vom 8. Juni 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Februar bzw. am 28. Juni 2018, in den Verfahren

Domingo Sánchez Ruiz (C-103/18),

Berta Fernández Álvarez u. a. (C-429/18)

gegen

Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud)

erlässt

* Verfahrenssprache: Spanisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter) sowie der Richter P. G. Xuereb, T. von Danwitz, N. Piçarra und A. Kumin,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Mai 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Sánchez Ruiz, vertreten durch J.M. Ruiz de la Cuesta Vacas, procurador de los Tribunales, und F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,
- von Frau Fernández Álvarez u. a., vertreten durch F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,
- der Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud), vertreten durch L. J. García Redondo und A. Serrano Patiño, letrados,
- der spanischen Regierung, zunächst vertreten durch S. Jiménez García und A. Gavela Llopis, dann durch S. Jiménez García als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch N. Ruiz García, M. van Beek und J. Rius als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 17. Oktober 2019

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. 1999, L 175, S. 43) und von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 (im Folgenden: Rahmenvereinbarung) im Anhang dieser Richtlinie.
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von zwei Rechtsstreitigkeiten zwischen Beschäftigten der Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) (Gemeinschaft Madrid [Gesundheitsdienst von Madrid], Spanien, im Folgenden: Gemeinschaft Madrid), und zwar, in der Rechtssache C-103/18, Herrn Domingo Sánchez Ruiz, sowie in der Rechtssache C-429/18, Frau Berta Fernández Álvarez und vier weiteren Arbeitnehmerinnen (im Folgenden: Frau Fernández Álvarez u. a.), und der Gemeinschaft Madrid wegen der Anerkennung dieser Personen als festangestelltes statutarisches Personal oder, hilfsweise, als öffentliche Bedienstete mit einem vergleichbaren Status wie das festangestellte statutarische Personal, für das die Grundsätze der Dauerhaftigkeit und Unversetzbarkeit gelten.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Der 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 1999/70 lautet: „Bezüglich der in der Rahmenvereinbarung verwendeten, jedoch nicht genau definierten Begriffe überlässt es diese Richtlinie – wie andere im Sozialbereich erlassene Richtlinien, in denen ähnliche Begriffe vorkommen – den Mitgliedstaaten, diese Begriffe entsprechend ihrem nationalen Recht und/oder ihrer nationalen Praxis zu definieren, vorausgesetzt, diese Definitionen entsprechen inhaltlich der Rahmenvereinbarung.“
- 4 Nach Art. 1 der Richtlinie 1999/70 soll mit ihr „die zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen [Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) und Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)] geschlossene [Rahmenvereinbarung] durchgeführt werden“.
- 5 In Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie heißt es:
„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie ... nachzukommen, [und haben dabei] alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden. ...“
- 6 Die Rahmenvereinbarung soll nach ihrem Paragraph 1 zum einen durch Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse verbessern und zum anderen einen Rahmen schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert.
- 7 Paragraph 5 („Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch“) der Rahmenvereinbarung lautet:
„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

- 8 Art. 8 der Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Gesetz 55/2003 über das Rahmenstatut des statutarischen Personals der Gesundheitsdienste) vom 16. Dezember 2003 (BOE Nr. 301 vom 17. Dezember 2003, S. 44742) in ihrer auf den Sachverhalt der Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Rahmenstatut) definiert das „festangestellte

statutarische Personal“ als „Personal, das nach erfolgreichem Bestehen eines entsprechenden Auswahlverfahrens ernannt wird, um dauerhaft die sich aus dieser Ernennung ergebenden Aufgaben zu erfüllen“.

9 Art. 9 des Rahmenstatuts sieht vor:

„1. Aus Gründen der Erforderlichkeit, Dringlichkeit oder zur Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art können die Gesundheitsdienste befristet beschäftigtes statutarisches Personal ernennen.

Die Ernennungen von befristetem statutarischem Personal können für eine Übergangszeit, mit Aushilfscharakter oder vertretungsweise erfolgen.

2. Die Ernennung zur Besetzung einer freien Stelle in den Gesundheitszentren oder -diensten für eine Übergangszeit erfolgt, wenn dies erforderlich ist, um die entsprechenden Funktionen abzudecken.

Für eine Übergangszeit beschäftigtes statutarisches Personal ist zu entlassen, wenn die freiwerdende Stelle in dem durch Gesetz oder Verordnung vorgesehenen Verfahren durch Festeinstellung besetzt wird oder wenn die Stelle gestrichen wird.

3. Die Ernennung mit Aushilfscharakter erfolgt unter folgenden Voraussetzungen:

- a) wenn es um die Erbringung bestimmter Leistungen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art geht;
- b) wenn sie erforderlich ist, um den dauerhaften und kontinuierlichen Betrieb der Gesundheitszentren sicherzustellen;
- c) wenn Leistungen zum Ausgleich einer Verringerung der Regelarbeitszeit erbracht werden müssen.

Statutarisches Aushilfspersonal ist zu entlassen, wenn der Grund eintritt oder die Frist abläuft, der oder die bei seiner Ernennung ausdrücklich festgelegt wurde, sowie dann, wenn die Funktionen wegfallen, die zur Ernennung geführt haben.

Werden in einem Zeitraum von zwei Jahren für dieselben Leistungen mehr als zwei Ernennungen mit einer Gesamtdauer von 12 oder mehr Monaten vorgenommen, so sind die Ursachen dieser Ernennungen zu prüfen, um gegebenenfalls zu klären, ob in dem Zentrum eine Planstelle zu schaffen ist.

4. Die Ernennung als Vertretungspersonal erfolgt dann, wenn es erforderlich ist, Funktionen von unbefristet oder befristet eingestelltem Personal für die Dauer von Ferien-, Krankheits- oder sonstigen vorübergehenden Abwesenheitszeiten abzudecken, bei denen die Stelle erhalten bleibt.

Statutarisches Vertretungspersonal ist zu entlassen, wenn die von ihm vertretene Person auf ihre frühere Stelle zurückkehrt oder wenn diese Person ihren Anspruch auf Rückkehr auf ihre frühere Stelle oder in ihre frühere Funktion verliert.

...“

- 10 Das Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Königliches gesetzesvertretendes Dekret 5/2015 zur Billigung der Neufassung des Gesetzes über das Grundstatut der öffentlichen Bediensteten) vom 30. Oktober 2015 (BOE Nr. 261 vom 31. Oktober 2015, S. 103105) (im Folgenden: Grundstatut der öffentlichen Bediensteten) bestimmt in seinem Art. 10:

„(1) Interimsbeamte sind Personen, die aus ausdrücklich dargelegten Gründen der Notwendigkeit und Dringlichkeit als solche ernannt sind, um in einem der folgenden Fälle Aufgaben von Berufsbeamten zu erfüllen:

a) [E]s sind Stellen frei, die nicht mit Berufsbeamten besetzt werden können;

...

(4) Im Fall des Abs. 1 Buchst. a dieses Artikels werden freie Stellen, die mit Interimsbeamten besetzt werden, in das öffentliche Stellenangebot im Jahr der entsprechenden Einstellung oder, wenn möglich, im darauffolgenden Jahr aufgenommen, es sei denn, es wurde die Streichung der Stelle beschlossen.

...“

- 11 Art. 70 Abs. 1 des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten bestimmt:

„Der durch Einstellung neuer Mitarbeiter zu deckende Personalbedarf, der mit einer Budgetzuweisung verbunden ist, ist Gegenstand eines Stellenangebots des öffentlichen Dienstes oder eines anderen ähnlichen Instruments zur Steuerung der Deckung des Personalbedarfs, was die Verpflichtung mit sich bringt, die entsprechenden Auswahlverfahren für die vorgesehenen Stellen – bis zu zehn Prozent zusätzlich – zu organisieren und die maximale Frist für die Veröffentlichung der Ausschreibungen festzusetzen. In jedem Fall muss die Durchführung des Stellenangebots des öffentlichen Dienstes oder des ähnlichen Instruments innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren erfolgen, der nicht verlängert werden kann.“

- 12 Die Vierte Übergangsbestimmung des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten sieht vor:

„(1) Die öffentliche Verwaltung kann Bekanntmachungen des Auswahlverfahrens veröffentlichen, um die Beschäftigung in Planstellen zusammenzufassen, die ihren verschiedenen Einrichtungen oder Kategorien entsprechen, mit Haushaltsmitteln ausgestattet sind und von Interimsbeamten oder Zeitarbeitskräften vor dem 1. Januar 2005 abgedeckt wurden.

...

(3) Der Prüfungsinhalt steht in Verbindung mit den gewöhnlichen Verfahren, Aufgaben und Funktionen der Stellen, die Gegenstand jeder Bekanntmachung des Ausschreibungsverfahrens sind. In der Phase des Auswahlverfahrens können unter anderem Verdienste, die in der öffentlichen Verwaltung geleistete Dienstzeit und die Erfahrung auf Arbeitsstellen, die Gegenstand der Bekanntmachung sind, bewertet werden.

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache C-103/18

- 13 Am 2. November 1999 ernannte die Gemeinschaft Madrid Herrn Sánchez Ruiz zur Interimskraft (statutarisches Vertretungspersonal) für eine Stelle der Kategorie „technisches Verwaltungspersonal“; Herr Sánchez Ruiz sollte in ihrem Gesundheitsdienst die Funktion eines Informatikers ausüben.
- 14 Aufgrund des Wegfalls dieser Personalkategorie infolge einer Gesetzesreform endete seine Anstellung am 28. Dezember 2011. Am selben Tag wurde Herr Sánchez Ruiz auf einer Planstelle der neuen Kategorie „statutarisches Personal im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien“ zur Interimskraft ernannt. Er sollte nach wie vor die Funktion eines Informatikers im selben Dienst erfüllen. Er focht weder die Beendigung seiner ersten Ernennung noch seine zweite Ernennung an.
- 15 Die Ernennungsurkunden vom 2. November 1999 und vom 28. Dezember 2011 enthielten die Angabe, dass Herr Sánchez Ruiz als Interimskraft eingestellt worden sei, um eine freie Stelle zu besetzen, dass die Stelle so besetzt werde, bis sie wegfallt oder wiedereingestelltem festangestelltem statutarischen Personal zugewiesen werde und dass die Beschäftigungen dem Betroffenen unabhängig davon, wie lange diese Situation andauere, keinen Anspruch auf eine Festeinstellung verliehen.
- 16 Während der gesamten Dauer seiner Beschäftigung durch die Gemeinschaft Madrid hatte Herr Sánchez Ruiz denselben Arbeitsplatz inne und nahm konstant und kontinuierlich dieselben Funktionen wahr. Am einzigen Auswahlverfahren, das im Bereich seiner Spezialisierung zwischen 1999 und 2015 zur Erlangung des Status des festangestellten statutarischen Personals stattfand, nahm er nicht teil.
- 17 Am 21. Dezember 2016 beantragte Herr Sánchez Ruiz bei der Gemeinschaft Madrid, als Mitglied des festangestellten statutarischen Personals oder, hilfsweise, als öffentlicher Bediensteter mit einem vergleichbaren Status wie das festangestellte statutarische Personal, für das die Grundsätze der Dauerhaftigkeit und Unversetzbarkeit gelten, anerkannt zu werden. Er begründete seinen Antrag damit, dass er von missbräuchlichem Verhalten seines Arbeitgebers betroffen sei, das sich daraus ergebe, dass dieser auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung zurückgreife.
- 18 Die Gemeinschaft Madrid lehnte seinen Antrag ab und führte aus, ein solcher Missbrauch setze das Bestehen aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse voraus. Im Fall von Herrn Sánchez Ruiz handele es sich um ein einziges befristetes Arbeitsverhältnis, da seine zweite Ernennung wegen einer gesetzlichen Reform der Personalkategorien erfolgt sei. Darüber hinaus sei der Zugang zum Status des festangestellten statutarischen Personals grundsätzlich denjenigen Personen vorbehalten, die erfolgreich an einem Auswahlverfahren teilgenommen hätten. Daher sei es nach spanischem Recht nicht möglich, ein Mitglied des für eine Übergangszeit befristet beschäftigten statutarischen Personals außerhalb eines solchen Verfahrens zum Mitglied des festangestellten statutarischen Personals zu ernennen. Für eine Übergangszeit befristet beschäftigtes statutarisches Personal könnte allenfalls zu „unbefristet, nicht permanent beschäftigtem Personal“ auf einer Stelle ernannt werden, bis diese gestrichen oder einem als festangestelltes statutarisches Personal Beschäftigten zugewiesen werde. Zudem könne Herr Sánchez Ruiz kein missbräuchliches Verhalten seines Arbeitgebers dartun, da er weder die Streichung seiner Stelle noch seine Ernennung auf eine neue Stelle oder die Veröffentlichung der Bekanntmachung des Auswahlverfahrens angefochten habe.
- 19 Gegen die Ablehnung seines Antrags erhob Herr Sánchez Ruiz Klage beim vorlegenden Gericht, dem Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 8 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 8 von Madrid, Spanien).

- 20 In der Erwägung, dass sich Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung nur auf „aufeinanderfolgende“ befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse beziehe, stellt sich das vorlegende Gericht erstens die Frage, ob die Situation von Herrn Sánchez Ruiz dadurch gekennzeichnet ist, dass ein einziges befristetes Arbeitsverhältnis vorliegt, oder, wie der Betroffene vor Gericht geltend gemacht hat, zwei derartige Arbeitsverhältnisse.
- 21 Insoweit führt das vorlegende Gericht aus, der Betroffene sei aus den in Art. 9 Abs. 1 des Rahmenstatuts genannten Gründen eingestellt worden. Sein Arbeitgeber habe gegen seine Pflichten aus den Art. 10 und 70 des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten verstoßen, die von Herrn Sánchez Ruiz vorübergehend besetzte Stelle in das öffentliche Stellenangebot im Jahr seiner Einstellung oder im darauffolgenden Jahr oder jedenfalls spätestens innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach dieser Einstellung aufzunehmen; dies habe dazu geführt, dass er diese Stelle 17 Jahre lang vorübergehend innegehabt habe. Folglich könne davon ausgegangen werden, dass das Arbeitsverhältnis von Herrn Sánchez Ruiz implizit von Jahr zu Jahr verlängert worden sei, obwohl es dem Anschein nach ein und dasselbe Arbeitsverhältnis gewesen sei.
- 22 Das vorlegende Gericht fragt sich zweitens, ob der Umstand, dass Herr Sánchez Ruiz dieser Situation zugestimmt hatte, da er weder gegen die Rechtswidrigkeit seiner zweiten Ernennung noch gegen seine Situation im Allgemeinen vorging, das Verhalten der Gemeinschaft Madrid für den Fall, dass es gegen die Rahmenvereinbarung verstößt, validieren und daher dem Betroffenen seine Rechte aus der Rahmenvereinbarung nehmen kann. Insoweit führt das vorlegende Gericht aus, dass sich Herr Sánchez Ruiz in einer stabilen Situation befinde, die er beenden könnte, indem er die Veröffentlichung der Bekanntmachung eines Auswahlverfahrens verlange oder an einem Auswahlverfahren teilnehme, um den Status des permanenten statutarischen Personals zu erlangen.
- 23 Drittens weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse möglich sei, sofern eine solche Verlängerung die in Art. 9 Abs. 1 des Rahmenstatuts angeführten Einstellungsgründe erfülle. Da der öffentliche Sektor durch die Notwendigkeit gekennzeichnet sei, die Grundversorgung für das reibungslose Funktionieren der Gesellschaft zu erbringen, seien die Voraussetzungen dieser Bestimmung von Amts wegen erfüllt, und man könnte nie zu dem Schluss gelangen, dass missbräuchliches Verhalten durch solche Arbeitsverträge oder -verhältnisse vorliege.
- 24 Der öffentliche Sektor des spanischen Gesundheitswesens sei aber seit langem dadurch gekennzeichnet, dass befristete Arbeitsverhältnisse zweckentfremdet würden. Befristet Beschäftigte reihten mehrere Arbeitsverhältnisse aneinander, indem sie über mehrere Jahre hinweg an allen oder fast allen Tagen des Jahres arbeiteten, wobei der Grund für ihre Einstellung fortbestehe. Diese Beschäftigten übten dieselben Funktionen aus wie das festangestellte statutarische Personal. In Wirklichkeit deckten sie somit einen dauerhaften Personalbedarf. Daher bestehe in diesem Teil des öffentlichen Sektors in Spanien ein strukturelles Problem, das durch einen hohen Prozentsatz von vorübergehend Beschäftigten, die einen wesentlichen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Sektors leisteten, sowie dadurch gekennzeichnet sei, dass es keine Höchstgrenzen für die Zahl aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse gebe und gegen die gesetzliche Pflicht verstoßen werde, Stellen, die solches Personal vorübergehend innehabe, durch die Einstellung unbefristet Beschäftigter zu besetzen. Etwa 75 % der Beschäftigten in der Berufskategorie, der Herr Sánchez Ruiz angehöre, seien im Rahmen befristeter Arbeitsverhältnisse angestellt.
- 25 Vor diesem Hintergrund müssten solche Arbeitsverhältnisse, um zu dem Ergebnis gelangen zu können, dass ein „sachlicher Grund“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung vorliege, der ihre Verlängerung rechtfertige, nicht nur die in Art. 9 Abs. 1 des Rahmenstatuts vorgesehenen Gründe für die Einstellung erfüllen, sondern dürften auch nur im Einzelfall, umstandsgebunden und gelegentlich erfolgen.

- 26 Viertens stellt sich das vorliegende Gericht die Frage, ob es im spanischen Recht Maßnahmen gibt, mit denen Missbräuche durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert oder gegebenenfalls geahndet werden können.
- 27 Hierzu führt das Gericht aus, es gebe im spanischen Recht keine Begrenzung hinsichtlich der Zahl der Ernennungen als vorübergehend beschäftigtes statutarisches Personal. Zudem sei es nicht möglich, einen öffentlichen Arbeitgeber, der seine Pflichten aus den Art. 10 und 70 des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten verletze, den für einen privaten Arbeitgeber geltenden Maßnahmen zu unterwerfen. Nach den einschlägigen nationalen Vorschriften und der nationalen Rechtsprechung sei es nämlich ausgeschlossen, den Status des festangestellten statutarischen Personals auf andere Weise zu erlangen als durch ein erfolgreich durchlaufenes Auswahlverfahren.
- 28 Die Möglichkeit der Umwandlung von vorübergehend beschäftigtem statutarischem Personal in unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal, die sich aus der Rechtsprechung des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) ergebe, sei keine zufriedenstellende Maßnahme beim Kampf gegen den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse, da es möglich sei, die mit dem betroffenen Beschäftigten besetzte Stelle zu streichen oder seine Funktionen zu beenden, wenn die Stelle einem festangestellten statutarischen Beschäftigten zugewiesen werde.
- 29 Die in der Vierten Übergangsbestimmung des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten vorgesehene Möglichkeit der öffentlichen Verwaltung, die Beschäftigung der nicht verbeamteten öffentlichen Bediensteten oder des vorübergehenden Personals mittels Prüfungen in Stellen zusammenzufassen, sei als einzige Maßnahme geeignet, Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen. Diese Maßnahme sei jedoch als bloße Option für den öffentlichen Arbeitgeber ausgestaltet und allein von seinem Willen abhängig.
- 30 Fünftens gebe es im Ausgangsverfahren bestandskräftige Entscheidungen der Verwaltung wie Ernennungen, Entlassungen und Bekanntmachungen von Auswahlverfahren sowie rechtskräftige erst- und letztinstanzliche Gerichtsentscheidungen. Der endgültige Charakter dieser Entscheidungen erschwere die Anzeige von der Verwaltung begangener Verstöße durch die befristet Beschäftigten und somit die Verwirklichung der mit der Richtlinie 1999/70 verfolgten Ziele. Deshalb stelle sich die Frage, ob unter den Umständen des Ausgangsverfahrens das Unionsrecht eine Überprüfung der rechtskräftigen Urteile oder der bestandskräftigen Verwaltungsakte gebiete.
- 31 Unter diesen Umständen hat der Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 8 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 8 von Madrid) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Kann eine Situation wie die im vorliegenden Fall beschriebene (in der der öffentliche Arbeitgeber gegen die gesetzlich vorgeschriebenen zeitlichen Begrenzungen verstößt und so den Abschluss aufeinanderfolgender befristeter Verträge ermöglicht bzw. die Befristung beibehält und nur die Vertragsart von Aushilfspersonal zu Interims- oder Vertretungspersonal ändert) als missbräuchliche Verwendung aufeinanderfolgender Verträge und somit als die in Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung beschriebene Situation angesehen werden?
 2. Sind die Bestimmungen der Rahmenvereinbarung in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz dahin auszulegen, dass sie nationalen Verfahrensvorschriften entgegenstehen, die von einem befristet beschäftigten Arbeitnehmer, damit er den Schutz durch die Richtlinie 1999/70 und die von der Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte in Anspruch nehmen kann, eine aktive Anfechtung oder Einlegung eines Rechtsbehelfs (in Bezug auf alle aufeinanderfolgenden Anstellungen und Entlassungen) fordern?

3. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass im öffentlichen Sektor und bei der Grundversorgung der Beschäftigungsbedarf wegen unbesetzter Stellen, Krankheit, Urlaub etc. im Grunde genommen „ständig“ ist und der Begriff „sachlicher Grund“, der eine befristete Anstellung rechtfertigen würde, umgrenzt werden muss:
 - a) Kann davon ausgegangen werden, dass eine Situation, in der bei einem befristet beschäftigten Arbeitnehmer aufeinanderfolgende Interimsverträge ohne Unterbrechung aneinandergereiht werden und dieser aufgrund von aufeinanderfolgenden Anstellungen/Verträgen, die vollkommen stabil über Jahre fortlaufen und stets dem Grund der Anstellung entsprechen, an allen oder fast allen Tagen des Jahres arbeitet, gegen Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung verstößt und somit kein sachlicher Grund vorliegt?
 - b) Ist davon auszugehen, dass unter den beschriebenen Umständen, d. h. bei unzähligen, über Jahre fortlaufenden Anstellungen/Verträgen und einem strukturellen Mangel, der sich am Prozentsatz des Interimspersonals im fraglichen Sektor und/oder daran zeigt, dass dieser Personalbedarf immer und regelmäßig mit befristet beschäftigten Arbeitnehmern gedeckt wird, die so dauerhaft zu einem wesentlichen Faktor bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen werden, ein ständiger und kein vorübergehender Bedarf vorliegt, der folglich nicht als „sachlicher Grund“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung eingestuft werden kann?
 - c) Oder kann davon ausgegangen werden, dass für die Festlegung der zulässigen Grenzen der befristeten Beschäftigungsverhältnisse nur auf den Wortlaut der Vorschrift abgestellt werden darf, die die Heranziehung befristet beschäftigter Arbeitnehmer regelt und der zufolge sie aus Gründen der Erforderlichkeit, der Dringlichkeit oder zur Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art ernannt werden können, d. h., dass ihr Einsatz, damit ein sachlicher Grund vorliegt, in Anbetracht dieser außergewöhnlichen Umstände erfolgen muss und dass der sachliche Grund wegfällt und somit ein Missbrauch vorliegt, wenn der Einsatz nicht mehr im Einzelfall, gelegentlich und umstandsgebunden erfolgt?
4. Ist es mit der Rahmenvereinbarung vereinbar, dass Gründe der Erforderlichkeit oder Dringlichkeit oder die Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art als sachliche Gründe für den Abschluss und die aufeinanderfolgende Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen für statutarisches Informatikpersonal angesehen werden, wenn diese öffentlichen Bediensteten ständig und dauerhaft die gewöhnlichen Aufgaben des festangestellten statutarischen Personals wahrnehmen, ohne dass die betreffende Behörde Höchstgrenzen für die Vertragsschlüsse festsetzt, ihre gesetzlichen Pflichten zur Deckung dieses Bedarfs und zur Besetzung dieser Stellen mit unbefristet beschäftigten Beamten erfüllt oder gleichwertige Maßnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung von aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen ergreift, mit der Folge, dass die befristete Anstellung des statutarischen Informatikpersonals fortbesteht, im vorliegenden Fall für einen ununterbrochenen Zeitraum von 17 Jahren?
5. Ist die Rechtsprechung des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof), in der für das Vorliegen eines sachlichen Grundes – ohne Beachtung weiterer Parameter – darauf abgestellt wird, ob der Anstellungsgrund und die damit verbundene zeitliche Begrenzung beachtet werden, oder festgestellt wird, dass ein Vergleich mit einem Berufsbeamten aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Zugangssysteme sowie der Dauerhaftigkeit der Aufgaben der Berufsbeamten und der zeitlichen Begrenzung der Aufgaben des Interimspersonals nicht möglich sei, mit den Bestimmungen der Rahmenvereinbarung in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof vereinbar?
6. Wenn das nationale Gericht eine missbräuchliche Verwendung von aufeinanderfolgenden Verträgen mit Interimskräften (für eine Übergangszeit befristet beschäftigtes statutarisches Personal) im Dienst der Gemeinschaft Madrid, die zur Deckung des ständigen und strukturellen Bedarfs hinsichtlich der Erbringung der Dienstleistungen der unbefristet beschäftigten

statutarischen Bediensteten eingesetzt werden, feststellt und in der nationalen Rechtsordnung keine wirksamen Maßnahmen existieren, um diesen Missbrauch zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, ist dann Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen, dass er das nationale Gericht verpflichtet, effektive und abschreckende Maßnahmen zu ergreifen, die die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung sicherstellen, und somit diesen Missbrauch zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, indem es die nationale Vorschrift, die dies verhindert, unangewendet lässt?

Falls die Frage bejaht wird, entsprechend Rn. 41 des Urteils des Gerichtshofs vom 14. September 2016, Martínez Andrés und Castrejana López (C-184/15 und C-197/15, EU:C:2016:680):

Wäre es mit den Zielen der Richtlinie 1999/70 vereinbar, wenn das befristete öffentliche Interims-/Aushilfs-/Vertretungsanstellungsverhältnis als Maßnahme zur Verhinderung und Ahndung der missbräuchlichen Verwendung aufeinanderfolgender befristeter Verträge und zur Beseitigung der Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht in ein dauerhaftes öffentliches Anstellungsverhältnis umgewandelt wird, unabhängig davon, ob dieses als festes oder unbefristetes, nicht permanentes öffentliches Anstellungsverhältnis bezeichnet wird, sofern es ein ebenso festes Beschäftigungsverhältnis darstellt wie bei den vergleichbaren unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten?

7. Kann im Fall einer missbräuchlichen Verwendung von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen in Bezug auf die Umwandlung des befristeten öffentlichen Interimsbeschäftigungsverhältnisses in ein unbefristetes oder festes Beschäftigungsverhältnis davon ausgegangen werden, dass nur dann die Ziele der Richtlinie 1999/70 und ihrer Rahmenvereinbarung erfüllt sind, wenn dem befristet beschäftigten statutarischen Bediensteten, bei dessen Anstellung der Missbrauch erfolgte, dieselben Arbeitsbedingungen gewährt werden wie den unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten (in Bezug auf sozialen Schutz, Beförderungen, Stellenbesetzungen, berufliche Weiterbildung, Beurlaubungen, dienstrechtliche Stellung, Urlaub und Freistellungen, Pensionsansprüche, Ansprüche bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses sowie Teilnahme an Ausschreibungen zur Besetzung freier Stellen und Beförderung), unter Geltung der Grundsätze der Dauerhaftigkeit und Unversetzbarkeit und mit allen entsprechenden Rechten und Pflichten und unter Gleichstellung mit den festangestellten statutarischen Informatikern?
8. Verpflichtet das Unionsrecht unter diesen Umständen dazu, rechtskräftige Gerichtsurteile bzw. bestandskräftige Verwaltungsakte zu revidieren, wenn die folgenden vier im Urteil vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17), geforderten Voraussetzungen erfüllt sind: 1. Die Behörden und die Gerichte sind nach spanischem Recht befugt, die betreffende Entscheidung zu revidieren, jedoch mit den genannten Einschränkungen, die dies sehr erschweren oder unmöglich machen; 2. die betreffenden Entscheidungen sind infolge eines Urteils eines in letzter/einziger Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden; 3. dieses Urteil beruht auf einer Auslegung des Unionsrechts, die gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs verstößt und erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde; 4. der Betroffene hat sich, unmittelbar nachdem er Kenntnis von dieser Rechtsprechung erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt?
9. Sind die nationalen Gerichte, die als europäische Gerichte die volle Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben, befugt oder verpflichtet, die nationale Behörde eines Mitgliedstaats anzuweisen und dazu zu verurteilen, innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die entsprechenden Vorschriften zur Aufhebung der gegen das Unionsrecht im Allgemeinen und die Richtlinie 1999/70 und ihre Rahmenvereinbarung im Besonderen verstoßenden nationalen Vorschriften zu erlassen?

Rechtssache C-429/18

- 32 Frau Fernández Álvarez u. a. gehören zum befristeten statutarischen Interimspersonal und arbeiten seit 12 bis 17 Jahren für den Gesundheitsdienst der Gemeinschaft Madrid. Sie sind dort als Zahnärztinnen tätig und wurden im Wege von 82 bis 227 aufeinanderfolgenden Einstellungen angestellt.
- 33 Die Gemeinschaft Madrid hat die von Frau Fernández Álvarez u. a. vorübergehend besetzten Stellen nicht – wie es die Art. 10 und 70 des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten verlangen – in das Stellenangebot im Jahr ihrer jeweiligen Einstellungen oder im darauffolgenden Jahr oder spätestens innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach diesen Einstellungen aufgenommen. Vielmehr wurde in den letzten 15 Jahren vor dem Vorabentscheidungsersuchen eine einzige Bekanntmachung eines Auswahlverfahrens für die Berufskategorie der Ärzte mit der Spezialisierung Zahnmedizin veröffentlicht, und zwar im Jahr 2015.
- 34 Am 22. Juli 2016 beantragten Frau Fernández Álvarez u. a. bei der Gemeinschaft Madrid, als festangestelltes statutarisches Personal oder, hilfsweise, als öffentliche Bedienstete mit einem vergleichbaren Status wie das festangestellte statutarische Personal, für das die Grundsätze der Dauerhaftigkeit und Unversetzbarkeit gelten, anerkannt zu werden. Sie begründeten ihren Antrag damit, dass ihre Situation gegen die Rahmenvereinbarung verstoße.
- 35 Am 26. August 2016 wies die Gemeinschaft Madrid ihren Antrag zurück. Am 23. November 2016 wies sie auch den verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelf zurück, den die Betroffenen gegen die Entscheidung vom 26. August 2016 eingelegt hatten.
- 36 Frau Fernández Álvarez u. a. erhoben beim vorliegenden Gericht, dem Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 14 von Madrid, Spanien), Klage gegen die ablehnende Entscheidung. Zur Stützung ihrer Klage machen sie geltend, ihr Arbeitgeber greife in missbräuchlicher Weise auf befristete Arbeitsverhältnisse zurück, um dauerhaftem und strukturellem Bedarf zu entsprechen, indem er die befristeten Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund verlängere.
- 37 Das vorliegende Gericht führt aus, es sei unstreitig, dass Frau Fernández Álvarez u. a. im Rahmen aufeinanderfolgender Arbeitsverhältnisse verschiedener Art eingestellt worden seien und dass die von ihnen ausgeübten Funktionen mit denen des festangestellten statutarischen Personals identisch seien. Zudem solle, obwohl diese Arbeitsverhältnisse aus den in Art. 9 Abs. 1 des Rahmenstatuts genannten Gründen geschlossen worden seien, mit ihrer Einstellung ein ständiger und dauerhaft bestehender Personalbedarf der Gemeinschaft Madrid gedeckt werden, da sie einem strukturellen Defizit an Zahnärzten mit dem Status von festangestelltem statutarischem Personal abhelfen solle. Nur 38,77 % der Zahnärzte seien nämlich als festangestelltes statutarisches Personal beschäftigt.
- 38 Das vorliegende Gericht wirft die Frage auf, ob im spanischen Recht Maßnahmen existieren, die geeignet sind, Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu ahnden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die Durchführung eines Auswahlverfahrens und die Gewährung einer Entschädigung in gleicher Höhe wie bei missbräuchlicher Kündigung in der Situation von Frau Fernández Álvarez u. a. solche Maßnahmen darstellen können. Hierzu führt das vorliegende Gericht aus, es sei zweifelhaft, ob die Durchführung eines Auswahlverfahrens wirksamen und abschreckenden Charakter habe, da dies für den öffentlichen Arbeitgeber, der missbräuchlich gehandelt habe, keine negativen Auswirkungen hätte. Dagegen genüge die Gewährung einer Entschädigung in gleicher Höhe wie bei einer missbräuchlichen Kündigung den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit und habe abschreckende Wirkung.

39 Unter diesen Umständen hat der Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 14 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 14 von Madrid) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die von diesem Gericht vorgenommene Auslegung der Rahmenvereinbarung zutreffend, wonach beim Abschluss befristeter Verträge mit Frau Fernández Álvarez u. a. insofern ein Missbrauch vorliegt, als der öffentliche Arbeitgeber verschiedene Formen des Vertragsschlusses, stets mit Befristung, zur ständigen und dauerhaften Erfüllung der gewöhnlichen Aufgaben der unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten nutzt, um strukturelle Mängel sowie einen in Wirklichkeit nicht nur vorübergehenden, sondern ständigen und dauerhaften Bedarf zu decken? Ist der beschriebene Abschluss befristeter Verträge deshalb nicht im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt, da eine solche Nutzung befristeter Verträge dem zweiten Absatz der Präambel der Rahmenvereinbarung sowie den Nrn. 6 und 8 ihrer Allgemeinen Erwägungen unmittelbar widerspricht und keine Umstände vorliegen, die diese befristeten Arbeitsverträge rechtfertigen würden?
2. Ist die von diesem Gericht vorgenommene Auslegung der Rahmenvereinbarung zutreffend, wonach bei ihrer Anwendung davon auszugehen ist, dass die Ausschreibung eines herkömmlichen Auswahlverfahrens mit den beschriebenen Merkmalen weder eine gleichwertige Maßnahme ist noch als Sanktion angesehen werden kann, weil sie weder in angemessenem Verhältnis zu dem begangenen Missbrauch steht, der die Entlassung des befristet eingestellten Arbeitnehmers zur Folge hat, so dass die Ziele der Richtlinie 1999/70 nicht erreicht werden und die Benachteiligung der befristet beschäftigten Arbeitnehmer fortbesteht, noch als wirksame Maßnahme angesehen werden kann, da sie weder dem Arbeitgeber irgendeinen Nachteil zufügt noch irgendeine Abschreckungsfunktion hat und deshalb nicht mit Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 im Einklang steht, da der spanische Staat nicht gewährleistet, dass die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden?
3. Ist die von diesem Gericht vorgenommene Auslegung von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 und des Urteils des Gerichtshofs vom 14. September 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), zutreffend, wonach bei ihrer Anwendung davon auszugehen ist, dass es sich bei der Ausschreibung eines Auswahlverfahrens ohne Zugangsbeschränkung nicht um eine zur Ahndung des Missbrauchs aufeinanderfolgender Befristungen angemessene Sanktionsmaßnahme handelt, wenn es im spanischen Recht keinen effektiven und abschreckenden Sanktionsmechanismus, der dem Missbrauch bei der Ernennung von befristet beschäftigtem statutarischem Personal ein Ende setzt und die Besetzung dieser bestehenden strukturellen Stellen mit dem vom Missbrauch betroffenen Personal ermöglichen würde, gibt, so dass die prekäre Situation dieser Arbeitnehmer fortbesteht?
4. Ist die von diesem Gericht vorgenommene Auslegung, wonach die Tatsache, dass der missbräuchlich befristet eingestellte Arbeitnehmer zu einem „unbefristet, nicht permanent“ Beschäftigten wird, keine wirksame Sanktion darstellt, da der so eingestufte Arbeitnehmer entlassen werden kann, wenn seine Stelle durch ein Auswahlverfahren besetzt wird oder wegfällt, und deshalb nicht mit der zur Vermeidung der missbräuchlichen Nutzung befristeter Arbeitsverträge dienenden Rahmenvereinbarung im Einklang steht, da Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 1999/70 insofern nicht eingehalten wird, als der spanische Staat nicht gewährleistet, dass die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden?

In Anbetracht dieser Situation ist es erforderlich, in diesem Fall die folgenden, vom Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 8 de Madrid (Verwaltungsgericht Nr. 8 von Madrid) in der Rechtssache C-103/18 gestellten Fragen zu wiederholen:

5. Wenn das nationale Gericht eine missbräuchliche Verwendung von aufeinanderfolgenden Verträgen mit Interimskräften (für eine Übergangszeit befristet beschäftigtes statutarisches Personal) im Dienst der Gemeinschaft Madrid, die zur Deckung des ständigen und strukturellen

Bedarfs hinsichtlich der Erbringung der Dienstleistungen der unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten eingesetzt werden, feststellt und in der nationalen Rechtsordnung keine wirksamen Sanktionsmaßnahmen und keine Abschreckung existieren, um diesen Missbrauch zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, ist dann Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen, dass er das nationale Gericht verpflichtet, effektive und abschreckende Maßnahmen zu ergreifen, die die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung sicherstellen, und somit diesen Missbrauch zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, indem es die nationale Vorschrift, die dies verhindert, unangewendet lässt?

Falls die Frage bejaht wird, entsprechend Rn. 41 des Urteils des Gerichtshofs vom 14. September 2016, *Martínez Andrés und Castrejana López* (C-184/15 und C-197/15, EU:C:2016:680):

Wäre es mit den Zielen der Richtlinie 1999/70 vereinbar, wenn das befristete öffentliche Interims-/Aushilfs-/Vertretungsanstellungsverhältnis als Maßnahme zur Verhinderung und Ahndung der missbräuchlichen Verwendung aufeinanderfolgender befristeter Verträge und zur Beseitigung der Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht in ein dauerhaftes öffentliches Anstellungsverhältnis umgewandelt wird, unabhängig davon, ob dieses als festes oder unbefristetes öffentliches Anstellungsverhältnis bezeichnet wird, sofern es ein ebenso festes Beschäftigungsverhältnis darstellt wie bei den vergleichbaren unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten, auf der Grundlage, dass es nach der nationalen Regelung im öffentlichen Sektor absolut untersagt ist, eine Reihe aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge in diesem Sektor in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umzuwandeln, wenn es keine andere wirksame Maßnahme gibt, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden?

6. Kann im Fall einer missbräuchlichen Verwendung von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen in Bezug auf die Umwandlung des befristeten öffentlichen Interimsbeschäftigungsverhältnisses in ein unbefristetes oder festes Beschäftigungsverhältnis davon ausgegangen werden, dass nur dann die Ziele der Richtlinie 1999/70 und ihrer Rahmenvereinbarung erfüllt sind, wenn dem befristet beschäftigten statutarischen Bediensteten, bei dessen Anstellung der Missbrauch erfolgte, dieselben Arbeitsbedingungen gewährt werden wie den unbefristet beschäftigten statutarischen Bediensteten (in Bezug auf sozialen Schutz, Beförderungen, Stellenbesetzungen, berufliche Weiterbildung, Beurlaubungen, dienstrechtliche Stellung, Urlaub und Freistellungen, Pensionsansprüche, Ansprüche bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses sowie Teilnahme an Ausschreibungen zur Besetzung freier Stellen und Beförderung), unter Geltung der Grundsätze der Dauerhaftigkeit und Unversetzbarkeit und mit allen entsprechenden Rechten und Pflichten und unter Gleichstellung mit dem festangestellten statutarischen Personal?
7. Falls der Abschluss eines Vertrags auf Zeit zur Deckung eines dauerhaften Bedarfs ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes und in Ermangelung einer dringenden und unaufschiebbaren Notwendigkeit, die einen solchen Vertragsschluss rechtfertigt, missbräuchlich ist, ohne dass es im nationalen spanischen Recht hierfür eine wirksame Sanktion oder Beschränkung gibt: Wäre eine Entschädigung, die der Entschädigung für eine missbräuchliche Kündigung durch den Arbeitgeber entspricht, für den Fall, dass der Arbeitgeber dem Beschäftigten keine Dauerbeschäftigung bietet, eine mit den von der Richtlinie 1999/70 verfolgten Zielen im Einklang stehende Maßnahme, um Missbrauch zu verhindern und die Folgen des Unionsrechtsverstoßes zu beseitigen, und damit eine angemessene, verhältnismäßige, wirksame und abschreckende Sanktion?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

- 40 Nach der Verlesung der Schlussanträge der Generalanwältin haben Frau Fernández Álvarez u. a. mit Schriftsatz, der am 6. November 2019 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens nach Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs beantragt.
- 41 Frau Fernández Álvarez u. a. bringen zur Stützung ihres Antrags im Wesentlichen vor, die Schlussanträge der Generalanwältin beruhten auf berichtigungsbedürftigen Fehlern und enthielten Formulierungen, die entweder zwischen den Parteien nicht erörtert worden seien oder dem widersprächen, was diese anerkannt hätten. Zunächst gebe es die von der Generalanwältin in den Nrn. 75 bis 78 ihrer Schlussanträge erwähnte Entschädigung für öffentliche Bedienstete, die von der missbräuchlichen Heranziehung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse betroffen seien, im spanischen Recht nicht. Ebenso wenig existiere im spanischen Recht der von der Generalanwältin in Nr. 77 ihrer Schlussanträge angesprochene wirksame und abschreckende Sanktionsmechanismus, da es die Verhängung einer Geldbuße gegen Verwaltungsbehörden nicht gestatte. Sodann stelle der von der Generalanwältin in Nr. 85 ihrer Schlussanträge offenbar vertretene Standpunkt, wonach die Umwandlung von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse mangels anderer Maßnahmen in einem geordneten Verfahren durchzuführen sei, um die Ernennungsreihenfolge nachvollziehbar zu bestimmen, einen neuen Gesichtspunkt dar; es sei unabdingbar, dass die Parteien hierzu Stellung nehmen könnten. Schließlich habe die Generalanwältin in Nr. 82 ihrer Schlussanträge eine neue Tatsache eingeführt, die durch die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung nicht gestützt werde, indem sie davon ausgegangen sei, dass die Zeitbediensteten der Gemeinschaft Madrid, die vom Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse betroffen seien, keine Beschäftigungssicherheit erlangen könnten, da sie ihre Verdienste und ihre Eignung nicht im Rahmen eines Auswahlverfahrens unter Beweis gestellt hätten.
- 42 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Generalanwalt nach Art. 252 Abs. 2 AEUV öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen stellt, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erforderlich ist. Die Schlussanträge des Generalanwalts oder ihre Begründung binden den Gerichtshof nicht (Urteil vom 13. November 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Verfahrensordnung keine Möglichkeit für die in Art. 23 der Satzung bezeichneten Beteiligten vorsehen, eine Stellungnahme zu den Schlussanträgen des Generalanwalts einzureichen. Dass eine Partei oder ein solcher Beteiligter nicht mit den Schlussanträgen des Generalanwalts einverstanden ist, kann folglich unabhängig von den darin untersuchten Fragen für sich genommen kein Grund sein, der die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens rechtfertigt (Urteil vom 13. November 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Da der Antrag von Frau Fernández Álvarez u. a. auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens es ihnen ermöglichen soll, auf den Standpunkt zu antworten, den die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen eingenommen hat, kann ihm nicht stattgegeben werden.
- 45 Zwar kann der Gerichtshof gemäß Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofs ist, oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.

- 46 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Gerichtshof jedoch bei der Auslegung von Bestimmungen des nationalen Rechts grundsätzlich gehalten, die sich aus der Vorlageentscheidung ergebenden Qualifizierungen zugrunde zu legen, und ist nicht befugt, das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats auszulegen (Urteil vom 13. November 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 47 Die Vorlageentscheidungen enthalten aber die erforderlichen Informationen zu den einschlägigen spanischen Rechtsvorschriften und insbesondere zu den auf öffentliche Bedienstete in Spanien anwendbaren Bestimmungen, die der Gerichtshof zugrunde zu legen hat.
- 48 Der Gerichtshof ist daher nach Anhörung der Generalanwältin der Auffassung, dass er über sämtliche Angaben verfügt, die für die Beantwortung der von den vorlegenden Gerichten gestellten Fragen erforderlich sind.
- 49 Aufgrund dieser Erwägungen besteht keine Veranlassung, die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens zu beschließen.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage in der Rechtssache C-103/18

- 50 Mit seiner ersten Frage in der Rechtssache C-103/18 ersucht das vorlegende Gericht um Klarstellungen hinsichtlich des Begriffs „aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse“ im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung.
- 51 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass diese Frage den Umstand betrifft, dass Herr Sánchez Ruiz vorliegend von der Gemeinschaft Madrid im Rahmen eines befristeten Arbeitsverhältnisses auf einer freien Stelle eingestellt wurde, bis diese endgültig besetzt wird, dass sein Arbeitgeber die im spanischen Recht vorgesehene Frist für die Durchführung eines Auswahlverfahrens zur endgültigen Besetzung dieser Stelle nicht eingehalten hat und dass dieses Arbeitsverhältnis somit über mehrere Jahre fort dauerte. Der Vorlageentscheidung ist außerdem zu entnehmen, dass unter diesen Umständen davon auszugehen ist, dass das Arbeitsverhältnis des Betroffenen implizit von Jahr zu Jahr verlängert wurde. Darüber hinaus führt das vorlegende Gericht aus, Herr Sánchez Ruiz habe, obwohl er zweimal – im November 1999 und im Dezember 2011 – von der Gemeinschaft Madrid eingestellt worden sei, ununterbrochen denselben Arbeitsplatz innegehabt und konstant und kontinuierlich dieselben Aufgaben im Dienst desselben Arbeitgebers wahrgenommen.
- 52 Folglich möchte das vorlegende Gericht mit seiner Frage wissen, ob Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass der Begriff „aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse“ im Sinne dieser Bestimmung einen Sachverhalt erfasst, in dem ein Arbeitnehmer, der auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsverhältnisses – d. h. bis zur endgültigen Besetzung der freien Stelle, die er innehat – tätig ist, im Rahmen mehrerer Einstellungen über mehrere Jahre hinweg ununterbrochen dieselbe Stelle innehatte sowie konstant und kontinuierlich dieselben Aufgaben erfüllte, wobei er dauerhaft auf dieser Stelle blieb, weil der Arbeitgeber seiner gesetzlichen Verpflichtung, fristgerecht ein Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der freien Stelle durchzuführen, nicht nachkam und das Arbeitsverhältnis daher von Jahr zu Jahr implizit verlängert wurde.
- 53 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung zur Umsetzung eines ihrer Ziele dient, das darin besteht, den wiederholten Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse, in dem eine Quelle potenziellen Missbrauchs zulasten der Arbeitnehmer gesehen wird,

einzugrenzen, indem eine Reihe von Mindestschutzbestimmungen vorgesehen wird, die die Prekarisierung der Lage der Beschäftigten verhindern sollen (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 54 Wie nämlich aus dem zweiten Absatz der Präambel der Rahmenvereinbarung sowie aus ihren Allgemeinen Erwägungen 6 und 8 hervorgeht, stellen feste Beschäftigungsverhältnisse einen wichtigen Aspekt des Arbeitnehmerschutzes dar, während befristete Arbeitsverträge nur unter bestimmten Umständen den Bedürfnissen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer entsprechen können (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Daher verpflichtet Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vermeidung des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse dazu, effektiv und mit verbindlicher Wirkung mindestens eine der dort aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen, sofern ihr innerstaatliches Recht keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen enthält (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 56 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gelangt Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung nur dann zur Anwendung, wenn aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse vorliegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. November 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, Rn. 41 und 42, vom 26. Januar 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, Rn. 45, sowie vom 22. Januar 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, Rn. 70).
- 57 Nach Paragraph 5 Nr. 2 Buchst. a der Rahmenvereinbarung bleibt es grundsätzlich den Mitgliedstaaten und/oder den Sozialpartnern überlassen, festzulegen, unter welchen Bedingungen befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse als „aufeinanderfolgend“ zu betrachten sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 81, vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 79, sowie vom 22. Januar 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, Rn. 71).
- 58 Zwar lässt sich dieser Verweis auf die nationalen Stellen für die Zwecke der Definition der konkreten Anwendungsmodalitäten des Begriffs „aufeinanderfolgend“ im Sinne der Rahmenvereinbarung durch das Bestreben erklären, die unterschiedlichen nationalen Regelungen in diesem Bereich zu erhalten, doch ist der den Mitgliedstaaten damit belassene Spielraum nicht unbegrenzt, da er auf keinen Fall so weit reichen kann, dass das Ziel oder die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung in Frage gestellt wird. Insbesondere dürfen die nationalen Stellen diesen Spielraum nicht so nutzen, dass eine Situation entsteht, die zu Missbräuchen Anlass geben und damit diesem Ziel zuwiderlaufen kann (Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 82).
- 59 Die Mitgliedstaaten müssen nämlich das unionsrechtlich vorgegebene Ergebnis erreichen, wie sich nicht nur aus Art. 288 Abs. 3 AEUV, sondern auch aus Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 im Licht ihres 17. Erwägungsgrundes ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 68).
- 60 Die in Rn. 58 des vorliegenden Urteils genannten Grenzen des den Mitgliedstaaten belassenen Spielraums sind insbesondere dann angebracht, wenn es sich um einen Schlüsselbegriff wie den des Aufeinanderfolgens von Arbeitsverhältnissen handelt, der schon für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der nationalen Vorschriften zur Durchführung der Rahmenvereinbarung entscheidend ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 83).

- 61 Wie die Generalanwältin in Nr. 44 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, bestünde die Gefahr, das Ziel, den Zweck und die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung zu beeinträchtigen, wenn man zu dem Ergebnis käme, dass nur deswegen keine aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverhältnisse im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung vorliegen, weil der betreffende Arbeitnehmer trotz mehrerer Einstellungen über mehrere Jahre hinweg ununterbrochen dieselbe Stelle innehatte sowie stetig und kontinuierlich dieselben Aufgaben erfüllte, wobei er dauerhaft auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsverhältnisses auf einer freien Stelle blieb, da der Arbeitgeber seiner gesetzlichen Verpflichtung, fristgerecht ein Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung dieser Stelle durchzuführen, nicht nachkam und das Arbeitsverhältnis daher von Jahr zu Jahr implizit verlängert wurde.
- 62 Bei einer derart restriktiven Definition des Begriffs „aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse“ könnten Arbeitnehmer nämlich über Jahre hinweg in unsicheren Verhältnissen beschäftigt werden (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 85).
- 63 Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass diese restriktive Definition nicht nur dazu führt, dass *de facto* eine große Zahl befristeter Arbeitsverhältnisse von dem mit der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung angestrebten Arbeitnehmerschutz ausgeschlossen würde, so dass das mit ihnen verfolgte Ziel weitgehend ausgehöhlt würde, sondern auch dazu, dass es den Arbeitgebern ermöglicht würde, solche Arbeitsverhältnisse in missbräuchlicher Weise zur Deckung eines ständigen und dauerhaften Arbeitskräftebedarfs zu nutzen.
- 64 Nach alledem ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-103/18 zu antworten, dass Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner einen Sachverhalt, in dem ein Arbeitnehmer, der auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsverhältnisses – d. h. bis zur endgültigen Besetzung der freien Stelle, die er innehat – tätig ist, im Rahmen mehrerer Einstellungen über mehrere Jahre hinweg ununterbrochen dieselbe Stelle innehatte sowie konstant und kontinuierlich dieselben Aufgaben erfüllte, wobei er dauerhaft auf dieser Stelle blieb, weil der Arbeitgeber seiner gesetzlichen Verpflichtung, fristgerecht ein Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der freien Stelle durchzuführen, nicht nachkam und das Arbeitsverhältnis daher von Jahr zu Jahr implizit verlängert wurde, nicht vom Begriff „aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse“ im Sinne dieser Bestimmung ausnehmen dürfen.

Zur dritten, zur vierten und zur fünften Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie zur ersten Frage in der Rechtssache C-429/18

- 65 Mit der dritten, der vierten und der fünften Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie der ersten Frage in der Rechtssache C-429/18, die zusammen zu prüfen sind, möchten die vorlegenden Gerichte wissen, ob Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften und einer nationalen Rechtsprechung entgegensteht, wonach die aufeinanderfolgende Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse allein deswegen als durch „sachliche Gründe“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt angesehen wird, weil sie den in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen Gründen für die Einstellung (Erforderlichkeit, Dringlichkeit oder Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art) genügt.
- 66 Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass der Begriff des „sachlichen Grundes“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung so zu verstehen ist, dass er genau bezeichnete, konkrete Umstände betrifft, die eine bestimmte Tätigkeit kennzeichnen und daher in diesem speziellen Zusammenhang den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge rechtfertigen können. Diese Umstände können sich etwa aus der besonderen Art der Aufgaben, zu deren Erfüllung solche Verträge geschlossen wurden, und deren Wesensmerkmalen oder

gegebenenfalls aus der Verfolgung eines legitimen sozialpolitischen Ziels durch einen Mitgliedstaat ergeben (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 67 Hingegen entspräche eine innerstaatliche Vorschrift, die sich darauf beschränken würde, den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge allgemein und abstrakt durch Gesetz oder Verordnung zuzulassen, nicht den in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils dargelegten Erfordernissen (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 68 Einer solchen rein formalen Vorschrift lassen sich nämlich keine objektiven und transparenten Kriterien für die Prüfung entnehmen, ob die Verlängerung derartiger Verträge tatsächlich einem echten Bedarf entspricht sowie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist. Diese Vorschrift birgt somit die konkrete Gefahr eines missbräuchlichen Rückgriffs auf derartige Verträge in sich und ist daher mit dem Ziel und der praktischen Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung unvereinbar (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 69 In den Ausgangsverfahren ist festzustellen, dass die einschlägige nationale Regelung genau festlegt, unter welchen Voraussetzungen aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse geschlossen werden können. Der Rückgriff auf solche Verträge ist nämlich nach Art. 9 Abs. 3 des Rahmenstatuts gestattet, wenn es um die Erbringung bestimmter Leistungen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art geht, wenn er erforderlich ist, um den dauerhaften und kontinuierlichen Betrieb der Gesundheitszentren sicherzustellen, oder wenn Leistungen zum Ausgleich einer Verringerung der Regelarbeitszeit erbracht werden müssen.
- 70 Diese Bestimmung stellt ferner klar, dass die zuständige Behörde die Ursachen dieser Ernennungen prüft und über die Zweckmäßigkeit der Schaffung einer zusätzlichen Planstelle entscheidet, wenn in einem Zeitraum von zwei Jahren für dieselben Leistungen mehr als zwei Ernennungen mit einer Gesamtdauer von zwölf oder mehr Monaten vorgenommen werden.
- 71 Daraus folgt, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung keine allgemeine und abstrakte Genehmigung für den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge erteilt, sondern den Abschluss solcher Verträge im Wesentlichen auf die Deckung eines zeitweiligen Bedarfs beschränkt.
- 72 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die vorübergehende Vertretung eines Arbeitnehmers, um einen zeitweiligen Arbeitskräftebedarf des Arbeitgebers zu decken, einen „sachlichen Grund“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung darstellen kann (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 73 In einer Verwaltung, die wie der öffentliche Gesundheitssektor über eine große Zahl von Mitarbeitern verfügt, ist es nämlich unvermeidlich, dass u. a. aufgrund des Ausfalls von Beschäftigten, die Krankheits-, Mutterschafts-, Eltern- oder anderen Urlaub in Anspruch nehmen, vorübergehende Vertretungen erforderlich sind. Unter diesen Umständen kann die vorübergehende Vertretung von Arbeitnehmern einen sachlichen Grund im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung bilden, der sowohl die Befristung der mit den statutarischen Vertretungskräften geschlossenen Verträge als auch, bei erneutem Bedarf, deren Verlängerung rechtfertigt, sofern die insoweit in der Rahmenvereinbarung aufgestellten Anforderungen beachtet werden (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 74 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung, die Gesundheitsdienste so zu organisieren, dass ein gleichbleibend angemessenes Verhältnis zwischen der Zahl der Mitglieder des Pflegepersonals und der Zahl der Patienten sichergestellt ist, der öffentlichen Verwaltung obliegt und von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, die ein besonderes Bedürfnis nach Flexibilität widerspiegeln können, das nach der in Rn. 68 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem spezifischen Bereich geeignet ist, den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge im Hinblick auf Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung sachlich zu rechtfertigen (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 46).
- 75 Es ist hingegen nicht zulässig, dass befristete Arbeitsverträge zum Zweck einer ständigen und dauerhaften Wahrnehmung von Aufgaben der Gesundheitsdienste, die zur normalen Tätigkeit des festen Krankenhauspersonals gehören, verlängert werden (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 76 Die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse zur Deckung eines in Wirklichkeit nicht zeitweiligen, sondern ständigen und dauerhaften Bedarfs ist nämlich nicht im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt, da ein solcher Einsatz befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse der Prämisse der Rahmenvereinbarung, dass unbefristete Arbeitsverträge die übliche Form der Beschäftigungsverhältnisse sind, auch wenn befristete Arbeitsverträge für die Beschäftigung in bestimmten Branchen oder für bestimmte Berufe und Tätigkeiten charakteristisch sind, unmittelbar zuwiderläuft (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 77 Damit Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung eingehalten wird, muss somit konkret geprüft werden, ob die aufeinanderfolgende Verlängerung von Arbeitsverträgen oder -verhältnissen zur Deckung eines zeitweiligen Bedarfs dient und ob eine nationale Bestimmung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nicht in Wirklichkeit herangezogen wird, um einen ständigen und dauerhaften Arbeitskräftebedarf des Arbeitgebers zu decken (Urteil vom 14. September 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 78 Insoweit haben die vorlegenden Gerichte festgestellt, dass die aufeinanderfolgenden Einstellungen von Herrn Sánchez Ruiz und von Frau Fernández Álvarez u. a. in der Praxis nicht aufgrund eines bloß vorübergehenden Bedarfs der Gemeinschaft Madrid erfolgten, sondern einen ständigen und dauerhaften Personalbedarf in deren Gesundheitsdienst decken sollten. Den Vorlageentscheidungen ist nämlich zu entnehmen, dass alle diese Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Erhebung ihrer Klagen von der Gemeinschaft Madrid seit mindestens zwölf aufeinanderfolgenden Jahren beschäftigt waren, dass einige von ihnen über 200 Mal eingestellt worden waren und dass sie Aufgaben erfüllten, die zur normalen Tätigkeit des festangestellten Personals gehören.
- 79 Diese Feststellung wird zudem dadurch untermauert, dass nach den Angaben der vorlegenden Gerichte im öffentlichen Gesundheitssektor in Spanien ein strukturelles Problem besteht, das sich in einem hohen Prozentsatz vorübergehend Beschäftigter, die daher einen wesentlichen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren dieses Sektors leisten, sowie darin zeigt, dass es keine Höchstgrenzen für die Zahl aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse gibt und gegen die gesetzliche Pflicht verstoßen wird, die vorübergehend von diesem Personal ausgefüllten Stellen durch die Einstellung unbefristet Beschäftigter zu besetzen.
- 80 Unter diesen Umständen ist auf die dritte, die vierte und die fünfte Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie auf die erste Frage in der Rechtssache C-429/18 zu antworten, dass Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften und einer nationalen Rechtsprechung entgegensteht, wonach die aufeinanderfolgende Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse allein deswegen als durch „sachliche Gründe“ im Sinne von Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt angesehen wird, weil sie den in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen Gründen für die Einstellung (Erforderlichkeit, Dringlichkeit oder

Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art) genügt, soweit die nationalen Rechtsvorschriften und die nationale Rechtsprechung den betreffenden Arbeitgeber nicht daran hindern, in der Praxis mit solchen Verlängerungen einen ständigen und dauerhaften Arbeitskräftebedarf zu decken.

Zur siebten Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie zur zweiten, zur dritten, zur vierten, zur sechsten und zur siebten Frage in der Rechtssache C-429/18

- 81 Mit der siebten Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie der zweiten, der dritten, der vierten, der sechsten und der siebten Frage in der Rechtssache C-429/18, die zusammen zu prüfen sind, möchten die vorlegenden Gerichte vom Gerichtshof wissen, ob bestimmte im spanischen Recht vorgesehene Maßnahmen als zur Verhinderung und gegebenenfalls zur Ahndung von Missbräuchen durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung geeignet angesehen werden können.
- 82 Insoweit nehmen die vorlegenden Gerichte insbesondere auf die Durchführung von Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der Stellen, die befristet beschäftigte Arbeitnehmer vorübergehend innehaben, die Umwandlung des Status missbräuchlich beschäftigter Arbeitnehmer in „unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal“ und die Gewährung einer Entschädigung an diese Arbeitnehmer in gleicher Höhe wie bei einer missbräuchlichen Kündigung Bezug.
- 83 Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung, der zur Umsetzung eines ihrer Ziele dient, das darin besteht, den wiederholten Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse einzugrenzen, verpflichtet in Nr. 1 die Mitgliedstaaten dazu, effektiv und mit verbindlicher Wirkung mindestens eine der dort aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen, sofern ihr innerstaatliches Recht keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen enthält. Die hierfür in Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a bis c aufgeführten drei Maßnahmen betreffen sachliche Gründe, die die Verlängerung solcher Arbeitsverträge oder -verhältnisse rechtfertigen, die maximal zulässige Gesamtdauer aufeinanderfolgender Arbeitsverträge oder -verhältnisse und die zulässige Zahl ihrer Verlängerungen (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 84 Die Mitgliedstaaten verfügen insoweit über ein Ermessen, da sie die Wahl haben, auf eine oder mehrere der in Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a bis c der Rahmenvereinbarung genannten Maßnahmen oder auf bestehende gleichwertige gesetzliche Maßnahmen zurückzugreifen, und zwar unter Berücksichtigung der Anforderungen bestimmter Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 85 Damit gibt Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung den Mitgliedstaaten ein allgemeines Ziel – Verhinderung solcher Missbräuche – vor, lässt ihnen jedoch zugleich die Wahl der Mittel zu seiner Erreichung, solange sie nicht das Ziel oder die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung in Frage stellen (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 86 Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung nennt keine spezifischen Sanktionen für den Fall, dass Missbräuche festgestellt worden sind. In einem solchen Fall obliegt es den nationalen Stellen, geeignete Maßnahmen zu erlassen, die nicht nur verhältnismäßig, sondern auch hinreichend wirksam und abschreckend sein müssen, um die volle Wirksamkeit der zur Durchführung der Rahmenvereinbarung erlassenen Normen sicherzustellen (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 87 So stellt Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung keine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf, die Umwandlung befristeter Arbeitsverträge in unbefristete Verträge vorzusehen. Das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats muss gleichwohl eine andere wirksame Maßnahme enthalten, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. September 2016, Martínez Andrés und Castrejana López, C-184/15 und C-197/15, EU:C:2016:680, Rn. 39 und 41 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 88 Wenn es zu einem missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse gekommen ist, muss die Möglichkeit bestehen, eine Maßnahme anzuwenden, die effektive und äquivalente Garantien für den Schutz der Arbeitnehmer bietet, um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen. Denn nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 haben die Mitgliedstaaten „alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch [diese] Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden“ (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porrás, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 89 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass es nicht Sache des Gerichtshofs ist, sich zur Auslegung der Bestimmungen des nationalen Rechts zu äußern; diese Aufgabe kommt allein den zuständigen nationalen Gerichten zu, die festzustellen haben, ob die von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung aufgestellten Anforderungen durch die Bestimmungen der anwendbaren nationalen Regelung gewahrt werden (Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porrás, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 89 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 90 Somit obliegt es im vorliegenden Fall den vorliegenden Gerichten, zu beurteilen, inwieweit die einschlägigen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts unter Berücksichtigung ihrer Anwendungsvoraussetzungen und ihrer tatsächlichen Anwendung eine angemessene Maßnahme darstellen, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden (vgl. entsprechend Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porrás, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 91 Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens entscheidet, Klarstellungen vornehmen, um den vorlegenden Gerichten eine Richtschnur für ihre Auslegung zu geben (vgl. entsprechend Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porrás, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 91 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 92 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass keine der in Rn. 82 des vorliegenden Urteils genannten nationalen Maßnahmen unter eine der Kategorien in Paragraph 5 Nr. 1 Buchst. a bis c der Rahmenvereinbarung zu fallen scheint, die den missbräuchlichen Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindern sollen.
- 93 Daher ist zweitens zu untersuchen, ob diese Maßnahmen „gleichwertige gesetzliche Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung“ im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung darstellen.
- 94 Was zunächst die Durchführung von Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der Stellen, die vorübergehend befristet beschäftigte Arbeitnehmer innehaben, innerhalb der erforderlichen Fristen betrifft, ist festzustellen, dass eine solche Maßnahme geeignet ist, eine Perpetuierung der unsicheren Stellung dieser Arbeitnehmer zu vermeiden, indem sie sicherstellt, dass die von ihnen ausgefüllten Stellen rasch endgültig besetzt werden.
- 95 Somit ist die fristgerechte Durchführung solcher Verfahren grundsätzlich geeignet, in Fällen wie denen der Ausgangsverfahren Missbräuche durch den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse bis zur endgültigen Besetzung dieser Stellen zu verhindern.

- 96 Aus den Vorlageentscheidungen ergibt sich allerdings, dass diese Fristen hier nicht eingehalten wurden und dass solche Verfahren selten sind, obwohl die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung genaue Fristen für ihre Durchführung vorsieht.
- 97 Unter diesen Umständen erscheint eine nationale Regelung, die die Durchführung von Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung von vorübergehend mit befristet beschäftigten Arbeitnehmern besetzten Stellen sowie genaue Fristen hierfür vorsieht, aber nicht sicherzustellen vermag, dass solche Verfahren tatsächlich durchgeführt werden, nicht geeignet, um zu verhindern, dass der betreffende Arbeitgeber missbräuchlich auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse zurückgreift. Eine solche Regelung erscheint auch nicht geeignet, den missbräuchlichen Rückgriff auf solche Arbeitsverhältnisse angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, da, wie die vorlegenden Gerichte ausgeführt haben, ihre Anwendung keine negative Auswirkung auf den Arbeitgeber hätte.
- 98 Folglich dürfte eine solche Regelung, vorbehaltlich der Überprüfung durch die vorlegenden Gerichte, keine hinreichend wirksame und abschreckende Maßnahme darstellen, um die volle Wirksamkeit der zur Durchführung der Rahmenvereinbarung erlassenen Normen im Sinne der in Rn. 86 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung sicherzustellen, so dass sie keine „gleichwertige gesetzliche Maßnahme“ im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung sein dürfte.
- 99 Gleiches gilt für die Vierte Übergangsbestimmung des Grundstatuts der öffentlichen Bediensteten, wonach die Verwaltung durch Prüfungen die Beschäftigung in Stellen zusammenfassen kann, die mit Bediensteten oder vorübergehend beschäftigtem Personal besetzt sind. Aus den Angaben der vorlegenden Gerichte geht nämlich hervor, dass diese Bestimmung nur eine Befugnis für die Verwaltung vorsieht, so dass diese nicht zu ihrer Umsetzung verpflichtet ist; dies gilt auch dann, wenn festgestellt wurde, dass sie missbräuchlich auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse zurückgriff.
- 100 Der Umstand, dass die Durchführung von Auswahlverfahren den Arbeitnehmern, die missbräuchlich im Rahmen aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse beschäftigt waren, die Möglichkeit bietet, eine stabile Beschäftigung anzustreben, da sie grundsätzlich an solchen Verfahren teilnehmen können, kann im Übrigen die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung entbinden, geeignete Maßnahmen für eine angemessene Ahndung des missbräuchlichen Rückgriffs auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge und -verhältnisse vorzusehen. Wie nämlich die Generalanwältin in Nr. 68 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, stehen solche Verfahren, deren Ausgang zudem ungewiss ist, auch Bewerbern offen, die nicht von einem derartigen Missbrauch betroffen waren.
- 101 Da die Durchführung solcher Verfahren von allen Erwägungen zur Missbräuchlichkeit befristeter Verträge losgelöst ist, erscheint sie nicht geeignet, einen Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse angemessen zu ahnden und die Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen. Sie dürfte es somit nicht ermöglichen, das mit Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung verfolgte Ziel zu erreichen (vgl. entsprechend Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 94 und 95).
- 102 Was sodann die Umwandlung des Status von missbräuchlich in aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigten Arbeitnehmern in „unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal“ angeht, genügt der Hinweis, dass die vorlegenden Gerichte selbst der Ansicht sind, dass durch diese Maßnahme das mit Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung verfolgte Ziel nicht erreicht werden kann. Aus den Vorlageentscheidungen geht nämlich hervor, dass diese Umwandlung die Möglichkeit des Arbeitgebers zur Streichung der Stelle oder zur Entlassung des befristeten Arbeitnehmers bei Wiederaufnahme der Tätigkeit durch den vertretenen Arbeitnehmer unberührt lässt. Zudem verschafft, wie die vorlegenden Gerichte ausgeführt haben, die Umwandlung des Status der betreffenden befristeten Arbeitnehmer in „unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal“

diesen Arbeitnehmern, anders als bei der Umwandlung von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen in einen unbefristeten Arbeitsvertrag im privaten Sektor, nicht dieselben Arbeitsbedingungen wie die des festangestellten statutarischen Personals.

- 103 Schließlich ist hinsichtlich der Gewährung einer Entschädigung in gleicher Höhe wie bei einer missbräuchlichen Kündigung darauf hinzuweisen, dass diese, um eine „gleichwertige gesetzliche Maßnahme“ im Sinne von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung darzustellen, speziell darauf gerichtet sein muss, die Wirkungen des missbräuchlichen Rückgriffs auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu kompensieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 94 und 95).
- 104 Nach der in Rn. 86 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die gewährte Entschädigung zudem nicht nur verhältnismäßig, sondern auch hinreichend wirksam und abschreckend sein, um die volle Wirksamkeit von Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung zu gewährleisten.
- 105 Unter diesen Umständen haben, sofern es nach spanischem Recht möglich ist, dem vom Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse betroffenen vorübergehenden statutarischen Personal eine Entschädigung zu gewähren, die der im Fall einer missbräuchlichen Kündigung gezahlten Entschädigung gleichwertig ist, die vorlegenden Gerichte zu klären, ob eine solche Maßnahme geeignet ist, den Missbrauch zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden.
- 106 Nach alledem ist auf die siebte Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie auf die zweite, die dritte, die vierte, die sechste und die siebte Frage in der Rechtssache C-429/18 zu antworten, dass Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, im Einklang mit allen anwendbaren Regeln seines nationalen Rechts zu beurteilen, ob die Durchführung von Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der Stellen, auf denen sich vorübergehend befristet beschäftigte Arbeitnehmer befinden, die Umwandlung des Status dieser Arbeitnehmer in „unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal“ und die Gewährung einer Entschädigung an die Arbeitnehmer in gleicher Höhe wie bei missbräuchlicher Kündigung, zur Verhinderung und gegebenenfalls zur Ahndung von Missbräuchen durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse geeignete Maßnahmen oder gleichwertige gesetzliche Maßnahmen im Sinne dieser Bestimmung darstellen.

Zur zweiten Frage in der Rechtssache C-103/18

- 107 Aus der Begründung der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-103/18 geht hervor, dass das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage in dieser Rechtssache wissen möchte, ob die Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass bei missbräuchlichem Rückgriff eines öffentlichen Arbeitgebers auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse der Umstand, dass der betreffende Beschäftigte der Eingehung dieser verschiedenen Arbeitsverhältnisse zugestimmt hat, geeignet ist, dem Verhalten des Arbeitgebers aus diesem Blickwinkel jeden missbräuchlichen Charakter zu nehmen, mit der Folge, dass die Rahmenvereinbarung auf den Fall dieses Arbeitnehmers nicht anwendbar wäre.
- 108 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass schon nach dem Wortlaut von Paragraph 2 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung deren Anwendungsbereich weit gefasst ist, da sie allgemein „befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition“ erfasst. Zudem fallen nach der Definition des Begriffs „befristet beschäftigte Arbeitnehmer“ im Sinne der Rahmenvereinbarung, die in deren Paragraph 3 Nr. 1 enthalten ist, darunter alle Arbeitnehmer, ohne Unterscheidung danach, 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 vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 109 Die Rahmenvereinbarung ist mithin auf alle Arbeitnehmer anwendbar, die entgeltliche Arbeitsleistungen im Rahmen eines mit ihrem Arbeitgeber bestehenden befristeten Beschäftigungsverhältnisses erbringen, vorausgesetzt, zwischen ihnen besteht ein Arbeitsvertrag oder -verhältnis nach nationalem Recht, und vorbehaltlich allein des den Mitgliedstaaten in Paragraph 2 Nr. 2 der Rahmenvereinbarung eingeräumten Ermessens hinsichtlich ihrer Anwendung auf bestimmte Kategorien von Arbeitsverträgen oder -verhältnissen sowie des Ausschlusses von Leiharbeitnehmern nach dem vierten Absatz der Präambel der Rahmenvereinbarung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 110 Aus diesen Bestimmungen geht nicht hervor, dass die Anwendung der Rahmenvereinbarung ausgeschlossen wäre, wenn der Arbeitnehmer der Eingehung seines Arbeitsverhältnisses mit einem öffentlichen Arbeitgeber zugestimmt hat.
- 111 Vielmehr liefe eine solche Auslegung offenkundig einem der Ziele der Rahmenvereinbarung zuwider, und zwar, wie sich aus Rn. 53 des vorliegenden Urteils ergibt, dem Ziel, den wiederholten Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse, in dem eine Quelle potenziellen Missbrauchs zulasten der Arbeitnehmer gesehen wird, zu begrenzen, wobei eine Reihe von Mindestschutzbestimmungen vorgesehen wird, um die Prekarisierung der Lage der Beschäftigten zu verhindern.
- 112 Dieses Ziel der Rahmenvereinbarung beruht implizit, aber zwangsläufig auf der Prämisse, dass der Arbeitnehmer wegen seiner gegenüber dem Arbeitgeber schwächeren Position Opfer eines missbräuchlichen Rückgriffs des Arbeitgebers auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse werden kann, auch wenn er der Eingehung und der Verlängerung solcher Arbeitsverhältnisse aus freien Stücken zugestimmt hat.
- 113 Aufgrund dieser schwächeren Position kann nämlich ein Arbeitnehmer davon abgehalten werden, seine Rechte gegenüber seinem Arbeitgeber ausdrücklich geltend zu machen, da ihn insbesondere die Einforderung dieser Rechte Maßnahmen des Arbeitgebers aussetzen könnte, die sich zu seinem Nachteil auf das Arbeitsverhältnis auswirken können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Mai 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, Rn. 44 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 114 Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass befristet beschäftigte Arbeitnehmer allein deswegen den durch die Rahmenvereinbarung gewährleisteten Schutz verlieren, weil sie der Aufnahme aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverhältnisse aus freien Stücken zugestimmt haben; anderenfalls verlöre Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung jede praktische Wirksamkeit.
- 115 Wie aus der in Rn. 108 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgeht, ist es insoweit ohne Belang, dass diese Arbeitsverhältnisse aufgrund dessen, dass es sich um einen öffentlichen Arbeitgeber handelt, durch Verwaltungsakte begründet wurden.
- 116 Nach alledem ist auf die zweite Frage in der Rechtssache C-103/18 zu antworten, dass Paragraph 2, Paragraph 3 Nr. 1 und Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen sind, dass bei missbräuchlichem Rückgriff eines öffentlichen Arbeitgebers auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse der Umstand, dass der betreffende Beschäftigte der Eingehung und/oder Verlängerung solcher Arbeitsverhältnisse zugestimmt hat, nicht geeignet ist, dem Verhalten des Arbeitgebers aus diesem Blickwinkel jeden missbräuchlichen Charakter zu nehmen, mit der Folge, dass die Rahmenvereinbarung auf den Fall dieses Arbeitnehmers nicht anwendbar wäre.

Zur sechsten und zur neunten Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie zur fünften Frage in der Rechtssache C-429/18

- 117 Mit der sechsten und der neunten Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie der fünften Frage in der Rechtssache C-429/18, die zusammen zu prüfen sind, möchten die vorlegenden Gerichte wissen, ob das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es ein nationales Gericht, bei dem ein Rechtsstreit zwischen einem Arbeitnehmer und seinem öffentlichen Arbeitgeber anhängig ist, dazu verpflichtet, eine nationale Regelung, die nicht mit Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung im Einklang steht, unangewendet zu lassen.
- 118 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung nicht unbedingt und hinreichend genau ist, so dass er nicht von einem Einzelnen vor einem nationalen Gericht in Anspruch genommen werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 80).
- 119 Eine Bestimmung des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung hat, kann aber nicht als solche im Rahmen eines dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsstreits geltend gemacht werden, um die Anwendung einer ihr entgegenstehenden Bestimmung des nationalen Rechts auszuschließen (vgl. entsprechend Urteil vom 24. Juni 2019, Poplawski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 62).
- 120 Daher ist ein nationales Gericht nicht verpflichtet, eine Bestimmung des nationalen Rechts, die nicht mit Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung im Einklang steht, unangewendet zu lassen.
- 121 Nach dieser Klarstellung ist darauf hinzuweisen, dass die nationalen Gerichte bei der Anwendung des innerstaatlichen Rechts dieses so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks der fraglichen Richtlinie auslegen müssen, um das darin festgelegte Ergebnis zu erreichen und so Art. 288 Abs. 3 AEUV nachzukommen (Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 108 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 122 Das Gebot einer unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ist nämlich dem System des Vertrags immanent, da es den nationalen Gerichten dadurch ermöglicht wird, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, wenn sie über die bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten entscheiden (Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 109 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 123 Die Verpflichtung des nationalen Richters, bei der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften des innerstaatlichen Rechts den Inhalt einer Richtlinie heranzuziehen, wird zwar durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere durch den Grundsatz der Rechtssicherheit und das Rückwirkungsverbot begrenzt; sie darf auch nicht als Grundlage für eine Auslegung *contra legem* des nationalen Rechts dienen (Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 124 Der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung verlangt jedoch, dass die nationalen Gerichte unter Berücksichtigung des gesamten nationalen Rechts und in Anwendung der darin anerkannten Auslegungsmethoden alles tun, was in ihrer Zuständigkeit liegt, um die volle Wirksamkeit der fraglichen Richtlinie zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem von der Richtlinie verfolgten Ziel übereinstimmt (Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 125 Nach alledem ist auf die sechste und die neunte Frage in der Rechtssache C-103/18 sowie auf die fünfte Frage in der Rechtssache C-429/18 zu antworten, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es ein nationales Gericht, bei dem ein Rechtsstreit zwischen einem Arbeitnehmer und seinem öffentlichen Arbeitgeber anhängig ist, nicht dazu verpflichtet, eine nationale Regelung, die nicht mit Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung im Einklang steht, unangewendet zu lassen.

Zur achten Frage in der Rechtssache C-103/18

- 126 Mit seiner achten Frage in der Rechtssache C-103/18 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es den Mitgliedstaaten gebietet, die Möglichkeit zur Überprüfung von rechts- bzw. bestandskräftigen Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen über Entlassungen, Einstellungen und Bekanntmachungen von Ausschreibungen vorzusehen, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten.
- 127 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Beschluss vom 12. Juni 2019, Aragón Carrasco u. a., C-367/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:487, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 128 Die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht dienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, macht es zudem erforderlich, dass dieses Gericht den Sachverhalt und den rechtlichen Rahmen, in dem sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen (Beschluss vom 12. Juni 2019, Aragón Carrasco u. a., C-367/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:487, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 129 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht nicht näher ausgeführt, dass es im Ausgangsrechtsstreit Veranlassung haben könnte, ein Urteil rückgängig zu machen oder einer Behörde aufzugeben, eine bestandskräftige Entscheidung über eine Entlassung, eine Einstellung oder die Bekanntmachung von Ausschreibungen rückgängig zu machen.
- 130 Insoweit könnte aus der Begründung der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-103/18 und den Erklärungen der spanischen Regierung in dieser Rechtssache abgeleitet werden, dass die einzigen Umstände, unter denen die Gemeinschaft Madrid eventuell Veranlassung haben könnte, bestandskräftige Entscheidungen über die Einstellung oder die Entlassung rückgängig zu machen, die Umwandlung der aufeinanderfolgenden Einstellungen von Herrn Sánchez Ruiz in eine Ernennung als Mitglied des festangestellten statutarischen Personals wäre, um den missbräuchlichen Rückgriff dieses öffentlichen Arbeitgebers auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse zu ahnden. Aus den vom vorlegenden Gericht gelieferten Informationen geht jedoch eindeutig hervor, dass eine solche Umwandlung nach spanischem Recht kategorisch ausgeschlossen ist, da der Zugang zum Status des festangestellten statutarischen Personals nur nach erfolgreicher Teilnahme an einem Auswahlverfahren möglich ist.
- 131 Unter diesen Umständen ist das mit der achten Frage in der Rechtssache C-103/18 aufgeworfene Problem offensichtlich hypothetischer Natur. Diese Frage ist daher unzulässig.

Kosten

- 132 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei den vorlegenden Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte. 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. **Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner einen Sachverhalt, in dem ein Arbeitnehmer, der auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsverhältnisses – d. h. bis zur endgültigen Besetzung der freien Stelle, die er innehat – tätig ist, im Rahmen mehrerer Einstellungen über mehrere Jahre hinweg ununterbrochen dieselbe Stelle innehatte sowie konstant und kontinuierlich dieselben Aufgaben erfüllte, wobei er dauerhaft auf dieser Stelle blieb, weil der Arbeitgeber seiner gesetzlichen Verpflichtung, fristgerecht ein Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der freien Stelle durchzuführen, nicht nachkam und das Arbeitsverhältnis daher von Jahr zu Jahr implizit verlängert wurde, nicht vom Begriff „aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse“ im Sinne dieser Bestimmung ausnehmen dürfen.**
2. **Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70 ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften und einer nationalen Rechtsprechung entgegensteht, wonach die aufeinanderfolgende Verlängerung befristeter Arbeitsverhältnisse allein deswegen als durch „sachliche Gründe“ im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt angesehen wird, weil sie den in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen Gründen für die Einstellung (Erforderlichkeit, Dringlichkeit oder Durchführung von Programmen zeitlich begrenzter, konjunktureller oder außerordentlicher Art) genügt, soweit die nationalen Rechtsvorschriften und die nationale Rechtsprechung den betreffenden Arbeitgeber nicht daran hindern, in der Praxis mit solchen Verlängerungen einen ständigen und dauerhaften Arbeitskräftebedarf zu decken.**
3. **Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70 ist dahin auszulegen, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, im Einklang mit allen anwendbaren Regeln seines nationalen Rechts zu beurteilen, ob die Durchführung von Auswahlverfahren zur endgültigen Besetzung der Stellen, auf denen sich vorübergehend befristet beschäftigte Arbeitnehmer befinden, die Umwandlung des Status dieser Arbeitnehmer in „unbefristet, nicht permanent beschäftigtes Personal“ und die Gewährung einer Entschädigung an die Arbeitnehmer in gleicher Höhe wie bei missbräuchlicher Kündigung, zur Verhinderung und gegebenenfalls zur Ahndung von Missbräuchen durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse geeignete Maßnahmen oder gleichwertige gesetzliche Maßnahmen im Sinne dieser Bestimmung darstellen.**
4. **Paragraf 2, Paragraf 3 Nr. 1 und Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70 sind dahin auszulegen, dass bei missbräuchlichem Rückgriff eines öffentlichen Arbeitgebers auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverhältnisse der Umstand, dass der betreffende Beschäftigte der Eingehung und/oder Verlängerung solcher Arbeitsverhältnisse zugestimmt hat, nicht geeignet ist, dem Verhalten des Arbeitgebers aus diesem Blickwinkel jeden missbräuchlichen Charakter zu nehmen, mit der Folge, dass die Rahmenvereinbarung auf den Fall dieses Arbeitnehmers nicht anwendbar wäre.**
5. **Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass es ein nationales Gericht, bei dem ein Rechtsstreit zwischen einem Arbeitnehmer und seinem öffentlichen Arbeitgeber anhängig ist, nicht dazu verpflichtet, eine nationale Regelung, die nicht mit Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70 im Einklang steht, unangewendet zu lassen.**

Unterschriften