Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 22. Mai 2014[1]

Rechtssache C-221/13

Teresa Mascellani
gegen
Ministero della Giustizia

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale ordinario di Trento [Italien])

„Sozialpolitik — Richtlinie 97/81/EG — Von UNICE, CEEP und EGB geschlossene Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit — Umwandlung eines Teilzeitarbeitsvertrags in einen Vollzeitarbeitsvertrag gegen den Willen des Arbeitnehmers“

1. Ist es mit der Richtlinie 97/81/EG[2] vereinbar, wenn ein Mitgliedstaat Regelungen vorsieht, wonach ein Arbeitgeber ein Arbeitsverhältnis einseitig ändern und den Arbeitnehmer hierdurch gegen dessen Wunsch verpflichten kann, von einer Teilzeit- in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln? Das ist im Wesentlichen die Frage, die dem Gerichtshof im vorliegenden Fall zur Entscheidung vorgelegt wird.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

2. Die Richtlinie 97/81 übernimmt die von UNICE, CEEP und EGB geschlossene Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (im Folgenden: Rahmenvereinbarung) in das Unionsrecht. Die Rahmenvereinbarung selbst ist im Anhang zur Richtlinie 97/81 enthalten.

3. Wie im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 97/81 wiedergegeben, sind entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern sowie Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, insbesondere durch eine flexiblere Organisation der Arbeit, die sowohl den Wünschen der Arbeitnehmer als auch den Erfordernissen des Wettbewerbs gerecht wird, erforderlich.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. 1998, L 14, S. 9).

4. Der 11. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/81 lautet:

„Die Unterzeichnerparteien wollten eine Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit schließen, in der die allgemeinen Grundsätze und Mindestvorschriften für die Teilzeitarbeit niedergelegt sind. Sie haben ihren Willen bekundet, einen allgemeinen Rahmen für die Beseitigung der Diskriminierungen von Teilzeitbeschäftigten zu schaffen und einen Beitrag zur Entwicklung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten auf einer für Arbeitgeber und Arbeitnehmer akzeptablen Grundlage zu leisten."

5. In der Präambel der Rahmenvereinbarung heißt es im zweiten Absatz:

„Diese [Rahmenvereinbarung] legt in Anerkennung der Vielfalt der Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und in der Erkenntnis, dass die Teilzeitarbeit ein Merkmal der Beschäftigung in bestimmten Branchen und Tätigkeiten ist, die allgemeinen Grundsätze und Mindestvorschriften für die Teilzeitarbeit nieder. Sie macht den Willen der Sozialpartner deutlich, einen allgemeinen Rahmen für die Beseitigung von Diskriminierungen von Teilzeitbeschäftigten zu schaffen und einen Beitrag zur Entwicklung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten auf einer für Arbeitgeber und Arbeitnehmer akzeptablen Grundlage zu leisten."

6. Nach der fünften Allgemeinen Erwägung der Rahmenvereinbarung messen „[d]ie Unterzeichnerparteien … denjenigen Maßnahmen Bedeutung zu, die den Zugang zur Teilzeitarbeit für Frauen und Männer erleichtern, und zwar im Hinblick auf die Vorbereitung des Ruhestands, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben sowie die Nutzung von allgemeinen und beruflichen Bildungsmöglichkeiten zur Verbesserung ihrer Fertigkeiten und ihres beruflichen Fortkommens, im beiderseitigen Interesse der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und auf eine Weise, die die Entwicklung der Unternehmen begünstigt".

7. Paragraf 1 („Ziel") der Rahmenvereinbarung bestimmt:

„Diese Rahmenvereinbarung soll

a) die Beseitigung von Diskriminierungen von Teilzeitbeschäftigten sicherstellen und die Qualität der Teilzeitarbeit verbessern;

b) die Entwicklung der Teilzeitarbeit auf freiwilliger Basis fördern und zu einer flexiblen Organisation der Arbeitszeit beitragen, die den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Rechnung trägt."

8. Paragraf 3 („Begriffsbestimmungen") der Rahmenvereinbarung definiert unter Nr. 2 den Begriff „vergleichbarer Vollzeitbeschäftigter". Dieser Begriff bezeichnet einen Vollzeitbeschäftigten desselben Betriebs mit derselben Art von Arbeitsvertrag oder Beschäftigungsverhältnis, der in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Betriebszugehörigkeitsdauer und die Qualifikationen/Fertigkeiten sowie andere Erwägungen heranzuziehen sind. Unter Nr. 2 bestimmt dieser Paragraf 3 weiter, dass wenn in demselben Betrieb kein vergleichbarer Vollzeitbeschäftigter vorhanden ist, der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrags oder, in Ermangelung eines solchen, gemäß den gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder den nationalen Gepflogenheiten erfolgt.

9. Paragraf 4 („Grundsatz der Nichtdiskriminierung") der Rahmenvereinbarung bestimmt unter Nr. 1:

„Teilzeitbeschäftigte dürfen in ihren Beschäftigungsbedingungen nur deswegen, weil sie teilzeitbeschäftigt sind, gegenüber vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten nicht schlechter behandelt werden, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus objektiven Gründen gerechtfertigt."

10. Paragraf 5 („Teilzeitarbeitsmöglichkeiten“) der Rahmenvereinbarung bestimmt:

„1. Im Rahmen des Paragraphen 1 dieser Vereinbarung und im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten,

a) sollten die Mitgliedstaaten nach Anhörung der Sozialpartner gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten Hindernisse rechtlicher oder verwaltungstechnischer Natur, die die Teilzeitarbeitsmöglichkeiten beschränken können, identifizieren und prüfen und sie gegebenenfalls beseitigen;

b) sollten die Sozialpartner innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches durch tarifvertraglich vorgesehene Verfahren Hindernisse, die die Teilzeitarbeitsmöglichkeiten beschränken können, identifizieren und prüfen und sie gegebenenfalls beseitigen.

2. Die Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeitarbeitsverhältnis in ein Teilzeitarbeitsverhältnis oder umgekehrt überzuwechseln, sollte, unbeschadet der Möglichkeit, gemäß den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und den nationalen Gepflogenheiten aus anderen Gründen, wie etwa wegen betrieblicher Notwendigkeit, Kündigungen auszusprechen, als solche keinen gültigen Kündigungsgrund darstellen.

3. Die Arbeitgeber sollten, soweit dies möglich ist,

a) Anträge von Vollzeitbeschäftigten auf Wechsel in ein im Betrieb zur Verfügung stehendes Teilzeitarbeitsverhältnis berücksichtigen;

…

d) Maßnahmen, die den Zugang zur Teilzeitarbeit auf allen Ebenen des Unternehmens einschließlich qualifizierten und leitenden Stellungen erleichtern, und in geeigneten Fällen auch Maßnahmen, die den Zugang von Teilzeitbeschäftigten zur beruflichen Bildung erleichtern, zur Förderung des beruflichen Fortkommens und der beruflichen Mobilität in Erwägung ziehen;

…“

11. Paragraf 6 („Umsetzungsbestimmungen“) der Rahmenvereinbarung trifft bestimmte Regelungen. Nach Paragraf 6.1 können die Mitgliedstaaten günstigere Bestimmungen einführen, als sie in der Rahmenvereinbarung vorgesehen sind. Ferner heißt es in Paragraf 6.2:

„Die Umsetzung dieser Vereinbarung rechtfertigt nicht eine Verringerung des allgemeinen Schutzniveaus der Arbeitnehmer in dem unter diese Vereinbarung fallenden Bereich; dies berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten …, bei Veränderungen der Umstände unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder tarifvertragliche Regelungen zu entwickeln, und steht der Anwendung von Paragraph 5.1 nicht entgegen, sofern der in Paragraph 4.1 festgelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung eingehalten wird.“

B – *Italienisches Recht*

12. Nach Art. 16 des italienischen Gesetzes Nr. 183 vom 4. November 2010 [3] (im Folgenden: Gesetz Nr. 183/2010) haben bestimmte Behörden bei der erstmaligen Anwendung der mit dem Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 (im Folgenden: Decreto-legge Nr. 112/2008) erlassenen Regelungen [4] die Möglichkeit, Entscheidungen, mit denen eine Umwandlung eines Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis bewilligt worden ist, einer Neubewertung zu unterziehen, soweit diese Entscheidungen vor Inkrafttreten des Decreto-legge Nr. 112/2008 erlassen wurden. Eine solche Neubewertung muss innerhalb von 180 Tagen nach Inkrafttreten von Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 und unter Einhaltung der Grundsätze der Billigkeit und von Treu und Glauben vorgenommen werden.

13. Das italienische Ministerium für den Öffentlichen Dienst erließ ein ministerielles Rundschreiben, um Richtlinien zur Anwendung u. a. von Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 festzulegen [5]. Dem Rundschreiben zufolge ist diese Bestimmung durch einen engeren Haushaltsrahmen im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise gerechtfertigt. In dem Rundschreiben heißt es ferner, dass die Befugnis der öffentlichen Arbeitgeber, gegenüber einem Arbeitnehmer einseitig eine Weisung zur Rückkehr zu einer Vollzeitbeschäftigung auszusprechen, als Ausnahme anzusehen sei und nur unter den oben in Nr. 12 genannten Beschränkungen auszuüben sei.

14. Die Auslegung von Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 gemäß dem ministeriellen Rundschreiben ist zwischenzeitlich von der Corte costituzionale (Verfassungsgericht) (Italien) bestätigt worden [6].

II – **Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen**

15. Frau Mascellani ist Beamtin des italienischen Justizministeriums und beim vorlegenden Gericht beschäftigt. Sie ist seit dem 28. August 2000 auf Basis einer wöchentlichen Arbeitszeitregelung, die 50 % der regulären Arbeitszeit auf drei Tage der Woche verteilt, in Teilzeit beschäftigt.

16. Nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 183/2010 erließ das Justizministerium, vertreten durch den Verwaltungsdirektor des Tribunale ordinario di Trento, die Verfügungen Nr. 20384 vom 8. Februar 2011 und Nr. 1882 vom 21. März 2011, mit denen die Teilzeitarbeitsvereinbarung mit Frau Mascellani nach Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 einseitig einer Neubewertung unterzogen und widerrufen wurde. Zugleich wurde ihr darin die Weisung erteilt, ab 1. April 2011 auf Basis der vollen Arbeitszeit, verteilt über sechs Tage der Woche, in Vollzeit zu arbeiten.

17. Frau Mascellani widersprach dieser Umwandlung ihres Arbeitsvertrags und erhob bei der Sezione del Lavoro (Abteilung für Arbeitsrecht) des vorlegenden Gerichts Klage auf Nichtigerklärung der beiden genannten Verfügungen sowie auf Feststellung, dass ihre Teilzeitbeschäftigung nicht gegen ihren Willen in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umgewandelt werden kann. Sie bringt vor, dass diese Umwandlung nach der Richtlinie 97/81 rechtswidrig sei.

3 — GURI Nr. 262 vom 9. November 2010, Supplemento Ordinario Nr. 243.

4 — Siehe Art. 73 des Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008 (GURI Nr. 147 vom 25. Juni 2008, Supplemento Ordinario Nr. 152/L), umgewandelt in das Gesetz Nr. 133 vom 6. August 2008 (GURI Nr. 195 vom 21. August 2008, Supplemento Ordinario Nr. 196).

5 — Rundschreiben Nr. 9/2011 vom 30. Juni 2011.

6 — Urteil Nr. 224/2013 vom 16. Juli 2013. Das Verhältnis zwischen diesen Bestimmungen und Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung wird von der Corte costituzionale in ihrem Urteil erörtert.

18. Frau Mascellani trägt vor, dass sie dank der Teilzeitregelung ihre Zeit neben der Betreuung ihrer Familie auch für ihre eigene berufliche Fortbildung habe nutzen können. Sie sei in das Anwaltsverzeichnis von Trient (Trento) aufgenommen worden, habe einen juristischen Aufbaustudiengang abgeschlossen und habe sich überdies für einen dreijährigen Studiengang an der Universität Padua für Lehrpersonen der beruflichen Fortbildung eingeschrieben. Dank der Teilzeitregelung habe sie auch ihren einzigen verbliebenen – jetzt über 90 Jahre alten – Elternteil betreuen können, der bei ihr lebe und sonst keine Verwandten in der Nähe habe.

19. Das Justizministerium tritt der Klage von Frau Mascellani entgegen. Es macht geltend, dass das Ministerium nach Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 auch gegen den Willen des Arbeitnehmers ein Teilzeitarbeitsverhältnis beenden und den Arbeitnehmer zu einer Vollzeittätigkeit verpflichten könne. Nach Ansicht des Ministeriums steht die Richtlinie 97/81 dieser Bestimmung nicht entgegen.

20. Da es Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Richtlinie 97/81 hegt, hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung, wonach „[d]ie Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeitarbeitsverhältnis in ein Teilzeitarbeitsverhältnis oder umgekehrt überzuwechseln … unbeschadet der Möglichkeit, gemäß den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und den nationalen Gepflogenheiten aus anderen Gründen, wie etwa wegen betrieblicher Notwendigkeit, Kündigungen auszusprechen, als solche keinen gültigen Kündigungsgrund darstellen [sollte]“, dahin auszulegen, dass die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dem Arbeitgeber nicht die Möglichkeit einräumen dürfen, ein Teilzeitarbeitsverhältnis auch gegen den Willen des Arbeitnehmers in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umzuwandeln?

2. Steht die Richtlinie 97/81 einer nationalen Rechtsvorschrift (wie Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010) entgegen, die dem Arbeitgeber die Möglichkeit einräumt, ein Teilzeitarbeitsverhältnis auch gegen den Willen des Arbeitnehmers in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umzuwandeln?

21. Die italienische und tschechische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung vom 20. März 2014 haben Frau Mascellani, die italienische Regierung und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

III – **Vorbringen vor dem Gerichtshof**

22. Nach Ansicht von *Frau Mascellani* ist Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen, dass es einem Arbeitgeber – sei es im privaten oder öffentlichen Sektor – nicht gestattet ist, ein Arbeitsverhältnis ohne die ausdrückliche Zustimmung des Arbeitnehmers zu ändern. Da die Rahmenvereinbarung die Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten verhindern solle, sei dies die einzig angebrachte Auslegung dieser Bestimmung.

23. Die *italienische Regierung* betont den Charakter des Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 als Übergangsregelung. Diese Regierung führt an, dass Arbeitnehmern nach der früheren, für den öffentlichen Sektor geltenden Regelung[7] ein nahezu unbeschränkter Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit zugestanden habe. Die gegenwärtige Regelung nach dem Decreto-legge Nr. 112/2008 strebe demgegenüber einen fairen Ausgleich der Rechte des Arbeitgebers einerseits und der Rechte des Arbeitnehmers andererseits an. Ein Arbeitgeber des öffentlichen Sektors könne jetzt einen Antrag auf Verringerung der Arbeitszeit ablehnen, so insbesondere dann, wenn andernfalls das Funktionieren

7 — Früher geregelt durch Art. 1 Abs. 58 des Gesetzes Nr. 662 vom 23. Dezember 1996, GURI Nr. 303 vom 28. Dezember 1996, Supplemento Ordinario Nr. 233.

der öffentlichen Einrichtung beeinträchtigt würde. Dementsprechend regele Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 den Übergang von der früheren Regelung zu derjenigen, die derzeit in Kraft sei. Das Ziel von Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 sei es, die divergierenden Interessen von Arbeitgebern des öffentlichen Sektors und Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors in einen Ausgleich zu bringen. Ein weiteres Ziel sei es, Arbeitnehmer, die einen Antrag auf Teilzeittätigkeit nach der früheren Regelung gestellt hätten, denjenigen gleichzustellen, die einen entsprechenden Antrag nach der derzeitigen Regelung gestellt hätten.

24. Nach Ansicht der italienischen Regierung kann Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung nicht dahin ausgelegt werden, dass er für eine Umwandlung einer Teilzeit- in eine Vollzeittätigkeit zwingend voraussetze, dass diese einvernehmlich erfolge. Diese Bestimmung ziele lediglich darauf ab, die Möglichkeit einer Kündigung einzuschränken, soweit der Arbeitnehmer einer solchen Umwandlung nicht zustimme, verbiete Maßnahmen des Arbeitgebers mit geringerer Eingriffsintensität jedoch nicht. Darüber hinaus sei diese Bestimmung unverbindlich formuliert und verschaffe dem Arbeitnehmer daher keinen durchsetzbaren Anspruch.

25. Die italienische Regierung ist weiter der Ansicht, die Richtlinie 97/81 könne auch nicht dahin ausgelegt werden, dass sie allgemein verlange, dass für Änderungen der Arbeitszeit die Zustimmung des Arbeitnehmers eingeholt werden müsse. Wenn eine Zustimmung nicht erforderlich sei, stelle dies noch keine Diskriminierung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten im Sinne von Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung dar; auch werde dadurch die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung nicht beschränkt. Vielmehr werde nach Paragraf 1 Buchst. b der Vereinbarung offenbar lediglich für einen Übergang von einer Vollzeit- zu einer Teilzeitbeschäftigung vorausgesetzt, dass dieser auf freiwilliger Basis erfolge, da dieser Übergang einen wirtschaftlichen Verlust für den Arbeitnehmer mit sich bringe.

26. Nach Ansicht der *tschechischen Regierung* kann ein Arbeitsverhältnis, das zuvor auf Teilzeitbasis bestand, vom Arbeitgeber nicht einseitig gegen den Willen des Arbeitnehmers geändert werden. Dies würde die Entwicklung von Teilzeitarbeit unter Missachtung des Willens des Arbeitnehmers behindern, was dem Ziel der Rahmenvereinbarung nach Paragraf 1 Buchst. b und der fünften Allgemeinen Erwägung der Rahmenvereinbarung widerspreche. Die tschechische Regierung ist ferner der Ansicht, dass eine solche Möglichkeit entgegen dem weiteren, in Paragraf 1 Buchst. a genannten Ziel dieser Vereinbarung zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten führe, da Vollzeitbeschäftigte diesem Risiko nicht ausgesetzt seien. Allgemeiner verweist diese Regierung auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit und das Verbot von Zwangsarbeit nach Art. 5 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[8] und bringt vor, dass Arbeitgeber des öffentlichen Sektors keine weiter gehenden Rechte haben sollten als andere.

27. Die *Kommission*, die eine gemeinsame Beantwortung der beiden Fragen vorschlägt, führt an, dass Paragraf 5.2 und Paragraf 5.3 Buchst. a der Rahmenvereinbarung weich formuliert seien. Weiter gewähre die Rahmenvereinbarung Arbeitnehmern keinen Anspruch, an einer Teilzeitbeschäftigungsvereinbarung festzuhalten. Insbesondere schließe Paragraf 5.2 die Möglichkeit nicht aus, einem Arbeitnehmer zu kündigen, der eine Umwandlung in ein Vollzeitarbeitsverhältnis verweigere, soweit hierfür eine betriebliche Notwendigkeit bestehe. Dies werde durch das Ziel der Rahmenvereinbarung bestätigt, das – nach Paragraf 1 Buchst. b – darin bestehe, zu einer flexiblen Organisation der Arbeitszeit beizutragen, die den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Rechnung trage.

28. Gleichwohl folgt nach Ansicht der Kommission aus Paragraf 1 Buchst. b in Verbindung mit Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung, dass der Arbeitgeber verpflichtet sei, den Arbeitnehmer anzuhören und seine Bedürfnisse zu berücksichtigen, sonstige Möglichkeiten zu erwägen und dem Arbeitnehmer eine Frist zur Umstellung auf die Neuregelung zu gewähren. Eine Kündigung könne

8 — Art. 5 Abs. 2 der Charta der Grundrechte bestimmt, dass „[n]iemand … gezwungen werden [darf], Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten“.

nur in Betracht kommen, soweit diese erforderlich sei, um betrieblichen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen. Da die italienischen Rechtsvorschriften nicht vorsähen, dass eine Weigerung automatisch eine Kündigung zur Folge habe und die Umwandlung des Arbeitsverhältnisses von den Grundsätzen der Billigkeit und des guten Glaubens abhängig machten, ständen sie mit den Anforderungen der Rahmenvereinbarung im Einklang.

29. Schließlich ist das *vorlegende Gericht* unter Verweis auf die Erwägungsgründe 5 und 11 der Richtlinie 97/81, die Präambel der in ihrem Anhang enthaltenen Rahmenvereinbarung, die fünfte Allgemeine Erwägung und die Paragrafen 1, 4 und 5 der Rahmenvereinbarung der Ansicht, dass Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 mit der Richtlinie 97/81 unvereinbar sei. Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 lasse eine Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten zu, die anders als Vollzeitbeschäftigte dem Risiko ausgesetzt seien, dass ihre Arbeitszeit geändert werden könne. Ferner folge aus Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung, dass ein Teilzeitarbeitsverhältnis in ein Vollzeitarbeitsverhältnis (oder umgekehrt) nur dann umgewandelt werden dürfe, wenn der Arbeitnehmer zustimme. Wenn nach dieser Bestimmung eine Kündigung als rechtswidrig anzusehen sei, müsse die Weigerung des Arbeitnehmers, der Änderung zuzustimmen, rechtmäßig sein; somit müsse die Zustimmung des Arbeitnehmers eingeholt werden.

IV – **Würdigung**

A – *Umformulierung der Vorlagefragen*

30. Die beiden Fragen des Tribunale ordinario di Trento hängen eindeutig miteinander zusammen. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es einem Arbeitgeber nach Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung verwehrt ist, ein Teilzeitarbeitsverhältnis einseitig in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umzuwandeln. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Klärung der gleichen Frage, ohne jedoch auf eine konkrete Bestimmung der Richtlinie 97/81 oder der Rahmenvereinbarung Bezug zu nehmen. Die zweite Frage betrifft also praktisch den gleichen Gegenstand wie die erste, hat aber offenbar auch subsidiären Charakter in dem Fall, dass die erste Frage verneint wird.

31. Ich stimme mit der Kommission überein, dass der Gerichtshof beide Fragen gemeinsam beantworten sollte. Insoweit bin ich jedoch – anders als die Kommission – durchaus der Ansicht, dass es für das vorlegende Gericht von Nutzen wäre, allgemeiner auf die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Regelungen mit der Rahmenvereinbarung einzugehen, da dies Hauptgegenstand der zweiten Frage ist. Dies werde ich im letzten Teil dieser Schlussanträge tun.

32. Daher werde ich die Fragen wie folgt umformulieren:

Steht die Richtlinie 97/81 und insbesondere Paragraf 5.2 der in ihrem Anhang enthaltenen Rahmenvereinbarung einer nationalen Rechtsvorschrift wie Art. 16 des Gesetzes Nr. 183/2010 entgegen, wonach ein Arbeitgeber ein Teilzeitarbeitsverhältnis ohne Zustimmung des Arbeitnehmers in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umwandeln kann?

B – *Prüfung der umformulierten Frage*

33. Die Antwort auf die so umformulierte Frage hängt von dem Schutz ab, der Arbeitnehmern nach Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung richtigerweise zu gewähren ist. Dies werde ich anhand einer Betrachtung von Wortlaut, Zusammenhang und Ziel dieser Bestimmung bewerten.

34. Was ihren *Wortlaut* angeht, möchte ich zu Beginn – wie die italienische Regierung und die Kommission – festhalten, dass Paragraf 5.2 dieser Vereinbarung in eine Formulierung gefasst ist, die seine eigentliche Kernbedeutung verunklart.

35. Erstens ist Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung offenbar bewusst vage formuliert. Die Bestimmung lautet dahin, dass „[d]ie Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeitarbeitsverhältnis in ein Teilzeitarbeitsverhältnis oder umgekehrt überzuwechseln, … als solche *keinen* gültigen Kündigungsgrund darstellen [*sollte*]“ (Hervorhebung nur hier). Zum einen vermittelt dies den Eindruck, dass nach dieser Bestimmung eine solche Weigerung *prima facie* keine Kündigung eines Arbeitnehmers rechtfertigt, der mit einer Umwandlung des Arbeitsverhältnisses nicht einverstanden ist. Zum anderen deutet jedoch die Formulierung „sollte“ nicht darauf hin, dass die Zustimmung des Arbeitnehmers zur Änderung der Arbeitszeit zwingend wäre.

36. Zweitens bestimmt Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung auch, dass eine Weigerung, von einem Teilzeitarbeitsverhältnis in ein Vollzeitarbeitsverhältnis überzuwechseln, durchaus ein gültiger Grund für die Kündigung eines Arbeitsvertrags „gemäß den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und den nationalen Gepflogenheiten *aus anderen Gründen, wie etwa wegen betrieblicher Notwendigkeit*“, sein kann (Hervorhebung nur hier). Untersucht man den hervorgehobenen Teil der angeführten Passage auf Rechtsansprüche, ist meines Erachtens wiederum schwerlich mit Sicherheit darauf zu schließen, dass Arbeitnehmern ein unzweifelhafter Anspruch gewährt werden soll, eine Umwandlung des Arbeitsverhältnisses zu verweigern. Vielmehr spricht das Recht zur Kündigung eines Arbeitsverhältnisses wegen sich stetig ändernder betrieblicher Notwendigkeiten am Arbeitsplatz offenbar von vornherein gegen die Annahme, dass Paragraf 5.2 irgendeinen substanziellen Schutz gewährt.

37. Systematisch betrachtet, wird diese Überlegung erstens durch die Formulierung des übrigen Teils von Paragraf 5 gestützt. In Paragraf 5.1 Buchst. a und b wird erwähnt, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Sozialpartnern Hindernisse für Teilzeitarbeitsmöglichkeiten „identifizieren“ und sie „*gegebenenfalls*“ beseitigen „*sollten*“; Paragraf 5.3 lautet dahin, dass „die Arbeitgeber …, *soweit dies möglich ist*,“ eine Reihe verschiedener Maßnahmen „*berücksichtigen*“, darum „*bemüht sein*“ bzw. „*in Erwägung ziehen*“ „*sollten*“, von denen einige noch behutsamer formuliert sind (Hervorhebung in allen angeführten Passagen nur hier) [9].

38. Zweitens ist daran zu erinnern, dass die Rahmenvereinbarung als Anhang zur Richtlinie 97/81 nach Art. 288 AEUV den Mitgliedstaaten die Entscheidung überlässt, wie die Ziele dieses Instruments umgesetzt werden sollen. Nach Paragraf 6.1 der Rahmenvereinbarung sieht die Vereinbarung lediglich eine Mindestharmonisierung vor. Darüber hinaus werden den Mitgliedstaaten durch bestimmte Vorschriften der Richtlinie und der Rahmenvereinbarung ausdrücklich bestimmte Regelungsbefugnisse gewährt [10]. Die Tatsache, dass so viele offene Fragen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleiben, spricht für die Annahme, dass die Formulierung, die in Paragraf 5 dieser Vereinbarung verwendet wird, keine Bindungswirkung hat.

9 — Vgl. Paragraf 5.3 Buchst. b, der wiederum die Formulierung „sollte“ enthält, Paragraf 5.3 Buchst. d, der die Formulierung „in geeigneten Fällen“ verwendet, und Paragraf 5.3 Buchst. e, wo ebenfalls die Formulierung „geeignete“ verwendet wird.

10 — Vgl. beispielsweise den 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/81, wonach die Richtlinie „[b]ezüglich der in der Rahmenvereinbarung verwendeten, jedoch nicht genauer definierten Begriffe … – wie andere im Sozialbereich erlassene Richtlinien, in denen ähnliche Begriffe vorkommen – [es] den Mitgliedstaaten [überlässt], diese Begriffe entsprechend ihrem nationalen Recht und/oder ihrer nationalen Praxis zu definieren, vorausgesetzt, diese Definitionen entsprechen inhaltlich dem Rahmenabkommen“; vgl. ferner Paragrafen 2.2, 3.2 Satz 2, 4.3, 4.4 und 6.5 der Rahmenvereinbarung.

39. Was ihren *Zweck* angeht, wird das übergreifende Ziel von Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung in Paragraf 1 Buchst. b ausdrücklich genannt, nämlich „die Entwicklung der Teilzeitarbeit auf freiwilliger Basis [zu] fördern und zu einer flexiblen Organisation der Arbeitszeit bei[zu]tragen, die den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Rechnung trägt". Die dort genannte Flexibilität ist zweipolig, da sie sowohl die Flexibilität der „Nachfrageseite" für die Arbeitgeber als auch die Flexibilität der „Angebotsseite" für die Arbeitnehmer umfasst [11], *ohne jedoch zugunsten einer Seite zu tendieren* [12] .

40. Aufgrund dieser Gesichtspunkte wird in der Literatur zum Teil die Ansicht vertreten, dass Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung (bzw. bestimmte Teile seiner Bestimmungen) im Gegensatz zu Paragraf 4 unbestimmt und deklaratorisch formuliert sei [13], während nach anderer Ansicht lediglich kein Recht auf Teilzeitarbeit existiert [14]. Richtig ist jedoch auch, dass nicht einhellig die Ansicht vertreten wird, dass Paragraf 5 überhaupt keine Rechtspflichten begründet [15].

41. Ich stehe der Ansicht durchaus nicht ablehnend gegenüber, dass eine Kündigung nur erfolgen sollte, soweit sie erforderlich ist, um einer betrieblichen Notwendigkeit Rechnung zu tragen. Ich bezweifle jedoch, dass – unionsrechtlich – hierzu ein rechtliches Erfordernis nach Paragraf 5.2 besteht. Vielmehr ist meines Erachtens Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung offenbar zu vage, um einer gerichtlichen Beurteilung zugänglich zu sein. Über die Ausführungen oben in den Nrn. 34 bis 39 hinaus sehe ich diese Auslegung durch verschiedene Gesichtspunkte, insbesondere die Entstehungsgeschichte und den Hintergrund der Rahmenvereinbarung, bestätigt.

42. Im Verlauf der Beratungen des Europäischen Parlaments über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie gab der Parlamentsausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten einen Bericht über den Vorschlag ab. In dem Bericht erklärte der Ausschuss, dass Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung in „keinem" der Punkte, auf die er sich beziehe, „rechtlich verpflichtend" sei [16]. Die Entschließung des Parlaments zu dem Vorschlag der Kommission trat im Anschluss an den Bericht der darin geäußerten Kritik bei [17]. Gleichwohl wurde der Inhalt der Rahmenvereinbarung nicht wie vorgeschlagen geändert.

11 — Vgl. u. a. Deakin, S., und Reed, H., „The Contested Meaning of Labour Market Flexibility", bei Shaw, J. (Hrsg.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford 2000, S. 75.

12 — Im elften Erwägungsgrund der Richtlinie 97/81 und im zweiten Erwägungsgrund der Rahmenvereinbarung wird erwähnt, dass Ziel dieser Vereinbarung ist, einen Beitrag zur Entwicklung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten auf einer für Arbeitgeber und Arbeitnehmer wechselseitig akzeptablen Grundlage zu leisten. In ähnlicher Weise erwähnt der fünfte Erwägungsgrund der Richtlinie eine flexiblere Organisation der Arbeit, die sowohl den Wünschen der Arbeitnehmer als auch den Erfordernissen des Wettbewerbs gerecht wird.

13 — Vgl. u. a. Rodière, P., *Droit social de l'Union européene*, L.G.D.J., Paris 2002 (2. Auflage): „[e]n dehors de la règle de non-discrimination, l'accord-cadre prend une tournure recommandationnelle", Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford 2012 (4. Auflage), S. 437: „[m]uch of the remainder of Directive 97/81 has the feel of an exhortatory resolution rather than a hard law measure", und Jeffery, M., „Not Really Going to Work? Of the Directive on Part-Time Work, ‚Atypical Work' and Attempts to Regulate It", 3 (27) 1998, *Industrial Law Journal* 193, S. 198 und 203: „the wording of [Clause 5.2] is vague, and leaves the applicability of the general rule highly uncertain".

14 — Vgl. hierzu Hepple, B., und Barnard, C., „Substantive Equality" 3 (59), 2000, *Cambridge Law Journal* 562, S. 582: „there is no obligation to create part-time jobs or job-shares", und Nielsen, R., *European Labour Law*, DJØF, Kopenhagen 2000, S. 152: „[Directive 97/81] establishes no right for workers who might wish to do so to work part-time".

15 — Vgl. Kilpatrick, C., und Freedland, M., „The United Kingdom: how is EU governance transformative?", in Sciarra, S., Davies, P., und Freedland, M. (Hrsg.), *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union. A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, S. 329 ff., wo es mit Bezug auf Paragraf 5.2 heißt: „[Clause] 5 cannot be dismissed out of hand as a purely soft law provision, containing only aspirational social protection aims and promotional employment goals".

16 — Bericht vom 6. November 1997 über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (A4-0352/97, S. 16). In der relevanten Passage heißt es: „Dieser Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung ist in keinem der genannten Punkte rechtlich verpflichtend. Tatsächlich wird durch den Gebrauch des Wortes „sollten" keinerlei spezifische Verpflichtung für Mitgliedstaaten, Sozialpartner und speziell Arbeitgeber aufgestellt. Die Vorschrift bleibt auf dem Niveau einer Deklaration oder Willensbekundung stehen, so dass der konkrete Wortlaut der Vereinbarung den zweiten in ihrer Präambel formulierten Zweck nicht erfüllen kann, nämlich die Teilzeitarbeit attraktiver zu machen und so Teilzeitarbeitsplätze zu fördern."

17 — Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. 1997, C 371, S. 41), S. 62, Nrn. 7 bis 9: „Das Europäische Parlament … 7. hält es für grundsätzlich bedeutsam, dass der Übergang der Arbeitnehmer zur ‚Teilzeit' auf freiwilliger Basis erfolgt; 8. bedauert, dass die europäische [Rahmen-] Vereinbarung der Sozialpartner nicht ebenso wie das Teilzeitarbeitsübereinkommen der [Internationalen Arbeitsorganisation] von 1994 die implizierte schrittweise Reduzierung von Ausnahmen explizit vorschreibt; 9. stellt fest, dass der konkrete Inhalt der Vereinbarung – nach Abzug der deklarativen Elemente – dem vorgegebenen Zweck nicht immer gerecht wird, da die Vereinbarung die Diskriminierungen von Teilzeitbeschäftigten nicht beseitigt und nicht dazu beiträgt, Teilzeitarbeit attraktiver zu gestalten."

43. Ferner ging Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung offenbar auf Art. 9 und 10 des Übereinkommens Nr. 175 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Teilzeitarbeit (im Folgenden: IAO-Übereinkommen) zurück [18]. Der Unionsgesetzgeber erkannte nämlich an, dass die Grundsätze des IAO-Übereinkommens berücksichtigt werden müssen [19]. Im Übrigen enthält die ergänzend zum IAO-Übereinkommen erlassene Empfehlung [20] – die nach ihrer Ziffer 1 in Verbindung mit den Bestimmungen des Übereinkommens berücksichtigt werden soll – in ihren Ziffern 17 bis 19 Bestimmungen, die denjenigen der Rahmenvereinbarung recht ähnlich sind.

44. In diesem Zusammenhang wird – aus meiner Sicht überzeugend – die Ansicht vertreten, dass das allgemeine Schutzniveau, das die Richtlinie 97/81 Teilzeitbeschäftigten gewährt, geringer ist als nach dem IAO-Übereinkommen und der begleitenden Empfehlung [21]. Wenn dies so ist, erscheint mir umso schwerer vorstellbar, wie Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung einem Arbeitnehmer, der zuvor Teilzeit gearbeitet hat, gestatten sollte, einen Wechsel in ein Vollzeitarbeitsverhältnis zu verweigern, wenn auch der Wortlaut einer entsprechenden Bestimmung des völkerrechtlichen Instruments, das den Anstoß zur Rahmenvereinbarung gab, ein solches Recht nicht ausdrücklich vorsieht.

45. Andererseits bin ich mir der Feststellung des Gerichtshofs in der Rechtssache Michaeler u. a. bewusst, dass Paragraf 5.1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung einer nationalen Regelung entgegensteht, die unter Androhung einer Geldbuße verlangt, dass innerhalb von 30 Tagen ab dem Abschluss eines Teilzeitvertrags eine Ablichtung desselben an die Verwaltung übersandt wird [22]. Damit hat der Gerichtshof implizit anerkannt, dass eine Bestimmung dieser Art einen Kerngehalt hat, dem die nationale Gesetzgebung Rechnung tragen muss [23]. Auch wenn man sich der Ansicht anschließen mag, dass die in jener Rechtssache in Rede stehende bürokratische Regelung es erschwerte, Teilzeit zu arbeiten, muss ich doch eingestehen, dass ich nicht ganz nachvollziehen kann, wie die Formulierung „sollte“ in Paragraf 5.1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung – selbst wenn man sie vor dem Hintergrund des Ziels der Richtlinie 97/81 versteht – dahin ausgelegt werden konnte, dass sie eine verbindliche Rechtspflicht begründet [24]. Jedenfalls betraf die Rechtssache Michaeler u. a. nicht Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung. Sie eignet sich auch nicht als Leitentscheidung für die vorliegende Rechtssache, weil es hier im Ausgangsverfahren nicht darum geht, dass „verwaltungsmäßige, finanzielle oder rechtliche Auflagen [vorgeschrieben werden], die der Gründung oder Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen“ [25]. Es ist vielmehr so, dass gerade eine solche Auflage geschaffen würde, wenn der Gerichtshof im vorliegenden Fall die Begründung des Urteils Michaeler u. a. dahin gehend übernehmen sollte, dass er die formelle Zustimmung des Arbeitnehmers zu einer Änderung des Arbeitsverhältnisses als erforderlich ansähe.

46. Aus diesen Gründen komme ich zu dem Ergebnis, dass Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach ein Arbeitgeber ein Teilzeitarbeitsverhältnis ohne Zustimmung des Arbeitnehmers in ein Vollzeitarbeitsverhältnis umwandeln kann.

18 — Zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Texte war das IAO-Übereinkommen von neun von 28 Mitgliedstaaten ratifiziert worden (Zypern, Finnland, Ungarn, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Slowenien und Schweden).

19 — Vgl. den Vorschlag der Kommission vom 23. Juli 1997 für eine Richtlinie des Rates zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, KOM(97) 392 endg., Ziffer 5. Vgl. auch die oben genannte Entschließung des Europäischen Parlaments, Nr. 8.

20 — Empfehlung Nr. 182 der IAO zur Teilzeitarbeit (im Folgenden: Empfehlung).

21 — Vgl. Hepple, B., und Barnard, C., a. a. O., S. 580, und Jeffery, M., a. a. O., S. 200. Vgl. auch die oben genannte Entschließung des Europäischen Parlaments, Nr. 8.

22 — Vgl. den Tenor des Urteils des Gerichtshofs vom 24. April 2008, Michaeler u. a. (C-55/07 und C-56/07, Slg. 2008, I-3135).

23 — Kurioserweise wurde die in der Rechtssache Michaeler u. a. in Rede stehende italienische Regelung zur Umsetzung der Richtlinie 97/81 erlassen, und die italienische Regierung machte geltend, dass sie zum Schutz und zur Förderung der Teilzeitarbeit beitrage, vgl. Rn. 6, 7 und 22 des Urteils.

24 — Vgl. Urteil Michaeler u. a., Rn. 21.

25 — Vgl. Urteil Michaeler u. a., Rn. 22, unter Bezug auf Art. 2 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik (ABl. 1992, C 191, S. 91), das zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland abgeschlossen und dem Protokoll (Nr. 14) über die Sozialpolitik im Anhang des Vertrags über die Europäische Union beigefügt wurde.

47. Zu prüfen bleibt, ob dieses Ergebnis in irgendeiner Weise von anderen Bestimmungen der Richtlinie 97/81 berührt wird.

C – *Weiter gehende Prüfung*

48. Festzustellen ist zunächst, dass Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung die einzige Bestimmung der Richtlinie 97/81 ist, die die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage konkret anspricht, nämlich diejenige nach den Folgen einer Weigerung, von einem Teilzeit- in ein Vollzeitarbeitsverhältnis überzuwechseln. Meines Erachtens dürfte die dem Gerichtshof zur Beurteilung vorgelegte Frage daher nach dem Grundsatz des Vorrangs des spezielleren vor dem allgemeineren Gesetz (*lex specialis derogat legi generali*) allein auf Grundlage dieser Bestimmung zu entscheiden sein, ohne dass es einer weiteren Prüfung bedarf. Sollte der Gerichtshof dies gleichwohl für angebracht halten, seien folgende Erwägungen ergänzt.

49. Meines Erachtens begründet die Tatsache, dass allein Teilzeitbeschäftigte dem Risiko ausgesetzt sind, in eine Vollzeittätigkeit wechseln zu müssen, keine nach Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung verbotene Diskriminierung. Die fraglichen Regelungen führen nämlich nicht dazu, dass Teilzeitbeschäftigte im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigen in ihren Beschäftigungsbedingungen schlechter behandelt werden.

50. Der hier relevante Vergleichsmaßstab ist nicht Bezahlung, Rente oder andere „traditionelle“ Beschäftigungsbedingungen, die an das Kriterium der Beschäftigung (d. h. an das Arbeitsverhältnis zwischen einem Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber) anknüpfend festgelegt werden [26]. Das Vergleichskriterium, das das vorlegende Gericht den Gerichtshof hauptsächlich zu berücksichtigen ersucht, ist vielmehr das Risiko des Teilzeitbeschäftigen, dass der für die Arbeit anfallende tägliche Zeitaufwand gegen seinen Willen geändert werden kann. Dies ist jedoch kein Aspekt, der nach dieser Bestimmung auf eine Diskriminierung hin geprüft werden kann. Vor dem Hintergrund der Definition in Paragraf 3.2 der Rahmenvereinbarung ist das Risiko eines Teilzeitbeschäftigten, dass sein Arbeitsverhältnis in eine Vollzeittätigkeit umgewandelt wird, nicht mit dem Risiko vergleichbar, dass dies einem vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten passiert, weil Letzterer bereits in Vollzeit tätig ist [27].

51. Um noch auf diesen Punkt einzugehen, erscheint zumindest zweifelhaft, ob die Situation eines Teilzeitbeschäftigten, der dem Risiko ausgesetzt ist, gegen seinen Willen in Vollzeit tätig sein zu müssen, tatsächlich mit demjenigen eines Vollzeitbeschäftigten vergleichbar ist, in Teilzeit tätig sein zu müssen. Die Weisung, mehr zu arbeiten, ist nicht das gleiche wie die Weisung, weniger zu arbeiten – jedenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt des Lebensunterhalts eines Arbeitnehmers. Es ist daher diskussionswürdig, ob es einen vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten gibt [28].

26 — Vgl. zum Begriff der „Beschäftigungsbedingungen“ in Paragraf 4.1 der Rahmenvereinbarung Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2013, Carratù (C-361/12, Rn. 34 und 35). Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Vertrag, der eine Beschäftigung nach Bedarf vorsieht, von diesem Begriff erfasst wird, vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 12. Oktober 2004, Wippel (C-313/02, Slg. 2004, I-9483, Rn. 30 und 32).

27 — In der Rechtssache Wippel kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass eine Arbeitszeit-Höchstgrenze, die offenbar überwiegend für Vollzeitbeschäftigte relevant war, keine schlechtere Behandlung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten darstellte. Vgl. Rn. 49 und 50 des Urteils.

28 — Vgl. hierzu das Urteil Wippel, Rn. 57 bis 62, wo der Gerichtshof entschieden hat, dass das Arbeitsverhältnis eines typischen Vollzeitbeschäftigten seinem Gegenstand und seinem Rechtsgrund nach nicht mit dem eines Teilzeitbeschäftigten, der nach Bedarf beschäftigt ist, vergleichbar ist. Vgl. entsprechend hierzu ebenso das Urteil Carratù, Rn. 41 bis 45, wo der Gerichtshof entschieden hat, dass die für die Aufnahme einer Befristungsklausel in einen Arbeitsvertrag zu zahlende Entschädigung nicht mit der Entschädigung vergleichbar ist, die bei einer rechtswidrigen Kündigung eines Dauerbeschäftigten anfällt.

52. Richtig ist allerdings auch, dass der Gerichtshof neben dem Urteil Michaeler u. a. auch im Urteil Bruno u. a. entschieden hat, dass eine nationale Regelung, die gegen Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung verstößt, zugleich gegen Paragraf 5.1 der Rahmenvereinbarung verstoßen kann [29]. Diese Auffassung ist schwerlich zu bestreiten, weil diese Bestimmung am Anfang ausdrücklich u. a. auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verweist [30]. Dennoch denke ich, wie schon ausgeführt, nicht, dass in der vorliegenden Rechtssache ein Fall einer Diskriminierung gegeben ist. Wie oben angesprochen, betraf die vorgenannte Rechtsprechung im Übrigen Hindernisse verwaltungstechnischer Natur, die die Teilzeitarbeitsmöglichkeiten beschränken können, was in der beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtssache nicht der Fall ist.

53. Als weiterem Gesichtspunkt ist der tschechischen Regierung zuzustimmen, soweit sie auf die Feststellung des Gerichtshofs verweist, dass ein Vertrag durch das Prinzip der Privatautonomie gekennzeichnet ist [31]. Anders als diese Regierung nahelegt, führt dieser Grundsatz jedoch nicht dazu, dass die Vorlagefragen zu bejahen wären. In die Vertragsfreiheit kann nämlich durch Rechtsvorschriften, wie Art. 18 des Gesetzes Nr. 183/2010, eingegriffen werden. Davon geht Paragraf 5.2 der Rahmenvereinbarung ausdrücklich aus. Darüber hinaus steht es einem Arbeitnehmer stets frei, das Arbeitsverhältnis zu beenden, wenn er oder sie nicht in Vollzeit tätig sein möchte. Daher bin ich über den Vergleich der tschechischen Regierung mit einem Fall von Zwangsarbeit eher erstaunt.

54. Außerdem möchte ich noch auf das „Verschlechterungsverbot“ in Paragraf 6.2 der Rahmenvereinbarung eingehen. Dieses gewährt den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht, „bei Veränderungen der Umstände unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder tarifvertragliche Regelungen zu entwickeln, und steht der Anwendung von Paragraph 5.1 nicht entgegen, sofern der in Paragraph 4.1 festgelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung eingehalten wird“. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist meines Erachtens offenbar, den Mitgliedstaaten eine Änderung und erforderlichenfalls eine Verringerung des nach ihren Teilzeitarbeitsregelungen gewährten Schutzniveaus in Zeiten der Krise zu ermöglichen. Zumindest lässt diese Bestimmung erkennen, dass diese Regelungen nicht unabänderlich sind. In diesem Zusammenhang ist mir bekannt, dass die italienische Regelung, die von 2008 an anwendbar war, offenbar mit dem Eintritt der globalen Finanzkrise zusammenfiel.

55. Mir leuchtet ein, dass nach italienischem Recht die Möglichkeit, einem Teilzeitbeschäftigten die Weisung zu geben, in eine Vollzeittätigkeit zurückzukehren, Ausnahmecharakter hat und darüber hinaus an die Grundsätze der Billigkeit und des guten Glaubens gebunden ist. Anders als die Kommission kann ich jedoch *in der Rahmenvereinbarung* keine rechtliche Grundlage erkennen, wonach der Arbeitgeber zur Einhaltung der oben in Nr. 28 angesprochenen Schutzanforderungen verpflichtet wäre. Die Kommission trägt vor, dass sich dies aus Paragraf 1 Buchst. b, der das Ziel der Rahmenvereinbarung formuliert, in Verbindung mit Paragraf 5.2 ergebe. Allerdings ist schon im Rahmen der regulären Auslegung von Paragraf 5.2 an sich eine Würdigung eben dieses Ziels erforderlich (siehe oben, Nr. 39). Daher kann Paragraf 1 Buchst. b zu dieser Würdigung darüber hinaus nichts beitragen.

29 — Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juni 2010, Bruno u. a. (C-395/08 und C-396/08, Slg. 2010, I-5119, Rn. 81). Vgl. ebenfalls Beschlüsse des Gerichtshofs vom 7. April 2011, Dai Cugini (C-151/10, Slg. 2011, I-54, Rn. 56), und vom 9. Dezember 2011, Yangwei (C-349/11, Slg. 2011, I-192, Rn. 37).

30 — Generalanwältin Sharpston führt in Nr. 112 ihrer Schlussanträge in der Rechtssache Bruno u. a. aus, sie „halte … die in Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung geregelte Pflicht für eine spezifische Ausprägung des Diskriminierungsverbots nach Paragraf 4“. Soweit, wie offenbar im Zusammenhang des Sachverhalts jener Rechtssache, mit dem allgemeinen Verweis auf „Paragraf 5“ die Vorschrift des Paragraf 5.1 dieser Vereinbarung gemeint ist, bin ich geneigt, dieser Ansicht zuzustimmen.

31 — Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 2006, Werhof (C-499/04, Slg. 2006, I-2397, Rn. 23).

56. Vor diesem Hintergrund dürfte es meines Erachtens mangels einer Harmonisierung in dieser Hinsicht [32] den Mitgliedstaaten obliegen, solche Schutzanforderungen innerhalb des ihnen durch die Richtlinie 97/81 eingeräumten Ermessens vorzusehen, vorausgesetzt allerdings, dass sie bei der Umsetzung der Richtlinie die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz sowie die sonstigen allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts wahren [33]. In Italien stellen diese Schutzanforderungen keine rein theoretische Möglichkeit, sondern nach der Rechtsprechung der Corte costituzionale eine rechtliche Gegebenheit dar [34].

57. Ebenso steht jedoch fest, dass jede Veränderung – insbesondere Verringerung – der Arbeitszeit beim Übergang von einer Vollzeit- zu einer Teilzeitbeschäftigung *bereits erworbene* Rechte, die der Arbeitnehmer in der Zeit der Vollbeschäftigung erworben hat, nicht mindern kann [35].

V – **Ergebnis**

58. Nach alledem schlage ich vor, die vom Tribunale ordinario di Trento (Italien) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Die Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit ist dahin auszulegen, dass sie unter Umständen wie in dem von dem vorlegenden Gericht zu beurteilenden Fall einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach ein Arbeitgeber die Umwandlung eines Teilzeitarbeitsverhältnisses in ein Vollzeitarbeitsverhältnis ohne Zustimmung des Arbeitnehmers anordnen kann.

32 — Ein Bereich, der tatsächlich harmonisiert *ist*, ist die Pflicht des Arbeitgebers, den Arbeitnehmer über Vertragsbedingungen zu unterrichten, vgl. die Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (ABl. L 288, S. 32).

33 — Vgl. hierzu Urteil des Gerichtshofs vom 1. März 2012, O'Brien (C-393/10, Rn. 34). Insoweit sehe ich mich – anders als Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Wippel, Nrn. 108 und 109 – ohne eine entsprechende (eindeutige) Bestimmung hierzu in der Rahmenvereinbarung oder an anderer Stelle nicht in der Lage, das u. a. in Art. 151 Abs. 1 AEUV genannte Ziel eines angemessenen sozialen Schutzes dahin auszulegen, dass es Arbeitgebern eine rechtliche Verpflichtung auferlegt, gegenüber Arbeitnehmern bestimmte Schritte zu unternehmen.

34 — Vgl. Rn. 3.3 des oben in Nr. 14 genannten Urteils.

35 — Vgl. hierzu Urteile des Gerichtshofs vom 22. April 2010, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols (C-486/08, Slg. 2010, I-3527, Rn. 32), und vom 8. November 2012, Heimann und Toltschin (C-229/11 und C-230/11, Rn. 35).