Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 17. Juli 2014[1]

Verbundene Rechtssachen C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13

Raffaella Mascolo (C-22/13),
Alba Forni (C-61/13),
Immacolata Racca (C-62/13)
gegen
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
und
Fortuna Russo (C-63/13)
gegen
Comune di Napoli
(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Napoli [Italien])
und
Carla Napolitano,
Salvatore Perrella,
Gaetano Romano,
Donatella Cittadino,
Gemma Zangari
gegen
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)

(Vorabentscheidungsersuchen der Corte costituzionale [Italien])

„Vorabentscheidungsersuchen — Sozialpolitik — Richtlinie 1999/70/EG — EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge — Aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge — Öffentlicher Schulsektor — Paragraf 5 Nr. 1 — Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch durch befristete Arbeitsverträge — Begriff ‚sachliche Gründe', die derartige Verträge rechtfertigen — Sanktionen — Kein Schadensersatz — Verbot der Umqualifizierung in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis"

I – **Einleitung**

1. Enthalten nationale Rechtsvorschriften, die den Abschluss befristeter Arbeitsverträge mit Lehrern sowie Hilfs-, technischem und Verwaltungspersonal, die während eines längeren Zeitraums, nämlich während mehrerer Jahre, Vertretungen im öffentlichen Schulsektor ausüben, ohne dass ein genauer Zeitplan für die Durchführung von Auswahlverfahren festgelegt wurde, gestatten, hinreichende Maßnahmen, um einen Missbrauch durch solche Verträge im Sinne von Paragraf 5 der

1 — Originalsprache: Französisch.

Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge [2] zu vermeiden und zu sanktionieren? Das ist im Wesentlichen die Frage, die das Tribunale di Napoli (Neapel, Italien) (Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13) und die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) (Italien) (Rechtssache C-418/13) dem Gerichtshof im Kontext der Rahmenvereinbarung vorlegen.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Richtlinie 1999/70

2. Art. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Mit dieser Richtlinie soll die zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (EGB, UNICE und CEEP) geschlossene Rahmenvereinbarung …, die im Anhang enthalten ist, durchgeführt werden."

3. Gemäß Paragraf 1 („Gegenstand") der Rahmenvereinbarung soll diese 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.

4. Paragraf 4 („Grundsatz der Nichtdiskriminierung") der Rahmenvereinbarung sieht in Nr. 1 vor:

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

5. Paragraf 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 — Am 18. März 1999 geschlossene Rahmenvereinbarung (im Folgenden: Rahmenvereinbarung) im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. L 175, S. 43).

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."

2. Richtlinie 91/533/EWG

6. Richtlinie 91/533/EWG[3] soll die Unterrichtung des Arbeitnehmers über die wesentlichen Bedingungen seines Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses gewährleisten.

7. Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den unter diese Richtlinie fallenden Arbeitnehmer (im Folgenden ‚Arbeitnehmer' genannt) über die wesentlichen Punkte des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses in Kenntnis zu setzen.

8. Nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. e dieser Richtlinie betrifft die Unterrichtung des Arbeitnehmers, wenn der Arbeitsvertrag oder das Arbeitsverhältnis befristet ist, u. a. die „vorhersehbare Dauer des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses".

9. Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die innerstaatlichen Vorschriften, die notwendig sind, damit jeder Arbeitnehmer, der sich durch die Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dieser Richtlinie für beschwert hält, nach etwaiger Befassung anderer zuständiger Stellen seine Rechte gerichtlich geltend machen kann."

B – *Italienisches Recht*

10. Art. 117 Abs. 1 der Verfassung der Italienischen Republik sieht vor, dass „[d]ie gesetzgebende Gewalt … vom Staat und den Regionen unter Beachtung der Verfassung wie auch den sich aus dem Gemeinschaftsrecht und den internationalen Verpflichtungen ergebenden Bindungen ausgeübt [wird]".

11. Der Abschluss befristeter Verträge im öffentlichen Sektor ist in Italien durch das Decreto legislativo Nr. 165 über allgemeine Vorschriften betreffend die Regelung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen (Decreto legislativo n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) vom 30. März 2001 (GURI Nr. 106, Supplemento ordinario, vom 9. Mai 2001, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 165/2001) geregelt.

12. Art. 36 („Flexible vertragliche Formen der Einstellung und der Beschäftigung von Personal") dieses Dekrets in der durch das Gesetz Nr. 102 vom 3. August 2009 über die Änderung und Umwandlung des Decreto-legge Nr. 78 vom 1. Juli 2009 über Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise sowie die Verlängerung von Fristen und der italienischen Teilnahme an internationalen Missionen (legge n. 102

3 — Richtlinie 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).

– Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) (GURI Nr. 179, Supplemento ordinario, vom 4. August 2009) geänderten Fassung sieht Folgendes vor:

„1. Die öffentlichen Verwaltungen stellen für die Erfordernisse ihres gewöhnlichen Bedarfs ausschließlich mittels unbefristeter Beschäftigungsverträge nach den in Art. 35 vorgesehenen Einstellungsverfahren ein.

2. Um zeitlich begrenzten und außergewöhnlichen Erfordernissen zu genügen, können sich die öffentlichen Verwaltungen, unter Beachtung der geltenden Einstellungsverfahren, der im Codice civile und in den Gesetzen über die Arbeitsbeziehungen im Unternehmen vorgesehenen flexiblen vertraglichen Formen der Einstellung und der Beschäftigung von Personal bedienen. Unbeschadet der Zuständigkeit der Verwaltungen für die Festlegung der organisatorischen Bedürfnisse im Einklang mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen regeln die nationalen Tarifverträge den Bereich der befristeten Arbeitsverträge …

3. Zur Bekämpfung von Missbrauch bei der Verwendung flexibler Arbeit erstellen die Behörden jährlich spätestens am 31. Dezember auf der Grundlage spezieller Weisungen in einer Verordnung des Ministers für öffentliche Verwaltung und Innovation einen analytischen Bericht zur Information über die verwendeten Kategorien flexibler Arbeit, ohne dass dies zu neuen oder erhöhten Belastungen für die öffentlichen Finanzen führt, der jährlich spätestens am 31. Januar an die im Decreto legislativo Nr. 286 vom 30. Juli 1999 angeführten Bewertungsstäbe oder die internen Kontrolldienste sowie an das Ministerratspräsidium, Abteilung für öffentliche Verwaltung, zu übermitteln ist, das einen Jahresbericht an das Parlament verfasst. Ein für eine Unregelmäßigkeit bei der Nutzung flexibler Arbeit verantwortlicher Leiter kann keine Ergebnisprämie erhalten.

…

5. Jedenfalls kann die Verletzung zwingender Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung von Arbeitnehmern durch die öffentlichen Verwaltungen nicht zur Begründung unbefristeter Arbeitsverhältnisse mit diesen führen, unbeschadet ihrer Haftung oder der Sanktionen, die gegen sie verhängt werden können. Der betroffene Arbeitnehmer hat Anspruch auf Ersatz der Schäden, die sich aus der unter Verstoß gegen zwingende Vorschriften erbrachten Arbeitsleistung ergeben …“

13. Laut den Vorlageentscheidungen unterliegen befristete Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung auch dem Decreto legislativo Nr. 368 zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70/EG zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall’UNICE, dal CEEP e dal CES) vom 6. September 2001 (GURI Nr. 235 vom 9. Oktober 2001, S. 4, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 368/2001).

14. Art. 5 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001, eingefügt durch das Gesetz Nr. 247 vom 24. Dezember 2007 und geändert durch das Decreto-legge Nr. 112 vom 25. Juni 2008, lautet:

„Unbeschadet der Regelung der aufeinanderfolgenden Verträge in den vorstehenden Absätzen und entgegenstehender Bestimmungen in Tarifverträgen, die auf landesweiter, regionaler oder betrieblicher Ebene mit den im landesweiten Vergleich repräsentativsten Gewerkschaftsorganisationen geschlossen wurden, gilt das Arbeitsverhältnis als unbefristet …, wenn aufgrund aufeinanderfolgender befristeter Verträge zur Ausübung vergleichbarer Aufgaben das Arbeitsverhältnis zwischen demselben Arbeitgeber und demselben Arbeitnehmer insgesamt die Dauer von 36 Monaten einschließlich Verlängerungen und Erneuerungen, unabhängig von den Unterbrechungszeiträumen zwischen den Verträgen, überschreitet …“

15. Art. 10 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001 in der durch Art. 9 Abs. 18 des Decreto-legge Nr. 70 vom 13. Mai 2011 (im Folgenden: Decreto-legge Nr. 70/2011) geänderten Fassung, umgewandelt in das Gesetz Nr. 106 vom 12. Juli 2011 (GURI Nr. 160 vom 12. Juli 2011), bestimmt:

„… von der Anwendung des vorliegenden Dekrets sind angesichts der Notwendigkeit, die Kontinuität des Schul- und Erziehungsbetriebs auch bei vorübergehender Abwesenheit des Lehrpersonals sowie des Hilfs-, technischen und Verwaltungspersonals mit unbefristetem oder befristetem Arbeitsverhältnis sicherzustellen, auch befristete Verträge zur Zuweisung von Vertretungen für das Lehrpersonal sowie das Hilfs-, technische und Verwaltungspersonal ausgeschlossen. Jedenfalls ist Art. 5 Abs. 4-bis des vorliegenden Dekrets nicht anzuwenden."

16. Hinsichtlich des Lehrpersonals sowie des Hilfs-, technischen und Verwaltungspersonals ist das befristete Arbeitsverhältnis in Art. 4 des Gesetzes Nr. 124 vom 3. Mai 1999 zur Annahme von Eilbestimmungen im Bereich Schulpersonal (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) (GURI Nr. 107 vom 10. Mai 1999) in der durch das Decreto-legge Nr. 134 vom 25. September 2009 geänderten Fassung, mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz Nr. 167 vom 24. November 2009 (GURI Nr. 274 vom 24. November 1999) (im Folgenden: Gesetz Nr. 124/1999), geregelt. Laut dem in den Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 vorlegenden Gericht ist dieses Gesetz nicht auf Gemeindeschulen anwendbar, die daher dem Decreto legislativo Nr. 165/2001 und dem Decreto legislativo Nr. 368/2001 unterliegen.

17. In Art. 4 des Gesetzes Nr. 124/1999 heißt es:

„1. Die Stellen für Lehrer und Unterrichtende, die tatsächlich bis zum 31. Dezember frei und verfügbar sind und dies voraussichtlich für das gesamte Schuljahr bleiben werden, werden, falls ihre Besetzung durch in Planstellen eingesetzte Lehrkräfte des Personalbestands der Provinz oder durch die Verwendung überzähligen Personals nicht möglich ist und sofern diese Stellen nicht bereits, aus welchem Rechtsgrund auch immer, Dauerpersonal des Stellenplans zugewiesen wurden, bis zum Abschluss von Auswahlverfahren für die Aufnahme von Lehrpersonal des Stellenplans durch die Zuweisung von Jahresvertretungen abgedeckt.

2. Besetzte Stellen für Lehrer und Unterrichtende, die zwischen 31. Dezember und dem Ende des Schuljahrs tatsächlich verfügbar werden, werden durch die Zuweisung von Zeitvertretungen bis zum Schluss der Unterrichtstätigkeiten abgedeckt. Unterrichtsstunden, die insgesamt keine Lehrer- oder Zeitstellen ausmachen, werden in gleicher Weise durch die Zuweisung von Zeitvertretungen bis zum Schluss der Unterrichtstätigkeiten abgedeckt.

…

11. Die Bestimmungen in den vorstehenden Absätzen sind auch auf das Hilfs-, technische und Verwaltungspersonal anzuwenden …

…

14-bis. Befristete Verträge, die im Hinblick auf die Zuweisung der in den Abs. 1, 2 und 3 vorgesehenen und zur Gewährleistung des durchgehenden Schul- und Erziehungsbetriebs erforderlichen Vertretungen geschlossen werden, können nur im Fall der Einsetzung in eine Planstelle im Sinne der geltenden Bestimmungen und auf der Grundlage der Ranglisten nach dem vorliegenden Gesetz und Art. 1 Abs. 605 Buchst. c des Gesetzes Nr. 296 vom 27. Dezember 2006 in der geänderten Fassung in unbefristete Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden."

18. Nach Art. 1 des Decreto Nr. 131 des Bildungsministeriums (Ministero della pubblica istruzione) vom 13. Juli 2007 gibt es für Lehrer und Verwaltungsangestellte somit drei Arten von Positionen:

— Jahresvertretungen für freie und verfügbare Stellen, die nicht besetzt sind;

— Vertretungen mit Frist bis zum Ende der Lehrtätigkeit für Stellen, die nicht frei, aber doch verfügbar sind;

— befristete Vertretungen für jeden sonstigen Bedarf bzw. Kurzvertretungen.

19. Die in Art. 4 Abs. 14-bis des Gesetzes Nr. 124/1999 genannte Einsetzung der Lehrer in eine Planstelle ist in den Art. 399 und 401 des Decreto legislativo Nr. 297 über den Einheitstext der für das Unterrichtswesen geltenden Rechtsvorschriften (Decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) vom 16. April 1994 (GURI Nr. 115, Supplemento ordinario, vom 19. Mai 1994, im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 297/1994) geregelt.

20. Art. 399 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 297/1994 sieht Folgendes vor:

„Die Einstellung von Lehrpersonal in Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen, einschließlich Kunstgymnasien und Kunstschulen, erfolgt für 50 % der pro Schuljahr verfügbaren Stellen durch Auswahlverfahren aufgrund von Befähigungsnachweisen und Prüfungen und für die übrigen 50 % durch ständige Ranglisten nach Art. 401.“

21. Art. 401 Abs. 1 und 2 dieses Decreto legislativo bestimmt:

„1. Die sich aus Auswahlverfahren allein aufgrund von Befähigungsnachweisen für das Lehrpersonal der Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen einschließlich der Kunstgymnasien und Kunstschulen ergebenden Ranglisten werden in ständige Ranglisten umgewandelt, die für die Einsetzungen in eine Planstelle nach Art. 399 Abs. 1 zu verwenden sind.

2. Die ständigen Ranglisten nach Abs. 1 werden in regelmäßigen Abständen durch Eintragung der Lehrer, die die Prüfungen des letzten regionalen Auswahlverfahrens aufgrund von Befähigungsnachweisen und Prüfungen für dieselbe Klasse von Auswahlverfahren und dieselbe Stelle bestanden haben, und der Lehrer, die ihre Versetzung von der entsprechenden ständigen Rangliste einer anderen Provinz beantragt haben, ergänzt. Gleichzeitig mit der Eintragung der neuen Bewerber erfolgt die Aktualisierung der Rangfolge der bereits Eingetragenen.“

III – **Sachverhalt der Ausgangsrechtsstreite**

A – *Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13*

22. Frau Mascolo, Frau Forni, Frau Racca und Frau Russo wurden im Wege aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge eingestellt, die ersten drei als Lehrerinnen im Dienst des Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministerium für Erziehung, Hochschulwesen und Forschung, im Folgenden: Ministero) und die Letztgenannte als Lehrerin im Dienst der Comune di Napoli (Gemeinde Neapel). Aufgrund dieser Verträge arbeiteten sie während folgender Zeiträume für ihren jeweiligen Arbeitgeber: Frau Mascolo insgesamt 71 Monate innerhalb von neun Jahren (zwischen 2003 und 2012), Frau Forni insgesamt 50 Monate und 27 Tage innerhalb von fünf Jahren (zwischen 2006 und 2012), Frau Racca insgesamt 60 Monate innerhalb von fünf Jahren (zwischen 2007 und 2012) und Frau Russo insgesamt 45 Monate und 15 Tage innerhalb von fünf Jahren (zwischen 2006 und 2011).

23. Da sie diese aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträge als rechtswidrig ansahen, begehrten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren beim Tribunale di Napoli die Umqualifizierung dieser befristeten Verträge in unbefristete Arbeitsverhältnisse und daher ihre Einsetzung in eine Planstelle [4] sowie die Zahlung der den Unterbrechungszeiträumen zwischen dem Ablauf eines Vertrags und dem Inkrafttreten des jeweils folgenden entsprechenden Gehälter, hilfsweise Schadensersatz.

24. Laut dem Ministero und der Comune di Napoli verhindert dagegen Art. 36 des Decreto legislativo Nr. 165/2001 in der Fassung des Gesetzes Nr. 102 jede Umqualifizierung des Arbeitsverhältnisses. Art. 5 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001 sei unter Berücksichtigung von Art. 10 Abs. 4-bis dieses Decreto legislativo, der durch Art. 9 Abs. 18 des Decreto-legge Nr. 70/2011 eingeführt worden sei, nicht anwendbar. Außerdem hätten die Klägerinnen der Ausgangsverfahren auch kein Recht auf Schadensersatz, da das Einstellungsverfahren rechtmäßig gewesen sei und die Tatbestandsmerkmale einer Rechtswidrigkeit jedenfalls nicht nachgewiesen worden seien. Schließlich liege keinerlei Missbrauch vor, da die befristeten Arbeitsverträge nicht miteinander verbunden gewesen seien und daher weder eine Fortsetzung noch eine Verlängerung der jeweils vorigen Verträge darstellten.

25. In den Verfahren vor dem vorlegenden Gericht ist die Hauptfrage die der Unvereinbarkeit des vom italienischen Staat verwendeten Systems für die Vertretung von Dauerbeschäftigten im öffentlichen Schulsektor mit Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung. Das Tribunale di Napoli weist darauf hin, dass dieses System auf Ranglisten beruhe, auf denen die Vertretungslehrer in der Reihenfolge ihres Dienstalters eingetragen seien. Sie könnten in Abhängigkeit ihres Vorrückens auf diesen Listen und verfügbarer Stellen in eine Planstelle eingesetzt werden. Dieses System eigne sich, wie es die Anzahl und die Gesamtdauer der in den vorliegenden Rechtssachen geschlossenen befristeten Arbeitsverträge zeigten, für eine missbräuchliche Heranziehung befristeter Arbeitsverträge im öffentlichen Schulsektor. Das vorlegende Gericht weist insbesondere darauf hin [5], dass dieses System keine Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch im Sinne von Nr. 1 Buchst. a bis c dieses Paragrafen umfasse. Es wirft auch die Frage nach der Vereinbarkeit dieses Systems mit mehreren allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) auf.

B – *Rechtssache C-418/13*

26. Frau Napolitano, Frau Cittadino und Frau Zangari sowie Herr Perrella und Herr Romano wurden vom Ministero mit aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen, die ersten vier als Lehrer und der Letztgenannte als Verwaltungsmitarbeiter, in verschiedenen Schulen eingestellt. Aufgrund dieser Verträge arbeiteten sie jeweils für einen Zeitraum von vier bis sieben Schuljahren.

27. Da sie diese aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträge als rechtswidrig ansahen, begehrten die Kläger der Ausgangsverfahren beim Tribunale di Roma bzw. beim Tribunale di Lamezia Terme die Umqualifizierung ihrer jeweiligen Verträge in unbefristete Arbeitsverträge und folglich ihre Einsetzung in eine Planstelle sowie die Zahlung des für die Unterbrechungszeiträume zwischen dem Ablauf eines Vertrags und dem Inkrafttreten des jeweils folgenden geschuldeten Entgelts. Hilfsweise beantragten die Kläger der Ausgangsverfahren die Leistung von Schadensersatz.

4 — Da Frau Racca während des Verfahrens aufgrund ihres Vorrückens auf der ständigen Rangliste nach Art. 401 des Decreto legislativo Nr. 297/1994 in eine Planstelle eingesetzt wurde, änderte sie ihr ursprüngliches Klagebegehren in einen Antrag auf volle Anerkennung ihres Dienstalters und Leistung von Schadensersatz um.

5 — Im Gegensatz zur Entscheidung der Corte suprema di cassazione (Kassationshof) in ihrem Urteil Nr. 10127/12.

28. Im Rahmen der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten stellten sich das Tribunale di Roma und das Tribunale di Lamezia Terme die Frage nach der Vereinbarkeit von Art. 4 Abs. 1 und 11 des Gesetzes Nr. 124/1999 mit Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung, soweit diese Bestimmung der Verwaltung unbegrenzt erlaube, befristet Lehr-, technisches und Verwaltungspersonal zur Besetzung freier Stellen im Stellenplan einer Schule einzustellen. Da diese Gerichte der Ansicht waren, dass diese Frage weder im Wege der unionsrechtskonformen Auslegung entschieden werden könne, da diese Bestimmung unmissverständlich formuliert sei, noch durch Nichtanwendung der in Rede stehenden nationalen Bestimmungen, da Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung keine unmittelbare Wirkung habe, riefen diese Gerichte im Zwischenverfahren die Corte costituzionale mit einer Frage zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 Abs. 1 und 11 des Gesetzes Nr. 124/1999 wegen Unvereinbarkeit mit Art. 117 der Verfassung der Italienischen Republik an.

29. In ihrer Vorlageentscheidung stellt die Corte costituzionale fest, dass die auf den Schulbereich anwendbare italienische Regelung für befristet angestelltes Personal weder eine Höchstdauer der Verträge noch eine höchstzulässige Anzahl ihrer Verlängerungen im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. b und c der Rahmenvereinbarung vorsehe. Sie fragt sich jedoch, ob diese Regelung nicht durch „sachliche Gründe“ im Sinne von Nr. 1 Buchst. a dieses Paragrafen gerechtfertigt sein könnte.

30. Die Corte costituzionale weist in dieser Hinsicht darauf hin, dass das nationale Recht zumindest grundsätzlich so strukturiert sei, dass die Einstellung schulischen Personals auf der Grundlage befristeter Verträge den sachlichen Gründen nach Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung entsprechen könne. Sie zweifelt jedoch an der Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts mit diesem Paragraf.

IV – **Vorlagefragen**

31. Die Fragen der vorlegenden Gerichte überschneiden sich teilweise. Die ersten sechs Fragen in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13 stimmen überein. Die erste bis dritte Frage in der Rechtssache C-63/13 entsprechen jeweils der zweiten bis vierten Frage in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13. In den Rechtssachen C-61/13 und C-62/13 wurde dem Gerichtshof eine siebte Frage vorgelegt. Schließlich entsprechen die Fragen in der Rechtssache C-418/13 im Wesentlichen der ersten Frage in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13.

32. Aus Gründen der Klarheit gebe ich unten sämtliche Vorlagefragen der beiden vorlegenden Gerichte wieder.

33. In den Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 hat das Tribunale di Napoli beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende sieben Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Stellen die dargelegten Rechtsvorschriften im Schulbereich eine gleichwertige Maßnahme im Sinne von Paragraf 5 der Richtlinie 1999/70 dar?

2. Wann ist ein Arbeitsverhältnis als Beschäftigung beim „Staat“ im Sinne von Paragraf 5 der Richtlinie 1999/70, insbesondere auch im Hinblick auf die Wendung „bestimmte Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien“, anzusehen und daher geeignet, andere Rechtsfolgen als private Arbeitsverhältnisse zu rechtfertigen?

3. Umfasst angesichts der Hinweise in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, S. 16) und Art. 14 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern

und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. L 204, S. 23) der Begriff „Beschäftigungsbedingungen“ im Sinne von Paragraf 4 der Richtlinie 1999/70 auch die Folgen der rechtswidrigen Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses und ist es für den Fall der Bejahung dieser Frage im Sinne dieses Paragrafen 4 zu rechtfertigen, dass das innerstaatliche Recht für die rechtswidrige Unterbrechung unbefristeter und befristeter Arbeitsverhältnisse gewöhnlich unterschiedliche Folgen vorsieht?

4. Verbietet der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit einem Staat, in einem die Auslegung betreffenden Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof innerstaatliche Rechtsvorschriften bewusst unrichtig darzustellen, und ist das Gericht mangels einer abweichenden, den aus der Unionszugehörigkeit resultierenden Verpflichtungen entsprechenden Auslegung des innerstaatlichen Rechts verpflichtet, dieses Recht, sofern möglich, im Einklang mit der vom Staat vorgetragenen Auslegung auszulegen?

5. Umfassen die nach der Richtlinie 91/533 und insbesondere ihrem Art. 2 Abs. 1 und 2 Buchst. e für einen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen die Angabe, in welchen Fällen sich ein befristeter Arbeitsvertrag in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umwandeln kann?

6. Für den Fall der Bejahung der vorstehenden Frage: Widerspricht eine rückwirkende Änderung des rechtlichen Rahmens, nach der nicht gewährleistet ist, dass der Arbeitnehmer seine Rechte aus dieser Richtlinie geltend machen oder die Einhaltung der in seinem Einstellungsdokument angeführten Arbeitsbedingungen verlangen kann, Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 91/533 sowie den in der Richtlinie 91/533 und insbesondere ihrem zweiten Erwägungsgrund erwähnten Zielen?

7. Sind die als allgemeine Grundsätze des geltenden Unionsrechts anerkannten Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der prozessualen Waffengleichheit und des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes sowie des Rechts auf ein unabhängiges Gericht und allgemeiner auf ein faires Verfahren, die in Art. 6 EUV in Verbindung mit Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den Art. 46, 47 und 52 Abs. 3 der Charta verbürgt sind, dahin auszulegen, dass sie im Anwendungsbereich der Richtlinie 1999/70 dem entgegenstehen, dass der italienische Staat nach einer erheblichen Zeitspanne (drei Jahre und sechs Monate) eine Vorschrift wie Art. 9 des Decreto-legge Nr. 70/2011 erlässt, die in Art. 10 des Decreto legislativo Nr. 368/2001 den Abs. 4-bis eingefügt hat und geeignet ist, die Folgen anhängiger Gerichtsverfahren zu ändern, wodurch der Arbeitnehmer zum Vorteil des Staates als Arbeitgeber unmittelbar geschädigt und die im innerstaatlichen Recht vorgesehene Möglichkeit, eine missbräuchliche Aufeinanderfolge befristeter Verträge zu ahnden, ausgeschlossen wird?

34. In der Rechtssache C-418/13 hat die Corte costituzionale beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen, dass er der Anwendung von Art. 4 Abs. 1 letzter Halbsatz und Abs. 11 des Gesetzes Nr. 124/1999 entgegensteht, der die Zuweisung von Jahresvertretungen auf Stellen regelt, „die tatsächlich bis zum 31. Dezember frei und verfügbar sind“, und dann bestimmt, dass diese Zuweisung von Jahresvertretungen „bis zum Abschluss der Auswahlverfahren für die Aufnahme von planmäßigem Lehrpersonal“ erfolgt, wenn diese Vorschrift es ermöglicht, dass auf befristete Verträge zurückgegriffen wird, ohne einen genauen Zeitplan für die Durchführung der Auswahlverfahren anzugeben und ohne dass ein Anspruch auf Schadensersatz besteht?

2. Handelt es sich bei den dargelegten Erfordernissen im Zusammenhang mit der Organisation des italienischen Schulsystems um sachliche Gründe im Sinne des Paragrafen 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung, die geeignet sind, eine Regelung wie die italienische, die für eine befristete Einstellung von Schulpersonal keinen Anspruch auf Schadensersatz vorsieht, mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen?

V – **Verfahren vor dem Gerichtshof**

35. Die Vorlageentscheidungen sind am 17. Januar (Rechtssache C-22/13), am 7. Februar (Rechtssachen C-61/13 bis C-63/13) und am 23. Juli 2013 (Rechtssache C-418/13) beim Gerichtshof eingegangen. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 8. März 2013 sind die Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 verbunden worden. Frau Mascolo, Frau Forni, Frau Racca und Frau Russo (Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13), Frau Napolitano, Frau Cittadino und Frau Zangari sowie Herr Perrella und Herr Romano (Rechtssache C-418/13) und die italienische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die Federazione Gilda-Unams, die Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) und die Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) haben nur in der Rechtssache C-62/13 Erklärungen eingereicht. Die polnische Regierung hat in den Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 und die griechische Regierung nur in der Rechtssache C-418/13 Erklärungen eingereicht.

36. Mit Entscheidung des Gerichtshofs vom 11. Februar 2014 sind die Rechtssachen C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13 gemäß Art. 54 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamem Urteil verbunden worden.

37. Im Hinblick auf die Durchführung einer gemeinsamen mündlichen Verhandlung in diesen Rechtssachen hat der Gerichtshof die Verfahrensbeteiligten, die mündlich verhandeln wollten, gemäß Art. 61 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung aufgefordert, ihre jeweiligen Standpunkte aufeinander abzustimmen, ihr Vorbringen auf die Auslegung von Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung zu konzentrieren und die siebte Frage in den Rechtssachen C-61/13 und C-62/13 zu beantworten.

38. Frau Mascolo, Frau Forni, Frau Racca, Frau Russo, Frau Napolitano und Frau Cittadino, das Ministero, die Comune di Napoli, die Federazione Gilda-Unams, die Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) und die Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) sowie die italienische Regierung und die Kommission haben in der öffentlichen Sitzung vom 27. März 2013 mündlich verhandelt.

VI – **Würdigung**

A – *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs und zur Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen*

39. Zunächst haben die Comune di Napoli, die italienische Regierung und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen die Zulässigkeit der vierten Vorlagefrage in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13 und der dritten Vorlagefrage in der Rechtssache C-63/13 bestritten.

40. Diese Fragen betreffen erstens die Auslegung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit im Hinblick auf das Verhalten eines Mitgliedstaats im Rahmen eines vorangegangenen Vorabentscheidungsverfahrens. Die Prämisse der ersten Frage in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13 ist nämlich, dass die von der italienischen Regierung dargelegte Auslegung des nationalen Rechts unrichtig ist. Von dieser Prämisse ausgehend nimmt das Tribunale di Napoli in seiner vierten Frage Bezug auf die Auslegung des nationalen rechtlichen Rahmens, den die italienische

Regierung in der Rechtssache Affatato [6] dargelegt hatte. Seiner Ansicht nach entspricht diese Auslegung nicht der, die von der italienischen Regierung im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen dargelegt worden ist. Folglich fragt es sich, ob der italienische Staat dadurch seine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit verletzt hat.

41. Zweitens möchte dieses [7] auch wissen, ob es, wenn es sein innerstaatliches Recht im Einklang mit dem Unionrecht auslege, aufgrund der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der Auslegung folgen müsse, die dem Gerichtshof in einem anderen Zusammenhang von seinem Mitgliedstaat dargelegt worden sei, selbst wenn diese Auslegung von einem höheren innerstaatlichen Gericht als fehlerhaft erkannt worden sei [8].

42. Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof im Rahmen der Aufgabenverteilung zwischen ihm und den nationalen Gerichten im Vorabentscheidungsverfahren nicht dafür zuständig ist, über das Verhalten eines Mitgliedstaats oder die Auslegung nationaler Rechtsvorschriften zu entscheiden. Es ist allein Sache der nationalen Gerichte, nicht aber des Gerichtshofs, das nationale Recht auszulegen [9] und folglich die Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dieser Auslegung zu entscheiden.

43. Sodann muss ich die in der Rechtssache C-63/13 von der Comune di Napoli vorgebrachten Argumente zurückweisen, nach denen das Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof unzulässig sei. Sie macht im Wesentlichen geltend, dass die Auslegung von Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung nicht erforderlich sei. Es ergebe sich nämlich aus der Vorlageentscheidung, dass das Tribunale di Napoli auf der Grundlage der Hinweise aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Ansicht sei, die im italienischen Recht zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung erlassenen Vorbeugemaßnahmen und Sanktionen seien unzureichend, so dass es bei der Prüfung aller Umstände des vorliegenden Falles für seine Entscheidung auf eine unionsrechtskonforme Auslegung zurückgreifen hätte können.

44. Ich weise darauf hin, dass im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen den Gerichten eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen zum Unionsrecht spricht. Der Gerichtshof kann das Ersuchen eines nationalen Gerichts nur unter besonderen Umständen zurückweisen [10]. Außerdem ist ausschließlich das nationale Gericht zuständig, sowohl die Erforderlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens zu beurteilen als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen [11].

6 — In dieser Rechtssache hatte die italienische Regierung vorgetragen, Art. 5 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001, der vorsieht, dass aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge, die eine Dauer von 36 Monaten übersteigen, in unbefristete Arbeitsverträge umgewandelt werden, sei auf den öffentlichen Sektor anwendbar. Vgl. Beschluss Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, Rn. 48).

7 — Was diesen Aspekt der Frage betrifft, geht das vorlegende Gericht von einer anderen Prämisse aus, nämlich, dass das nationale Recht dahin ausgelegt werden könnte, dass Art. 5 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001, der die Umqualifizierung von aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen, die eine Dauer von 36 Monaten übersteigen, in unbefristete Verträge vorsieht, auf den öffentlichen Sektor, einschließlich der Schulen, anwendbar sei. Vgl. Fn. 5 dieser Schlussanträge.

8 — Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Corte suprema di cassazione in ihrem Urteil Nr. 10127/12 die Anwendung von Art. 5 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001 auf den öffentlichen Sektor, einschließlich Schulen, ausgeschlossen hat, und dass folglich die Erklärungen in der Rechtssache Affatato im Wesentlichen nicht der Wirklichkeit entsprechen (vgl. Beschluss Affatato, EU:C:2010:574, Rn. 48).

9 — Vgl. in diesem Sinne, Urteile Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, Rn. 39), Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, Rn. 21) sowie Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, Rn. 51).

10 — Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 35).

11 — Urteil Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 32).

B – *Zur Sache*

45. Mit ihren Vorlagefragen wollen die vorlegenden Gerichte im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Regelung betreffend den öffentlichen Schulsektor wie die italienische, um die es in den Ausgangsverfahren geht, mit der Rahmenvereinbarung im Einklang steht. Insbesondere wirft das Tribunale di Napoli die Frage nach der Vereinbarkeit mehrerer Bestimmungen des italienischen Rechts mit Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung sowie mit mehreren allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts oder Bestimmungen der Charta auf.

46. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens ist der Gerichtshof nicht befugt, über die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Unionsrecht zu entscheiden. Er kann jedoch dem vorlegenden Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts geben, die es diesem ermöglichen, die Frage der Vereinbarkeit bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens zu beurteilen [12].

1. Vorbemerkungen

47. Die vorliegende Rechtssache ist in einen juristisch komplexen Zusammenhang einzuordnen [13]. Es scheint mir daher erforderlich, vor der Prüfung der Vorlagefragen auf die wesentlichen Punkte des auf den öffentlichen Schulsektor [14] anwendbaren nationalen Systems der Lehrpersonalvertretungen einzugehen. Das von der italienischen Rechtsordnung eingeführte System scheint mir im Wesentlichen wie folgt zu funktionieren, wobei ich mich auf die Informationen stütze, die sich aus den Vorlageentscheidungen und aus der mündlichen Verhandlung ergeben.

48. Das Decreto legislativo Nr. 165/2001 und das Decreto legislativo Nr. 368/2001 setzten die Rahmenvereinbarung jeweils im öffentlichen und im privaten Sektor in italienisches Recht um. Es ergibt sich jedoch aus den Vorlageentscheidungen, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende und auf die öffentliche Schule anwendbare nationale Regelung in einigen wesentlichen Punkten von diesen Gesetzesdekreten abweicht.

49. Die Einsetzung von Lehrpersonal in eine Planstelle erfolgt nach dieser Regelung auf zwei verschiedenen Wegen, nämlich für 50 % der pro Schuljahr freien Stellen durch Auswahlverfahren aufgrund von Befähigungsnachweisen und Prüfungen und für die übrigen 50 % durch ständige Ranglisten, in die insbesondere die Lehrer eingetragen sind, die bereits ein solches Auswahlverfahren bestanden haben [15]. Daher werden freie Stellen durch die Zuweisung von Jahresvertretungen „bis zum Abschluss der Auswahlverfahren für die Aufnahme von Lehrpersonal des Stellenplans“ [16] aus diesen Listen abgedeckt. Das Vorrücken auf diesen Listen, das zur Einsetzung in eine Planstelle führen kann, steht mit der wiederholten Übernahme von Vertretungen im Zusammenhang.

50. Hierzu ergibt sich aus den schriftlichen Erklärungen der Kläger des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-418/13 sowie aus den Ausführungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung, dass auf den ständigen Ranglisten nicht nur die Namen der Lehrer, die erfolgreiche Teilnehmer an öffentlichen Auswahlverfahren aufgrund von Befähigungsnachweisen und Prüfungen waren und noch keine Planstelle erhalten haben, sondern auch die der Lehrer aufgeführt sein sollen, die die Weiterbildungsschulen für den Unterricht besucht und daher einen Unterrichtslehrgang belegt haben. Daher erlaubt dieses System des Vorrückens auf der Rangliste, das auf dem Dienstalter der darin

12 — Urteil Azienda Agro-Zootecnica Franchini und Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 — Ich muss darauf hinweisen, dass dieser in den Vorlageentscheidungen des Tribunale di Napoli ziemlich undeutlich dargelegt wurde.

14 — Aus der Akte ergibt sich, dass der Begriff der öffentlichen Schule so zu verstehen ist, dass er Gemeindeschulen nicht umfasst.

15 — Vgl. Art. 399 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 297/1994 sowie Art. 401 Abs. 1 und 2 des Decreto legislativo Nr. 297/1994.

16 — Vgl. Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 124/1999.

eingetragenen Person beruht, die Einsetzung zum einen der Lehrer, die erfolgreiche Teilnehmer an öffentlichen Auswahlverfahren sind, und zum anderen derjenigen, die nie ein solches Auswahlverfahren bestanden haben, jedoch die oben genannten Lehrgänge besucht haben, in eine Planstelle.

51. Die Corte costituzionale weist insoweit darauf hin, dass die Auswahlverfahren zwischen 1999 und 2011 unterbrochen waren [17] und dass dieser Zeitraum von einer sehr beschränkten Zahl an Einstellungen aufgrund unbefristeter Arbeitsverträge im Schulbereich und einem deutlichen Rückgang der Zahl befristeter Arbeitsverträge zwischen 2007 und 2012 gekennzeichnet war.

52. Aus der Akte ergibt sich auch, dass der Zugang zu den Weiterbildungsschulen durch das Gesetz Nr. 133 vom 25. Juni 2008 für unbestimmte Zeit ausgesetzt wurde.

53. Die Vorlagefragen sind vor diesem Hintergrund zu prüfen.

2. Zur ersten Frage

54. Mit der ersten Vorlagefrage des Tribunale di Napoli in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13 sowie mit der ersten und der zweiten Vorlagefrage der Corte costituzionale in der Rechtssache C-418/13, die zusammen zu prüfen sind, möchten diese vorlegenden Gerichte im Wesentlichen wissen, ob die italienischen Rechtsvorschriften, die auf befristete Arbeitsverträge anwendbar sind, die mit Lehrern geschlossen wurden, die Vertretungen im öffentlichen Schulsektor übernehmen, hinreichende Maßnahmen enthalten, um einen Missbrauch durch solche Verträge zu vermeiden und zu sanktionieren und ob sie daher mit Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung vereinbar sind [18].

55. Um zu beurteilen, ob die in den Ausgangsverfahren streitige nationale Rechtsvorschrift hinreichende Maßnahmen im Sinne dieser Bestimmung enthält, werde ich als Erstes den Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung prüfen, bevor ich mich als Zweites mit ihrer Auslegung im Licht der einschlägigen Rechtsprechung befasse.

a) Zum Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung

56. Die griechische Regierung trägt vor, ein Mitgliedstaat könne den Unterrichtsbereich vollständig von den Verpflichtungen nach Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung befreien. Zur Stützung dieses Vorbringens macht sie geltend, dieser Paragraf erlaube es, die „Erfordernisse bestimmter Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien“ zu berücksichtigen.

57. Dazu weise ich darauf hin, dass der Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung in Paragraf 2 Nr. 1 in Verbindung mit Paragraf 3 Nr. 1 dieser Rahmenvereinbarung definiert ist. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshof lässt sich schon dem Wortlaut der ersteren Bestimmung entnehmen, dass der Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung weit gefasst und grundsätzlich keine besondere Branche ausgeschlossen ist [19]. Sie erfasst nämlich allgemein „befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition“.

17 — Aus der Akte ergibt sich, dass im Jahr 2012 neue Auswahlverfahren organisiert wurden.

18 — Aus den Schriftsätzen der Kommission ergibt sich, dass diese Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, in denen sie der Italienischen Republik vorwirft, sie habe keine geeigneten Maßnahmen erlassen, um die missbräuchliche Heranziehung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge im Schulsektor zu verhindern.

19 — Urteile Adeneler u. a. (C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 56), Angelidaki u. a. (C-378/07 bis C-380/07, EU:C:2009:250, Rn. 114 und 166), Beschluss Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, Rn. 71), Urteile Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, Rn. 30 und 31), Gavieiro Gavieiro und Iglesias Torres (C-444/09 und C-456/09, EU:C:2010:819, Rn. 39) sowie Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, Rn. 34).

58. Außerdem hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Begriff „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ [20] alle Arbeitnehmer erfasst, ohne danach zu unterscheiden, ob sie an einen öffentlichen oder an einen privaten Arbeitgeber gebunden sind [21].

59. Daher können die im öffentlichen Unterrichtssektor geschlossenen befristeten Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse nicht vom Anwendungsbereich dieser Rahmenvereinbarung ausgeschlossen sein [22]. Das von der griechischen Regierung im Rahmen der ersten Frage in der Rechtssache C-418/13 vorgebrachte Argument ist daher zurückzuweisen.

b) Zur Auslegung von Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung

60. Nach Paragraf 1 der Rahmenvereinbarung ist deren Gegenstand, einen Rahmen zu schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert [23]. Dieser Rahmen sieht daher einige Mindestschutzbestimmungen vor, die die Prekarisierung der Lage der Beschäftigten [24] und somit deren Schwächung dadurch, dass sie während eines langen Zeitraums aufgrund eines befristeten Vertrags arbeiten, verhindern sollen [25]. Diese Gruppe von Arbeitnehmern läuft nämlich damit während eines erheblichen Teils ihres Berufslebens Gefahr, von festen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen zu sein, die doch, wie sich aus der Rahmenvereinbarung ergibt, einen wichtigen Aspekt des Arbeitnehmerschutzes darstellen [26].

61. Zu diesem Zweck umfasst dieser Rahmen zwei Arten von Maßnahmen: dem Missbrauch vorbeugende Maßnahmen gemäß Paragraf 5 Nr. 1 und Sanktionsmaßnahmen, die insbesondere in Paragraf 5 Nr. 2 Buchst. b der Rahmenvereinbarung vorgesehen sind [27].

20 — Nach Paragraf 3 der Rahmenvereinbarung ist ein befristet beschäftigter Arbeitnehmer „eine Person mit einem direkt zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer geschlossenen Arbeitsvertrag oder -verhältnis, dessen Ende durch objektive Bedingungen wie das Erreichen eines bestimmten Datums, die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe oder das Eintreten eines bestimmten Ereignisses bestimmt wird“.

21 — Urteile Adeneler u. a. (EU:C:2006:443, Rn. 56) und Della Rocca (EU:C:2013:235, Rn. 34).

22 — Nach Paragraf 2 Nr. 2 dieser Rahmenvereinbarung können die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner die Geltung der Rahmenvereinbarung nur für „Berufsausbildungsverhältnisse und Auszubildendensysteme/Lehrlingsausbildungssysteme“ sowie „Arbeitsverträge und -verhältnisse, die im Rahmen eines besonderen öffentlichen oder von der öffentlichen Hand unterstützten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- oder Umschulungsprogramms abgeschlossen wurden“, ausschließen. Urteile Adeneler u. a. (EU:C:2006:443, Rn. 57) und Della Rocca (EU:C:2013:235, Rn. 35).

23 — Urteil Del Cerro Alonso (C 307/05, EU:C:2007:509, Rn. 26).

24 — Urteile Adeneler u. a. (EU:C:2006:443, Rn. 63), Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 88) sowie Angelidaki u. a. (EU:C:2009:250, Rn. 73). Die meisten in den vergangenen Jahren (selbst vor der Krise) neu geschaffenen Arbeitsplätze in der Union beruhen auf befristeten Verträgen und anderen atypischen Beschäftigungsformen. Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18. April 2012 „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ (COM[2012] 173 final, S. 12).

25 — Nr. 6 der Allgemeinen Erwägungen der Rahmenvereinbarung sieht vor, dass unbefristete Arbeitsverträge die übliche Form des Beschäftigungsverhältnisses sind und zur Lebensqualität der betreffenden Arbeitnehmer und zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit beitragen.

26 — Urteil Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, Rn. 64). Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass aus dem zweiten Absatz der Präambel der Rahmenvereinbarung und aus Nr. 8 ihrer Allgemeinen Erwägungen hervorgeht, dass befristete Arbeitsverträge nur unter bestimmten Umständen den Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entsprechen können. Vgl. Beschluss Vassilakis u. a. (C-364/07, EU:C:2008:346, Rn. 83).

27 — Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, Nr. 29).

i) Zum Vorliegen von Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch

62. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet („effektiv und mit verbindlicher Wirkung"), eine oder mehrere der in Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a bis c der Rahmenvereinbarung genannten Maßnahmen zu ergreifen, wenn ihr nationales Recht noch keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen umfasst [28]. Die von diesem Paragrafen umfassten Maßnahmen betreffen sachliche Gründe, die die Verlängerung der aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträge oder -verhältnisse rechtfertigen, die insgesamt maximal zulässige Dauer dieser Arbeitsverträge oder -verhältnisse und ihre Zahl.

63. Die vorlegenden Gerichte, die Kläger der Ausgangsverfahren und die Kommission stimmen im Wesentlichen darin überein, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden italienischen Rechtsvorschriften weder die Zahl dieser aufeinanderfolgenden Verträge noch ihre maximal zulässige Dauer im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. b und c der Rahmenvereinbarung vorsieht. Insbesondere weist das Tribunale di Napoli darauf hin, dass Art. 10 Abs. 4-bis des Decreto legislativo Nr. 368/2001 seit dem Inkrafttreten des Decreto legislativo Nr. 70/2011 die Anwendung von Art. 5 Abs. 4-bis dieses Decreto legislativo, nach dem aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge, die eine Dauer von 36 Monaten übersteigen, in unbefristete Arbeitsverträge umqualifiziert werden, auf den öffentlichen Schulsektor ausschließe, was eine unbegrenzte Zahl von Verlängerungen erlaube.

64. Nach meiner Prüfung der Akte teile ich diesen Standpunkt. Zwar fallen die in Rede stehenden Rechtsvorschriften weder unter Nr. 1 Buchst. b noch unter Nr. 1 Buchst. c von Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung, es ist jedoch zu prüfen, ob sie Vorbeugemaßnahmen im Sinne von Nr. 1 Buchst. a dieses Paragrafen oder, falls nicht, eine Maßnahme enthalten, die den in Paragraf 5 genannten gleichwertig ist.

65. Wie aus sämtlichen schriftlichen Erklärungen hervorgeht, ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Antwort auf diese Frage zu entnehmen, insbesondere dem Urteil Kücük [29]. Dieses Urteil betrifft die Frage, ob die Anknüpfung an einen vorübergehenden Bedarf an Vertretungskräften in nationalen Rechtsvorschriften einen sachlichen Grund im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung darstellen kann. Es erscheint daher nützlich, die Erwägungen des Gerichtshofs in diesem Urteil kurz wiederzugeben.

66. Erstens hat der Gerichtshof entschieden, dass der Begriff der sachlichen Gründe, die in einem speziellen Zusammenhang die Verlängerung von befristeten Arbeitsverträgen oder -verhältnissen rechtfertigen, genau bezeichnete, konkrete Umstände meint, die eine bestimmte Tätigkeit kennzeichnen und daher in diesem speziellen Zusammenhang den Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge rechtfertigen können [30]. Hingegen entspricht eine innerstaatliche Bestimmung, die sich darauf beschränkt, den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge allgemein und abstrakt durch Gesetz oder Verordnung zuzulassen, nicht diesen Erfordernissen [31].

67. Zweitens hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass eine Bestimmung, die die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge zur Vertretung anderer Arbeitnehmer ermöglicht, die ihre Aufgaben zeitweise nicht wahrnehmen können, als solche nicht gegen die Rahmenvereinbarung verstößt [32]. Dazu hat der Gerichtshof entschieden, dass die Tatsache, dass eine Verwaltung über eine große Zahl von Mitarbeitern verfügt, es unvermeidlich macht, dass insbesondere aufgrund des Ausfalls von

28 — Urteile Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, Rn. 44 und 50) sowie in jüngerer Zeit Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, Rn. 42).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Zu diesem Urteil vgl. den Kommentar von Robin-Olivier, S., und Rémy, P., „La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Kücük de la Cour de justice", *Revue de droit du travail*, 2013, S. 645.

30 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Adeneler u. a. (EU:C:2006:443, Rn. 69), Angelidaki u. a. (EU:C:2009:250, Rn. 97) sowie Kücük (EU:C:2012:39, Rn. 27).

31 — Urteile Adeneler u. a. (EU:C:2006:443, Rn. 71) sowie Kücük (EU:C:2012:39, Rn. 28).

32 — Urteil Kücük (EU:C:2012:39, Rn. 30).

Beschäftigten, die u. a. Krankheits-, Mutterschafts- oder Elternurlaub in Anspruch nehmen, häufig vorübergehende Vertretungen erforderlich sind. Unter diesen Umständen könne die vorübergehende Vertretung von Arbeitnehmern einen sachlichen Grund im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung bilden, der sowohl den Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge als auch, bei Bedarf, deren Verlängerung rechtfertige [33].

68. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass zwar die Vertretung fehlenden Personals grundsätzlich als sachlicher Grund im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung zulässig ist, doch müssen die zuständigen Stellen darüber wachen, dass die konkrete Anwendung dieses sachlichen Grundes unter Berücksichtigung der Besonderheiten der betreffenden Tätigkeit und der Bedingungen ihrer Ausübung den Anforderungen der Rahmenvereinbarung entspricht. Bei der Anwendung der betreffenden Rechtsvorschrift müssen diese Stellen deshalb in der Lage sein, objektive und transparente Kriterien für die Prüfung herauszuarbeiten, ob derartige Verträge tatsächlich einem echten Bedarf entsprechen, der ein zeitweiliger und kein ständiger und dauerhafter ist [34].

69. Schließlich hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verlängerung befristeter Verträge zur Deckung eines ständigen und dauerhaften Bedarfs nicht im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt ist. Es ist Sache aller Stellen des betreffenden Mitgliedstaats, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für die Beachtung von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung zu sorgen, indem sie konkret prüfen, ob die Verlängerung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zur Deckung eines zeitweiligen Bedarfs dient und ob die betreffende nationale Rechtsvorschrift nicht in Wirklichkeit eingesetzt wird, um einen ständigen und dauerhaften Arbeitskräftebedarf des Arbeitgebers zu decken. Insbesondere „obliegt es den genannten Stellen, stets alle Umstände des Einzelfalls zu prüfen und dabei namentlich die Zahl der mit derselben Person oder zur Verrichtung der gleichen Arbeit geschlossenen aufeinanderfolgenden befristeten Verträge zu berücksichtigen, um auszuschließen, dass Arbeitgeber missbräuchlich auf befristete Arbeitsverträge … zurückgreifen, mögen diese auch augenscheinlich zur Deckung eines Vertretungsbedarfs geschlossen worden sein“ [35].

70. Ich weise darauf hin, dass die in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften eher allgemein und abstrakt abgefasst sind und keine greifbare Verbindung zum besonderen Inhalt oder den konkreten Bedingungen der Ausübung der von den aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen betroffenen Tätigkeit aufweisen. Eine solche Regelung scheint den zuständigen Stellen nicht zu erlauben, bei ihrer Anwendung objektive und transparente Kriterien für die Prüfung eines tatsächlichen Bedarfs an einer vorübergehenden Vertretung herauszuarbeiten.

71. Selbst wenn eine nationale Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende grundsätzlich einen sachlichen Grund im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung darstellen kann [36], stelle ich mir außerdem immer noch folgende Frage: Wurde das von dieser Regelung geschaffene System der Verlängerung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge nur zur Deckung eines zeitweiligen Bedarfs der Verwaltung an Lehrpersonal eingeführt?

33 — Ebd., Rn. 31.

34 — Vgl. in diesem Sinne, ebd., Rn. 34 und 36.

35 — Ebd., Rn. 39 und 40.

36 — Da der Schulsektor z. B. über eine große Zahl von Mitarbeitern verfügt, für die vorübergehende Vertretungen erforderlich sind.

72. Dies scheint nicht der Fall zu sein. Es ergibt sich nämlich aus den Vorlageentscheidungen, dass die auf den öffentlichen Schulsektor anwendbaren italienischen Rechtsvorschriften den Abschluss oder die Verlängerung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge mit Vertretungspersonal nicht auf die Vertretung vorübergehend fehlenden Personals beschränken. Im Gegenteil scheint mir der Rückgriff auf diese Vertretungen auch den Zweck zu haben, einen *ständigen und dauerhaften Personalbedarf* zu decken [37].

73. Die Corte costituzionale weist dazu insbesondere darauf hin, dass Art. 4 Abs. 1 letzter Halbsatz des Gesetzes Nr. 124/1999 bestimmt, dass Stellen, die tatsächlich bis zum 31. Dezember *frei und verfügbar* seien, durch die Zuweisung von Jahresvertretungen „bis zum Abschluss der Auswahlverfahren für die Aufnahme von planmäßigem Lehrpersonal“ abgedeckt würden [38]. Dieser Artikel sehe somit ausdrücklich auch die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge mit Vertretungspersonal zur Besetzung freier Stellen vor. Daher führe, selbst wenn diese Aufnahme von Vertretungspersonal grundsätzlich vorübergehend sei, die Tatsache, dass kein genauer Zeitplan für die Durchführung der Auswahlverfahren von Dauerpersonal des Stellenplans festgelegt worden sei, zu völliger Unsicherheit hinsichtlich des Zeitpunkts der Durchführung dieser Auswahlverfahren. Wie die Kommission in ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen geltend gemacht hat, ist dieser Zeitpunkt zufällig, da er vom Vorhandensein der erforderlichen finanziellen Mittel und von organisatorischen Entscheidungen abhängt, die im Ermessen der Verwaltung stehen.

74. Daraus folgt meines Erachtens, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung die Verwendung befristeter Arbeitsverträge zur „dauerhaften Deckung des ständigen Bedarfs“ im Schulbereich erlaubt, wobei diese Verwendung verwerflich ist und ihr durch den Erlass einer oder mehrerer der in Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Maßnahmen entgegengewirkt werden soll [39].

75. Zwar wurde in der Rechtsprechung des Gerichtshofs darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten nach Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über einen Wertungsspielraum in Bezug auf die Erreichung des mit dieser Vorschrift angestrebten Ziels verfügen. Dieser Spielraum steht jedoch unter der Bedingung, dass die Mitgliedstaaten das unionsrechtlich vorgegebene Ergebnis gewährleisten, wie nicht nur aus Art. 288 Abs. 3 AEUV, sondern auch aus Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 im Licht ihres 17. Erwägungsgrundes hervorgeht [40].

76. Ich denke nicht, dass das von der Rahmenvereinbarung vorgeschriebene Ergebnis durch die in Rede stehende Regelung gewährleistet wird. Insoweit muss ich die von der italienischen Regierung und von der griechischen Regierung im Wesentlichen vorgebrachten Argumente zurückweisen, nach denen die Regelung auf dem Gebiet der Einstellung von Schulpersonal gerechtfertigt sei. Die Rechtfertigungsgründe seien zum einen das Erfordernis einer sehr hohen Flexibilität, die es erlaube, die enge Beziehung zwischen dem Bedarf, Vertretungen zu finden, und der zyklischen und

37 — „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons“, Blanpain, R., *European Labour Law*, 12. Aufl., Wolters Kluwer, 2010, S. 472.

38 — Hervorhebung nur hier. Nach dieser Bestimmung können nämlich zwischen der Verwaltung und den Lehrkräften verschiedene Arten befristeter Verträge abgeschlossen werden: i) Jahresvertretungen auf Stellen des „rechtlichen“ Stellenplans, die verfügbar und frei, aber nicht besetzt sind, mit Befristung bis zum Ende des Schuljahrs (31. August), ii) befristete Vertretungen auf Stellen des „faktischen“ Stellenplans, die nicht frei, aber trotzdem verfügbar sind, mit Befristung bis zum Ende der Lehrtätigkeit (30. Juni), und schließlich iii) befristete bzw. Kurzvertretungen in den übrigen Fällen, die bestimmungsgemäß bis zum Ende des Bedarfs andauern, aus dessen Anlass sie vereinbart wurden.

39 — Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen in der Rechtssache Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, Rn. 35).

40 — Urteile Angelidaki u. a. (EU:C:2009:250, Rn. 80) sowie Kücük (EU:C:2012:39, Rn. 48).

unvorhersehbaren Schwankung der Schülerzahl zu berücksichtigen. Zum anderen handle es sich um finanzielle Gründe, aufgrund derer zahlreiche jüngere Bestimmungen zur Eindämmung der öffentlichen Ausgaben Beschränkungen im Hinblick auf die Zahl der Einsetzungen in eine Planstelle und den Rückgriff auf befristete Verträge im Schulbereich auferlegten.

77. Was erstens das Vorbringen zur Flexibilität des Unterrichtsbereichs betrifft, trifft es zwar zu, wie die Corte costituzionale ausgeführt hat, dass der Schuldienst, soweit er dem Grundrecht auf Bildung entspricht, auf Nachfrage erbracht werden kann. Der Mechanismus zur Deckung des Bedarfs an Vertretungspersonal erfordert im Zusammenhang mit Faktoren wie der Entwicklung der Schülerzahl oder Krankheits- oder Mutterschaftsurlauben eine gewisse Flexibilität. Daher vermag laut der Corte costituzionale das System der ständigen Ranglisten, neben dem System der öffentlichen Auswahlverfahren, grundsätzlich zu gewährleisten, dass die Einstellung des befristet angestellten Schulpersonals objektiven Kriterien entspricht. Es verschafft diesem Personal auch eine angemessene Aussicht darauf, in eine Dauerplanstelle eingesetzt und auf der Grundlage eines unbefristeten Arbeitsvertrags eingestellt zu werden.

78. Wie sich jedoch aus Nr. 73 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, bedeutet die Tatsache, dass kein genauer Zeitplan für die Durchführung der öffentlichen Auswahlverfahren festgelegt wurde, die mehr als zehn Jahre lang gestoppt waren [41], eine völlige Unsicherheit hinsichtlich des Zeitpunkts der Durchführung dieser Auswahlverfahren und zeigt, dass befristete Verträge verwendet wurden, um einen ständigen und dauerhaften Bedarf der betreffenden Verwaltung zu decken, was die vorlegenden Gerichte zu beurteilen haben.

79. Zweitens bin ich in Bezug auf das Vorbringen zu den finanziellen Beschränkungen, die jüngst durch zahlreiche nationale Bestimmungen im Schulbereich auferlegt worden seien, der Ansicht, dass diese die missbräuchliche Verwendung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge nicht rechtfertigen können. Es ist daher Sache der vorlegenden Gerichte, zu beurteilen, ob die einer öffentlichen Verwaltung durch zahlreiche Bestimmungen auferlegten finanziellen Beschränkungen eine hinreichend konkrete Rechtfertigung der Verwendung befristeter Verträge darstellen, wie es die in den Nrn. 66 bis 69 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt. Nach dieser Rechtsprechung entsprechen nämlich nationale Vorschriften, die sich darauf beschränken, den Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge allgemein und abstrakt durch Gesetz oder Verordnung zuzulassen, nicht den Erfordernissen der Rechtfertigung durch genau bezeichnete, konkrete Umstände der Verwendung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge. Diese Umstände können sich etwa aus der besonderen Art der Aufgaben, zu deren Erfüllung die Verträge geschlossen worden sind, und deren Wesensmerkmalen oder gegebenenfalls aus der Verfolgung eines legitimen sozialpolitischen Ziels durch einen Mitgliedstaat ergeben [42].

80. Außerdem lassen die allgemeinen Bestimmungen, durch die finanzielle Beschränkungen auferlegt werden, im öffentlichen Schulsektor dem Arbeitgeber großen Freiraum, missbräuchlich befristete Verträge abzuschließen, während die Rahmenvereinbarung das Ziel hat, solchen Missbrauch zu verhindern. Dieser Freiraum scheint mir über das Ermessen hinauszugehen, über das die Mitgliedstaaten im Sinne der Rahmenvereinbarung verfügen.

81. Folglich hat die italienische Regierung, selbst wenn das in den Ausgangsverfahren in Rede stehende System, wie sich aus Nr. 30 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, grundsätzlich so strukturiert ist, dass es den sachlichen Gründen nach Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung entspricht, den Beweis für das Vorliegen konkreter Umstände zur Rechtfertigung nicht erbracht. Ich beziehe mich insbesondere auf den vorübergehenden und nicht dauerhaften Charakter der wiederholten

41 — Vgl. Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge.

42 — Urteile Angelidaki u. a. (EU:C:2009:250, Rn. 96) und Kücük (EU:C:2012:39, Rn. 27). Der Gerichtshof führt als legitime sozialpolitische Ziele Maßnahmen an, die dem Schutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft dienen und es Männern und Frauen ermöglichen sollen, ihren beruflichen und familiären Verpflichtungen gleichermaßen nachzukommen (Urteil Kücük, EU:C:2012:39, Rn. 33).

Verwendung von befristeten Verträgen im Schulbereich. Im Gegenteil scheint sich mir aus der Akte klar zu ergeben, dass die Verwendung solcher Verträge unter bestimmten Gesichtspunkten missbräuchlich ist, da sie zum Ziel hat, den *strukturellen Bedarf an Lehrpersonal* zu decken. Dieser strukturelle Bedarf ergibt sich aus der beträchtlichen Zahl Bediensteter, die mehr als zehn Jahre lang in eine prekäre berufliche Lage gebracht wurden, ohne dass eine Grenze für die Zahl der Verlängerungen der Verträge oder die maximale Dauer dieser Verträge vorgesehen wurde. Meines Erachtens hätte ein großer Teil dieser Stellen dauerhaft durch unbefristete Arbeitsverträge abgedeckt und gleichzeitig die von der Corte costituzionale zu Recht angeführte erforderliche Flexibilität gewahrt werden können.

82. Folglich ist es Sache der vorlegenden Gerichte, zu beurteilen, ob die Beschäftigung von Lehrern während eines längeren Zeitraums auf der Grundlage mehrerer befristeter Arbeitsverträge, wie sie sich aus den Umständen der Ausgangsverfahren ergibt, mit Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung im Einklang steht.

ii) Zum Vorliegen von Sanktionsmaßnahmen gegen Missbrauch

83. Laut den vorlegenden Gerichten enthalten die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften keine Sanktion für die missbräuchliche Verwendung von befristeten Verträgen. Nach dem Inkrafttreten des Decreto legislativo Nr. 70/2011 könnten nämlich befristete Arbeitsverträge nach Art. 4 Abs. 14-bis des Gesetzes Nr. 124/1999 nur im Fall der Einsetzung in eine Planstelle auf der Grundlage der Ranglisten in unbefristete Arbeitsverträge umgewandelt werden. Außerdem ergibt sich aus den Vorlageentscheidungen, dass im Schulbereich der Ersatz des Schadens, den ein Arbeitnehmer infolge eines missbräuchlichen Rückgriffs auf befristete Arbeitsverträge erleidet, ausgeschlossen ist [43].

84. Nach Paragraf 5 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung legen die Mitgliedstaaten, nach Anhörung der Sozialpartner, und/oder die Sozialpartner „gegebenenfalls“ fest, unter welchen Bedingungen befristete Arbeitsverträge zum einen als „aufeinanderfolgend“ zu betrachten sind und zum anderen als unbefristete Verträge oder Verhältnisse zu gelten haben. Sie haben daher einen weiten Ermessensspielraum, um aufgrund des bestehenden sozialen und rechtlichen Kontexts festzulegen, ob eine Umqualifizierung vorzunehmen ist [44].

85. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss jedoch, wenn es zu einem missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge gekommen ist, die Möglichkeit bestehen, eine Maßnahme anzuwenden, die effektive und gleichwertige Garantien für den Schutz der Arbeitnehmer bietet, um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 1999/70 haben die Mitgliedstaaten nämlich „alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden“ [45], sei es durch Umwandlung dieser Beschäftigungsverhältnisse in unbefristete Arbeitsverträge oder durch Gewährung von Schadensersatz [46].

43 — Laut dem Tribunale di Napoli erlaubt Art. 36 Abs. 5 des Decreto legislativo Nr. 165/2001, selbst wenn er theoretisch den Ersatz des Schadens vorsehe, der dem rechtswidrig befristet eingestellten Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors entstanden sei, Letzterem nicht, eine Entschädigung zu erhalten. Die Corte suprema di cassazione habe nämlich in ihrem Urteil Nr. 10127/12 entschieden, dass diese Bestimmung nicht anwendbar sei, wenn befristete Verträge eine Höchstdauer von 36 Monaten überstiegen, da die befristete Einstellung im Einklang mit den Rechtsvorschriften erfolgt sei und der Mangel nicht die Einzelheiten der Erbringung der Arbeitsleistung betreffe. Sie habe auch entschieden, dass ein rechtswidrig befristet eingestellter Arbeitnehmer keinen Schaden erleide, da er aufgrund dieses Vertrags ein Entgelt erhalten habe und ihm dessen Ungültigkeit habe bekannt sein müssen.

44 — Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Marrosu und Sardino (EU:C:2005:569, Nr. 30).

45 — Vgl. u. a. Urteil Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 — Vgl. u. a. Urteil Angelidaki u. a. (EU:C:2009:250, Rn. 160 bis 166).

86. Im vorliegendem Fall enthält, wie sich aus den Nrn. 63, 64, 78, und 83 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, wie sie in den Vorlageentscheidungen dargelegt wird, weder zur Verhinderung der missbräuchlichen Verwendung von aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen im Sinne von Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung noch zu deren Ahndung hinreichende Maßnahmen. Dieser Entzug des Schutzes des Lehrpersonals im Schulbereich geht offensichtlich über das hinaus, was nach dem Wortlaut von Paragraf 5 Nrn. 1 und 2 der Rahmenvereinbarung zulässig ist, und widerspricht dem durch diese Regelung festgelegten Rahmen [47], was von den nationalen Gerichten zu prüfen sein wird.

c) Zwischenergebnis

87. Nationale Rechtsvorschriften wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden italienischen Rechtsvorschriften, die zum einen die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge zur Besetzung freier Stellen von Lehrern sowie Hilfs-, technischem und Verwaltungspersonal in öffentlichen Schulen bis zur Durchführung der Auswahlverfahren für die Aufnahme von planmäßigem Personal gestatten, ohne die geringste Sicherheit betreffend den Zeitpunkt, zu dem diese Verfahren abgeschlossen sein werden und daher ohne Festlegung objektiver und transparenter Kriterien für die Prüfung, ob die Verlängerung dieser Verträge tatsächlich einem echten Bedarf entspricht und zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist, und die zum anderen keine Maßnahme zur Vermeidung und Sanktionierung von Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge im Schulbereich vorsehen, können nicht als durch sachliche Gründe im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt angesehen werden. Es ist jedoch Sache der vorlegenden Gerichte, unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen zu beurteilen, ob diese Voraussetzungen in den Ausgangsverfahren erfüllt sind.

3. Zur zweiten und zur dritten Frage

88. Da ich vorschlage, die erste Frage zu verneinen, ist es meines Erachtens weder erforderlich, die zweite und die dritte Vorlagefrage in den Rechtssachen C-22/13, C-61/13 und C-62/13 zu beantworten, noch die erste und die zweite Vorlagefrage in der Rechtssache C-63/13, die die Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Regelung mit der Rahmenvereinbarung betreffen.

4. Zur fünften bis siebten Frage

89. Angesichts der vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage liegen dem vorlegenden Gericht in den Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 alle für eine sachgemäße Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten erforderlichen Informationen vor [48].

47 — Die italienische Regierung weist hierzu darauf hin, dass das nationale Recht insoweit Lösungen anbieten könnte, was die Erklärungen einiger der Kläger der Ausgangsverfahren, die sich auf das jüngste Decreto-legge Nr. 104 vom 12. September 2013 beziehen, zu bestätigen scheinen. Laut diesen Klägern könnte dieses Decreto-legge die Stabilisierung der Arbeitnehmer im Schulbereich, die Dienstzeiten von mehr als 36 Monaten zurückgelegt haben, durch ihre Einsetzung in eine Planstelle für den Zeitraum 2014 bis 2016 ermöglichen.

48 — In seinen Urteilen Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, Rn. 84) und Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, Rn. 49) hat der Gerichtshof ausgeführt, dass angesichts seiner anderen Antworten in diesen Rechtssachen die dortige vierte bzw. sechste Vorlagefrage nicht mehr beantwortet zu werden brauchten, die ähnlich wie die siebte Frage in den Rechtssachen C-61/13 und C-62/13 formuliert waren.

VII – **Ergebnis**

90. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Tribunale di Napoli in den Rechtssachen C-22/13 und C-61/13 bis C-63/13 und die der Corte costituzionale in der Rechtssache C-418/13 wie folgt zu beantworten:

Nationale Rechtsvorschriften wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die zum einen die Verlängerung befristeter Arbeitsverträge zur Besetzung freier Stellen von Lehrern sowie Hilfs-, technischem und Verwaltungspersonal in öffentlichen Schulen bis zur Durchführung der Auswahlverfahren für die Aufnahme von planmäßigem Personal gestatten, ohne die geringste Sicherheit betreffend den Zeitpunkt, zu dem diese Verfahren abgeschlossen sein werden und daher ohne Festlegung objektiver und transparenter Kriterien für die Prüfung, ob die Verlängerung dieser Verträge tatsächlich einem echten Bedarf entspricht und zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist, und die zum anderen keine Maßnahme zur Vermeidung von Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge im Schulbereich vorsehen, können nicht als durch sachliche Gründe im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a der am 18. März 1999 geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge gerechtfertigt angesehen werden. Es ist jedoch Sache der vorlegenden Gerichte, unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen zu beurteilen, ob diese Voraussetzungen in den Ausgangsverfahren erfüllt sind.