SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIILO JÄÄSKINEN vom 22. April 2010[1]

I — Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Paragraf 8 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[2] (im Folgenden: Rahmenvereinbarung).

2. Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Francesca Sorge und ihrem Arbeitgeber, der Poste Italiane SpA (im Folgenden: Poste Italiane), über die in ihrem Arbeitsvertrag enthaltene Bestimmung über dessen Befristung, in der weder die Namen der vertretenen Arbeitnehmer noch die Gründe für deren Abwesenheit angegeben waren. Nach dem vor der Umsetzung der Richtlinie 1999/70 gültigen nationalen Recht hätten diese Angaben in einem solchen Vertrag enthalten sein müssen. Nach dem Decreto legislativo Nr. 368 vom 6. September 2001[3] (im Folgenden: DL Nr. 368/2001), das in zeitlicher Hinsicht auf den vorliegenden Vertrag anwendbar war, besteht eine solche Verpflichtung hingegen nicht mehr.

3. Dieses Vorabentscheidungsersuchen bietet dem Gerichtshof Gelegenheit, seine durch die Urteile Mangold und Angelidaki[4] begründete Rechtsprechung zu präzisieren und fortzuentwickeln. Er hat sich mit dem Verhältnis zwischen der oben erwähnten Änderung des nationalen Rechts und einer „Senkung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes in dem von [der Rahmenvereinbarung] erfassten Bereich“ im Sinne von deren Paragraf 8 Nr. 3 zu befassen. Er soll auch dazu Stellung nehmen, wie sich ein möglicher Verstoß des nationalen Rechts gegen die Rahmenvereinbarung auf das Ausgangsverfahren auswirkt.[5]

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 175, S. 43.

3 — Decreto legislativo attuazione della direttiva 1999/70/CE (zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70) (GURI Nr. 235 vom 9. Oktober 2001, S. 4).

4 — Urteile vom 22. November 2005, Mangold (C-144/04, Slg. 2005, I-9981), und vom 23. April 2009, Angelidaki u. a. (C-378/07 bis C-380/07, Slg. 2009, I-3071).

5 — Dieses Gericht hat jüngst im Rahmen eines die Poste Italiane SpA betreffenden Rechtsstreits, in dem es auch um das DL Nr. 368/2001 und Paragraf 8 der Rahmenvereinbarung geht, beim Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen eingereicht (Rechtssache Vino, C-20/10).

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Unionsrecht* [6]

4. Mit der auf Art. 139 Abs. 2 EG [7] gestützten Richtlinie 1999/70 soll nach deren Art. 1 „die zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (EGB, UNICE und CEEP) [8] geschlossene Rahmenvereinbarung …, die im Anhang enthalten ist, durchgeführt werden".

5. Den Erwägungsgründen 3, 6, 7 und 13 bis 17 dieser Richtlinie sowie den ersten drei Absätzen der Präambel und den Nrn. 3, 5 bis 8 und 10 der Allgemeinen Erwägungen der Rahmenvereinbarung ist Folgendes zu entnehmen:

— Die Verwirklichung des Binnenmarkts muss zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft führen, und zwar durch eine Angleichung dieser Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts, namentlich in Bezug auf andere Arbeitsformen als das unbefristete Arbeitsverhältnis, um ein besseres Gleichgewicht zwischen der Flexibilität der Arbeitszeit und der Sicherheit der Arbeitnehmer zu erreichen.

— Diese Ziele können auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden, so dass es angemessen erschien, auf eine gesetzlich bindende Gemeinschaftsmaßnahme zurückzugreifen, die in enger Zusammenarbeit mit den repräsentativen Sozialpartnern erarbeitet worden ist.

— Die Unterzeichnerparteien der Rahmenvereinbarung erkennen an, dass unbefristete Verträge die übliche Form des Beschäftigungsverhältnisses darstellen und weiter darstellen werden, da sie zur Lebensqualität der betreffenden Arbeitnehmer und zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit beitragen, dass jedoch befristete Beschäftigungsverträge unter bestimmten Umständen den Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entsprechen.

— Die Rahmenvereinbarung legt die allgemeinen Grundsätze und Mindestvorschriften für befristete Arbeitsverträge nieder und schafft damit vor allem einen allgemeinen Rahmen, der durch den Schutz vor Diskriminierung die

6 — Da es im Ausgangsverfahren um die Auslegung eines Decreto legislativo vom 6. September 2001 geht, werden die Bestimmungen des EG-Vertrags nach der Nummerierung vor dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angeführt.

7 — Nach Art. 139 Abs. 2 EG können die Sozialpartner gemeinsam beantragen, dass die auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission durchgeführt werden.

8 — D. h. der Europäische Gewerkschaftsbund, die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (seit 2007 BusinessEurope) und der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft.

Gleichbehandlung von Arbeitnehmern in befristeten Arbeitsverhältnissen sichern und den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge verhindern soll, wobei es den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern überlassen bleibt, die Anwendungsmodalitäten dieser Grundsätze und Vorschriften im Einzelnen zu definieren, um so die besonderen Gegebenheiten der jeweiligen nationalen, sektoralen und saisonalen Situation zu berücksichtigen.

— Deshalb war nach Ansicht des Rates der Europäischen Union der geeignete Rechtsakt zur Durchführung dieser Rahmenvereinbarung eine Richtlinie, da sie für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

— Was konkret die Begriffe betrifft, die in der Rahmenvereinbarung verwendet, dort jedoch nicht genau definiert werden, so überlässt es die Richtlinie 1999/70 den Mitgliedstaaten, diese entsprechend ihrem nationalen Recht und/oder ihrer nationalen Praxis zu präzisieren, vorausgesetzt, sie halten sich dabei an die Rahmenvereinbarung.

— Nach Ansicht der Unterzeichnerparteien der Rahmenvereinbarung hilft die aus objektiven Gründen erfolgende Inanspruchnahme befristeter Arbeitsverträge, Missbrauch zulasten der Arbeitnehmer zu vermeiden.

6. In Paragraf 1 der Rahmenvereinbarung sind deren beiden Ziele festgelegt, indem zum einen auf die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierungen hingewiesen wird, der in Paragraf 4 geregelt ist, zum anderen auf die Maßnahmen zur Verhinderung des missbräuchlichen Rückgriffs auf aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse, die in Paragraf 5 geregelt sind.

7. Der Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung ist in Paragraf 2 wie folgt festgelegt: „befristet beschäftigte Arbeitnehmer“ — ein Begriff, der in Paragraf 3 definiert ist — „mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition“.

8. In Paragraf 8 („Umsetzungsbestimmungen“) ist bestimmt:

„1. Die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner können günstigere Bestimmungen für Arbeitnehmer beibehalten oder einführen, als sie in dieser Vereinbarung vorgesehen sind.

…

3. Die Umsetzung dieser Vereinbarung darf nicht als Rechtfertigung für die Senkung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes in dem von dieser Vereinbarung erfassten Bereich dienen.

…

5. Die Vermeidung und Behandlung von Streitfällen und Beschwerden, die sich aus der Anwendung dieser Vereinbarung ergeben, erfolgen im Einklang mit den einzelstaatlichen gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und Gepflogenheiten.

...“

B — *Nationales Recht*

1. Die aufgehobene Regelung

9. In Art. 1 Abs. 1 bis 4 des Gesetzes Nr. 230 vom 18. April 1962 zur Regelung befristeter Arbeitsverträge (im Folgenden: Gesetz Nr. 230/1962)[9] in geänderter Fassung war bestimmt:

„Arbeitsverträge gelten als unbefristet, unbeschadet der unten genannten Ausnahmen.

Der Vertrag kann befristet werden:

...

b) wenn die Einstellung erfolgt, um abwesende Arbeitnehmer zu vertreten, die Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes haben, vorausgesetzt, in dem befristeten Vertrag sind der Name des vertretenen Arbeitnehmers und die Gründe für die Vertretung angegeben;

...

Die Befristung ist unwirksam, wenn sie nicht schriftlich niedergelegt ist.

Der Arbeitgeber hat dem Arbeitnehmer eine Kopie der Niederschrift auszuhändigen.

...“

2. Die geltende Regelung

10. Mit Art. 11 Abs. 1 des DL Nr. 368/2001 ist das Gesetz Nr. 230/1962 mit Wirkung zum 24. Oktober 2001 in vollem Umfang aufgehoben worden; die italienische Regierung wurde tätig auf der Grundlage eines Gesetzes,

9 — GURI Nr. 125 vom 17. Mai 1962.

das sie dazu ermächtigte, die erforderlichen Vorschriften für die Umsetzung von Gemeinschaftsrechtsakten wie der Richtlinie 1999/70 zu erlassen. [10]

11. Art. 1 Abs. 1 bis 3 des DL Nr. 368/2001 in der auf den vorliegenden Fall anwendbaren Fassung [11] lautet:

„1. Die Befristung von Arbeitsverträgen ist aus technischen Gründen oder aus Gründen der Produktion, der Organisation oder der Vertretung von Arbeitnehmern zulässig.

2. Die Befristung ist nichtig, wenn sie nicht unmittelbar oder mittelbar in einem Schriftstück niedergelegt ist, in dem die in Abs. 1 genannten Gründe angegeben sind.

3. Der Arbeitgeber hat dem Arbeitnehmer innerhalb von fünf Werktagen nach Aufnahme der Arbeit eine Kopie des Schriftstücks auszuhändigen."

10 — Nach seiner Präambel ist das DL Nr. 368/2001 auf der Grundlage des Ermächtigungsgesetzes Nr. 422 vom 29. Dezember 2000 (GURI Nr. 16 vom 20. Januar 2001, S. 5) und insbesondere in Anwendung von dessen Art. 1 und seines Anhangs B, der sich auf die Richtlinie 1999/70 bezieht, erlassen worden.

11 — Der streitige Vertrag ist vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 247 vom 24. Dezember 2007 (GURI Nr. 301 vom 29. Dezember 2007, S. 3) geschlossen worden, mit dem in Art. 1 des DL Nr. 368/2001 am Anfang ein Absatz eingefügt worden ist, wonach „Arbeitsverträge … grundsätzlich auf unbestimmte Dauer geschlossen [werden]".

III — Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen

12. Am 29. September 2004 schloss Frau Sorge mit Poste Italiane einen befristeten Arbeitsvertrag; darin heißt es, dass sie eingestellt wurde „aus Gründen der Vertretung, im Hinblick auf das konkrete Erfordernis, die Vertretung der im Bereich des Briefzentrums Apulien/Basilicata für die Zustellung zuständigen Mitarbeiter sicherzustellen, und zwar in der Zeit vom 1. Oktober 2004 bis zum 15. Januar 2005".

13. Mit Klageschrift vom 18. Februar 2008 erhob Frau Sorge beim Tribunale di Trani — sezione lavoro (im Folgenden: Tribunale di Trani) gegen Poste Italiane Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der in dem Vertrag enthaltenen Bestimmung über die Befristung. Sie machte geltend, dass darin die Namen der vertretenen Arbeitnehmer und der Grund für die Vertretung nicht angegeben seien, obwohl diese Angaben bei einer befristeten Anstellung aus Gründen der Vertretung auch im Rahmen des DL Nr. 368/2001 immer noch erforderlich seien.

14. Poste Italiane bestritt, dass eine solche Verpflichtung bestehe; sie machte geltend Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962 sei durch Art. 11 Abs. 1 des DL Nr. 368/2001, das in zeitlicher Hinsicht anwendbar sei, aufgehoben worden und durch keine Bestimmung mit vergleichbarem Inhalt ersetzt worden.

15. Mit Beschluss vom 9. Juni 2008 hat das Tribunale di Trani beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen [12]:

1. Ist Paragraf 8 der durch die Richtlinie 1999/70/EG durchgeführten Rahmenvereinbarung dahin auszulegen, dass sie einer innerstaatlichen Regelung wie der in den Art. 1 und 11 des Decreto legislativo Nr. 368/2001 enthaltenen entgegensteht, durch die in Umsetzung der Richtlinie 1999/70/EG Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962 aufgehoben wurde (wonach ‚die Befristung des Vertrags' zulässig war, ‚wenn die Anstellung erfolgt, um abwesende Arbeitnehmer zu vertreten, die Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes haben, vorausgesetzt, im befristeten Arbeitsvertrag wird der Name des vertretenen Arbeitnehmers und der Grund für seine Vertretung angeführt') und durch eine Bestimmung ersetzt wurde, die keine solchen Konkretisierungsverpflichtungen mehr vorsieht?

2. Sollte Frage 1 zu bejahen sein: Hat das nationale Gericht die insofern gemeinschaftsrechtswidrige innerstaatliche Regelung unangewandt zu lassen?

12 — Mit Beschluss vom 21. April 2008 hatte das Tribunale di Trani bereits eine die Verfassungsmäßigkeit der Art. 1 und 11 des DL Nr. 368/2001 betreffende Frage aufgeworfen, zu der die Corte costituzionale (italienisches Verfassungsgericht) mit Entscheidung Nr. 214 vom 8. Juli 2009 Stellung genommen hat.

16. Die Klägerin und die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die italienische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben sowohl schriftliche Erklärungen eingereicht als auch mündliche Ausführungen gemacht. Die niederländische Regierung hat nur schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV — Würdigung

A — *Einleitung*

17. In ihrem am 1. Juli 2009 [13] eingereichten Schriftsatz weist die Klägerin des Ausgangsverfahrens darauf hin, dass der Rechtssache insoweit besondere Bedeutung zukomme, als zum einen zwischen Poste Italiane und deren Beschäftigten ungefähr 15 000 Verfahren anhängig seien und sich zum anderen die italienischen Gerichte erster, zweiter und höchster Instanz zu den Rechtsakten, die Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens seien, bereits geäußert hätten oder noch damit befasst seien.

18. Auch das vorlegende Gericht rechtfertigt das Vorabentscheidungsersuchen damit, dass es eine Vielzahl tatrichterlicher Entscheidungen gebe, in denen das DL Nr. 368/2001

13 — Anders als die Vorlageentscheidung sind die Erklärungen der Parteien alle nach dem Erlass des Urteils Angelidaki u. a. eingereicht worden.

ausgelegt worden sei, und zwar in völlig uneinheitlicher Weise. Über die vielen Entscheidungen hinaus, die Frau Sorge als Anhang zu ihrem Schriftsatz vorgelegt hat, wurde in der mündlichen Verhandlung auch auf mehrere jüngst dazu ergangene Entscheidungen der Corte suprema di cassazione (Kassationshof) und der Corte costituzionale (Verfassungsgericht) hingewiesen [14]. Die Angaben des vorlegenden Gerichts und die verschiedenen Schriftstücke, die von den Verfahrensbeteiligten vorgelegt worden sind, stiften im Hinblick auf den Inhalt des einschlägigen innerstaatlichen Rechts allerdings eine gewisse Verwirrung.

19. Vorab werde ich auch einige Grundprinzipien in Erinnerung rufen, die für die Auslegung der im Bereich der Sozialpolitik erlassenen Vorschriften maßgeblich sein können. Aus den Art. 136 ff. EG geht hervor, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich zuständig bleiben und dass die in diesem Rahmen getroffenen Maßnahmen der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung tragen müssen.

20. Mit Art. 139 EG sollen Kollektivverhandlungen auf Gemeinschaftsebene gefördert und sogar eine autonome Normsetzungsbefugnis der Sozialpartner anerkannt werden. Mit der auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge werden nur Mindestvorschriften festgesetzt und im Grunde gegenläufige, also Kompromisse erfordernde Ziele verfolgt, wie u. a. die Erreichung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Flexibilität der Arbeitszeit für die Unternehmen und Sicherheit des Arbeitsplatzes für die Arbeitnehmer [15], aber auch die Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten der jeweiligen nationalen, sektoralen und saisonalen Situation [16].

21. Alle diese Erwägungen dürfen bei der Auslegung der Vorschriften, die Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens sind, nicht aus den Augen verloren werden. Zwar sind arbeitsrechtliche Schutzvorschriften ebenso wie Bestimmungen in Arbeitsverträgen im Zweifel zugunsten der schwächeren Partei, also des Arbeitnehmers, auszulegen; Bestimmungen in Tarifverträgen sind meines Erachtens aber streng auszulegen, damit der gemeinsame Wille der Vertragsparteien nicht untergraben wird. [17] Die der Anwendbarkeit

14 — Der Bevollmächtigte von Poste Italiane hat dem Gerichtshof am Ende der mündlichen Verhandlung die Entscheidung der Corte costituzionale Nr. 214 vom 8. Juli 2009 und drei Urteile der Corte suprema di cassazione — Sezione lavoro (Urteil vom 26. November 2009 und vom 14. Januar 2010, Nr. R.G.N. 22536/2008, Urteil vom 26. November 2009 und vom 14. Januar 2010, Nr. R.G.N. 21956/2008 und 22465/2008, und Urteil vom 10. Dezember 2009 und vom 27. Januar 2010, Nr. R.G.N. 20577/2006) vorgelegt.

15 — Zwei Ziele, die in dem Neologismus „Flexicurity“ kombiniert werden, der insbesondere in Dokumenten der Kommission wie der Mitteilung vom 27. Juni 2007, KOM(2007) 359 endg. verwendet wird.

16 — Vgl. insoweit Präambel und Allgemeine Erwägungen der Rahmenvereinbarung.

17 — Die europäischen Tarifverträge als verbindliche Rechtsinstrumente — und somit das europäische Kollektivarbeitsrecht — stehen und fallen nämlich mit dem Vertrauen der Sozialpartner darauf, dass sie getreu dem ausgehandelten Kompromiss ausgelegt und angewandt werden.

der Rahmenvereinbarung durch den Wortlaut der entsprechenden Tatbestandsmerkmale gezogenen Grenzen dürfen also nicht ohne triftigen Grund überschritten werden.

B — *Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen*

22. Poste Italiane macht vorab geltend, die mit der Vorlageentscheidung vom 9. Juni 2008 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen seien unzulässig und nicht entscheidungserheblich; der Gerichtshof habe inzwischen in dem am 23. April 2009 ergangenen Urteil Angelidaki u. a. vergleichbare Fragen beantwortet [18] und dem Tribunale di Trani damit Kriterien an die Hand gegeben, die es ihm ermöglichten, eigenständig zu entscheiden.

23. Meines Erachtens bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit der Vorlagefragen, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht festgestellt hat, keinerlei Zweifel. Denn die Neuheit einer Vorlagefrage stellt keineswegs eine Voraussetzung für deren Zulässigkeit dar. Nichts hindert den nationalen Richter daran, dem Gerichtshof eine Frage, die dieser möglicherweise bereits beantwortet hat, noch einmal zu stellen.

24. In einem solchen Fall kann der Gerichtshof gemäß Art. 104 § 3 Abs. 1 der Verfahrensordnung durch Beschluss entscheiden. [19] Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ergibt sich eindeutig, dass die Ähnlichkeit der Vorlagefragen mit denen, die der Gerichtshof später in dem Urteil Angelidaki u. a. beantwortet hat, für sich genommen keinen Unzulässigkeitsgrund darstellt. Der Gerichtshof hat von dieser Verfahrensmöglichkeit gerade auch in Rechtssachen Gebrauch gemacht, in denen sich die Antwort auf eine übereinstimmende Frage aus dem genannten Urteil ableiten ließ und auf die in diesen Fällen vor der Verkündung dieses Urteils gestellte Frage übertragbar war. [20]

25. Überdies kann im Rahmen des in Art. 234 EG vorgesehenen Verfahrens nach ständiger Rechtsprechung das vorlegende Gericht, das allein den dem Rechtsstreit, mit dem es befasst ist, zugrunde liegenden Sachverhalt unmittelbar kennt und in dessen Verantwortungsbereich seine Entscheidung in der Sache fällt, im Hinblick auf den Einzelfall sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der Fragen, die es dem Gerichtshof vorlegt, am besten beurteilen. Betreffen diese Fragen die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, so ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden, allerdings vorbehaltlich der zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit vorgenommenen

18 — Vgl. insbesondere die Randnrn. 126 und 208 bis 212 des Urteils Angelidaki u. a.

19 — „Stimmt eine zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage mit einer Frage überein, über die der Gerichtshof bereits entschieden hat, oder kann die Antwort auf eine solche Frage klar aus der Rechtsprechung abgeleitet werden, so kann der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts jederzeit durch Beschluss entscheiden, der mit Gründen zu versehen ist und auf das frühere Urteil oder auf die betreffende Rechtsprechung verweist."

20 — Vgl. Beschlüsse vom 24. April 2009, Koukou (C-519/08), und vom 23. November 2009, Lagoudakis (C-162/08 bis C-164/08).

Untersuchung der Umstände, unter denen er vom nationalen Gericht angerufen wird. [21]

26. Das Tribunale di Trani hat sein Vorabentscheidungsersuchen im Hinblick auf dessen Erheblichkeit aber ganz klar hinreichend begründet: (1) Es hat den Sachverhalt geschildert, der dem Ersuchen zugrunde liegt. (2) Es hat die erforderlichen Angaben zu den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften gemacht. (3) Es hat das Vorbringen der Parteien wiedergegeben und seine Zweifel im Hinblick auf die nationale Rechtsprechung dargelegt, die es veranlasst haben, sich Gedanken über die Auslegung des Unionsrechts zu machen. (4) Es hat ausgeführt, warum eine Antwort auf die beiden Vorlagefragen für die Entscheidung im Ausgangsverfahren erforderlich ist. Somit entsprach die beantragte Auslegung des Unionsrechts zum Zeitpunkt der Anrufung des Gerichtshofs tatsächlich einem durch die Entscheidung des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits bedingten objektiven Bedürfnis. [22]

27. Aufgrund all dieser Umstände bin ich der Meinung, dass die Einwände der Beklagten des Ausgangsverfahrens unbegründet sind und das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zulässig ist.

21 — Vgl. u. a. Urteil Mangold (Randnrn. 34 ff.) und Urteil vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, Slg. 2006, I-6057, Randnrn. 39 ff.).

22 — Vgl. Urteil Mangold, Randnr. 38.

C — *Reichweite des sogenannten Verschlechterungsverbots*

28. In seiner Entscheidung äußert das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit des DL Nr. 368/2001 mit der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung im Anhang dieser Richtlinie. Mit der ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht insbesondere wissen, ob die Bestimmungen der Art. 1 und 11 des DL Nr. 368/2001 nicht zu einer verbotenen Senkung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes im Sinne von Paragraf 8 der Rahmenvereinbarung geführt haben. Im Hinblick auf die in der vorliegenden Rechtssache festzustellende Breite der Argumentation erscheint es mir erforderlich, zunächst den Rahmen des zu erlassenden Urteils und damit der vorliegenden Schlussanträge einzugrenzen. Auch ist der Anwendungsbereich von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung zu bestimmen, bevor diese Bestimmung inhaltlich ausgelegt wird.

1. Zur Begrenzung der Tragweite der Frage und damit der Antwort

29. Nach ihrem Wortlaut betrifft die erste Vorlagefrage zwar offensichtlich die Auslegung sämtlicher Bestimmungen des Paragrafen 8 der Rahmenvereinbarung. Das Tribunale di Trani hat aber im Übrigen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es ihm um die Klärung der Frage gehe, ob die Art. 1 und 11

des DL Nr. 368/2001 gegen das sogenannte Verschlechterungsverbot verstoßen, das in Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung enthalten ist.

30. Soweit in bestimmten Erklärungen, insbesondere denen von Frau Sorge, Ausführungen zu den Paragrafen 4 und 5 der Rahmenvereinbarung oder anderen Bestimmungen des DL Nr. 368/2001 als denen, auf die das Tribunale di Trani abgestellt hat [23], gemacht werden, ist festzustellen, dass der Gegenstand des Verfahrens vor dem Gerichtshof durch das Vorabentscheidungsersuchen und nicht durch etwaige Maßgaben der Verfahrensbeteiligten bestimmt wird.

31. Nach ständiger Rechtsprechung hat sich der Gerichtshof nicht mit von den Parteien des Ausgangsverfahrens oder den Verfahrensbeteiligten, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, vorgetragenen Argumenten zu befassen, die Probleme betreffen, die nicht in den Vorlagefragen enthalten sind. [24] Außerdem wäre ein Eingehen auf die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens in ihren Schriftsätzen angeführten zusätzlichen Argumente mit der Verpflichtung des Gerichtshofs unvereinbar, den Regierungen der Mitgliedstaaten und den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit zu geben, gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs Erklärungen abzugeben, da den Verfahrensbeteiligten nach dieser Vorschrift nur die Vorlageentscheidungen zugestellt werden. [25]

32. Im Übrigen ist unstreitig, dass es im Ausgangsverfahren um den Abschluss eines einzigen befristeten Vertrags geht, und nicht um einen Vertrag, der zu einer Reihe von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen gehört. Da Paragraf 5 Nrn. 1 und 2 der Rahmenvereinbarung nur letzteren Fall betrifft, besteht kein Anlass, eine Auslegung dieser Bestimmung, insbesondere des darin enthaltenen Begriffs „sachliche Gründe“, die die Verlängerung solcher Verträge rechtfertigen, vorzunehmen. [26] Auch im Urteil Mangold [27] hat der Gerichtshof nach der Feststellung, dass die Parteien nur einen einzigen Arbeitsvertrag miteinander geschlossen haben, ausgeführt, dass die Auslegung von Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung unter diesen Umständen für die Entscheidung im Ausgangsverfahren offensichtlich nicht erheblich ist.

23 — Frau Sorge bezieht sich nicht nur auf Art. 1 Abs. 1, 2 und 4, sondern auch auf Art. 2 Abs. 1a, Art. 4, Art. 4a und Art. 5 Abs. 3 bis 4a des DL Nr. 368/2001.

24 — Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens ist es allein Sache des nationalen Gerichts, die Erheblichkeit derartiger Argumente zu beurteilen und gegebenenfalls den Gerichtshof erneut anzurufen, wenn es der Ansicht ist, dass es zum Erlass seines Urteils zusätzliche Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts benötigt. Vgl. u. a. Urteile vom 3. Oktober 1985, CBEM (311/84, Slg. 1985, 3261, Randnrn. 9 f.), und vom 24. März 1992, Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias u. a. (C-381/89, Slg. 1992, I-2111, Randnrn. 18 f.).

25 — Vgl. u. a. Urteile vom 20. März 1997, Phytheron International (C-352/95, Slg. 1997, I-1729, Randnr. 14), und vom 17. September 1998, Kainuun Liikenne und Pohjolan Liikenne (C-412/96, Slg. 1998, I-5141, Randnr. 24).

26 — Vgl. zu diesem Begriff u. a. Urteil Adeneler u. a. (Randnrn. 66 ff.) und Beschluss vom 12. Juni 2008, Vassilakis (C-364/07, Randnrn. 88 ff.).

27 — Randnrn. 40 bis 43.

33. Auch der von Frau Sorge angeführte Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung ist nicht Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens. Allerdings dürften diese Bestimmungen über die Nichtdiskriminierung, die eine allgemeine Tragweite haben, meines Erachtens auf alle befristeten Arbeitsverträge anwendbar sein, auch auf einen ersten oder einzigen solchen Vertrag.

2. Zum Anwendungsbereich von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung

34. Die Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ist besonders wichtig, weil nach deren Paragraf 8 Nr. 3 das in dieser Vorschrift aufgestellte Verbot nur in „dem von dieser Vereinbarung erfassten Bereich" gilt. In den Paragrafen 1 und 2 dieser Rahmenvereinbarung sind deren Gegenstand bzw. deren Anwendungsbereich definiert. Meines Erachtens erstreckt sich die Wirkung dieser allgemeinen Bestimmungen ganz klar auf Paragraf 8. Mit anderen Worten, der Anwendungsbereich des sogenannten Verschlechterungsverbots deckt sich mit dem der Rahmenvereinbarung, in der dieses Verbot enthalten ist.

35. Hingegen ist der Anwendungsbereich von Spezialvorschriften wie Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung, der speziell die Verhinderung von Missbrauch im Zusammenhang mit dem Rückgriff auf aufeinanderfolgende befristete Verträge betrifft, vom Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung insgesamt und dem Anwendungsbereich von Paragraf 8 im Besonderen zu unterscheiden.

36. Zwar sagt die Rahmenvereinbarung, wie die Kommission zu Recht feststellt, nichts über die Gründe, die den Abschluss eines ersten befristeten Vertrags rechtfertigen können — im Gegensatz zu der die Mitgliedstaaten gemäß Paragraf 5 Nr. 1 Buchst. a bei der Verlängerung solcher Verträge treffenden Verpflichtung, insoweit Maßnahmen zu ergreifen. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass die Rahmenvereinbarung den Mitgliedstaaten nicht vorgibt, eine Maßnahme zu erlassen, nach der jeder erste oder einzige befristete Arbeitsvertrag aus sachlichen Gründen im Sinne von Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt sein muss — einer Bestimmung, von der solche Verträge nicht erfasst werden. [28]

37. Daraus kann meines Erachtens aber, anders als die Italienische Republik meint, nicht gefolgert werden, dass die vom vorlegenden Gericht angewandten nationalen Rechtsvorschriften nicht in den von der Rahmenvereinbarung erfassten Bereich fielen, da die Verpflichtung, den ersten und einzigen befristeten Vertrag durch sachliche Gründe zu rechtfertigen, und die Art dieser Gründe nichts mit der Rahmenvereinbarung zu tun hätten, und dass also die durch das DL Nr. 368/2001 eingeführten Änderungen keine durch Paragraf 8 Nr. 3 dieser Vereinbarung verbotene Verschlechterung darstellen könnten.

28 — Vgl. Urteile Mangold (Randnrn. 41 bis 43) und Angelidaki u. a. (Randnr. 90).

38. In Fällen wie dem von Frau Sorge, bei denen es um einen einzigen befristeten Vertrag geht, ist die Spezialvorschrift des Paragrafen 5 der Rahmenvereinbarung zwar nicht einschlägig; diese Fälle können aber dennoch in den Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung fallen. Mithin können die nationalen Vorschriften, denen die ersten oder einzigen befristeten Verträge unterliegen, nicht allein wegen der begrenzten Tragweite von Paragraf 5 vom sogenannten Verschlechterungsverbot ausgenommen sein, das einen ebenso allgemeinen Bereich erfasst wie die Rahmenvereinbarung.

39. Es ist nämlich unstreitig, dass sich der Gerichtshof sowohl im Urteil Mangold [29] als auch im Urteil Angelidaki u. a. [30] zu dem Begriff „Senkung“ im Sinne von Paragraf 8 der Rahmenvereinbarung in Bezug auf Arbeitnehmer geäußert hat, die einen ersten oder einzigen befristeten Arbeitsvertrag geschlossen haben. Nach dem Hinweis darauf, dass diese Bestimmung in Anbetracht der mit der Rahmenvereinbarung verfolgten Ziele und insbesondere in Anbetracht von Paragraf 8 Nr. 3 nicht eng ausgelegt werden kann [31] und dass der Wortlaut der Paragrafen 2 und 3 dieser Vereinbarung nicht entgegensteht [32], hat der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt, dass „Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass die ‚Senkung‘ im Sinne dieses Paragrafen anhand des allgemeinen Schutzniveaus zu prüfen ist, das in dem betreffenden Mitgliedstaat sowohl für Arbeitnehmer mit aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträgen als auch für Arbeitnehmer mit einem ersten oder einzigen befristeten Arbeitsvertrag galt“ [33].

3. Zur Auslegung des Paragrafen 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung

40. Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung wird gemeinhin als Verschlechterungsverbot bezeichnet. Durch diese Bestimmung werden zwar die Bedingungen der Ausübung der nationalen Normsetzungsbefugnis begrenzt; es soll aber einem Mitgliedstaat nicht absolut verboten werden, das allgemeine Niveau des

29 — Randnrn. 44 ff. In dieser Rechtssache ging es im Ausgangsverfahren um einen einzigen befristeten Vertrag (Urteil, Randnr. 20).

30 — Randnrn. 108 ff. In einer der drei verbundenen Rechtssachen, nämlich der Rechtssache C-378/07, ging es im Ausgangsverfahren um eine Reihe von einzigen befristeten Verträgen (Urteil, Randnr. 32).

31 — Es ist zu beachten, dass die Auslegung hier in einem anderen Zusammenhang erfolgt als dem oben (Nr. 21) von mir untersuchten. Zwar ist der von Paragraf 8 Nr. 3 erfasste Bereich nicht enger aufzufassen als derjenige der Rahmenvereinbarung; die in den Paragrafen 1 bis 3 der Rahmenvereinbarung verwendeten Begriffe sind meines Erachtens aber nicht weit auszulegen.

32 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnrn. 111 bis 116). Vgl. zum weiten Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung auch Urteile vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, Slg. 2006, I-7213, Randnrn. 40 ff.), vom 7. September 2006, Vassallo (C-180/04, Slg. 2006, I-7251, Randnr. 32), und vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Slg. 2007, I-7109, Randnrn. 24 ff.).

33 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 121).

nach innerstaatlichem Recht bestehenden Arbeitnehmerschutzes zu senken. Vielmehr muss der Mitgliedstaat, wenn er sich dafür entscheidet, eine solche Senkung vorzunehmen, dazu stehen und nicht die Politik, für die er sich so auf nationaler Ebene entschieden hat, verhüllen, indem er angebliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Vorschriften des Unionsrechts vorschützt. Es wäre genauer, diese Bestimmung als „Transparenzklausel" zu bezeichnen, wie es Generalanwalt Tizzano in der Rechtssache Mangold [34] vorgeschlagen hat, nachdem er aufgezeigt hatte, dass es sich keinesfalls um eine „Stillhalteklausel" handelt.

41. Aus dem Urteil Angelidaki u. a. in Verbindung mit dem Urteil Mangold lassen sich klare Hinweise für die Beurteilung der Frage entnehmen, ob die Reform, mit der wir es im vorliegenden Fall zu tun haben, nach der fraglichen Bestimmung verboten ist oder nicht.

42. Aus den Akten geht hervor, dass die vom vorlegenden Gericht angeführte Senkung, die die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet, darin bestehen soll, dass mit dem DL Nr. 368/2001 die vorher im Gesetz Nr. 230/1962 vorgesehene Verpflichtung aufgehoben worden ist, in einem befristeten Vertrag den Namen des vertretenen Arbeitnehmers, der Anspruch auf Erhaltung seines Arbeitsplatzes hat, und den Grund für die Vertretung anzugeben.

43. Hierzu sei angemerkt, dass eine solche Reform meines Erachtens isoliert betrachtet eine Senkung des Schutzes der Arbeitnehmer bedeutet, die befristete Arbeitsverträge schließen. Die Verpflichtung, den Namen des vertretenen Arbeitnehmers anzugeben, verbessert die Möglichkeiten sowohl der Arbeitnehmer als auch der Gewerkschaften, zu überprüfen, ob der Arbeitgeber die für solche Verträge geltenden restriktiven Vorschriften beachtet. Ferner verfügen Arbeitgeber mit einer großen Zahl an Beschäftigten, wenn eine solche Verpflichtung nicht besteht, im Hinblick auf Vertretungsverträge unter Umständen über eine höhere Flexibilität. Denn es ist dann nicht mehr erforderlich, dass die Zeiten der Abwesenheit und die der Vertretung der namentlich bestimmten Arbeitnehmer genau übereinstimmen; es genügt eine ausgeglichene Nettobilanz zwischen der Zahl der Abwesenheiten und der Vertretungen. Mit der Abschaffung dieser Verpflichtung wird es solchen Arbeitgebern unter Umständen erleichtert, für Vertretungen auf befristete Verträge zurückzugreifen, während sie sonst unter Umständen für die Ferien, krankheitsbedingte Ausfälle und alle anderen durchaus vorhersehbaren Abwesenheitsgründe eine Reserve von unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern vorhalten müssten.

44. Mit diesem Ansatz, mit dem auf das Schicksal der einzelnen Arbeitsverträge abgestellt wird, lässt sich aber nicht bestimmen, ob gegen das in der Rahmenvereinbarung enthaltene Verschlechterungsverbot verstoßen wird. Wie der Gerichtshof festgestellt

34 — Schlussanträge von Generalanwalt Tizzano in der Rechtssache Mangold.

hat [35], ist zu prüfen, inwieweit die Änderungen durch die nationale Regelung zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung zum einen als mit der „Umsetzung" der Rahmenvereinbarung zusammenhängend gelten und zum anderen das „allgemeine Niveau des Arbeitnehmerschutzes" im Sinne von Paragraf 8 Nr. 3 dieser Vereinbarung betreffen können.

45. Zu dem ersten Kriterium hat der Gerichtshof ausgeführt, das der Begriff des Zusammenhangs mit der „Umsetzung" der Rahmenvereinbarung alle nationalen Maßnahmen erfasst, die die Erreichung des mit der Richtlinie 1999/70 verfolgten Zieles gewährleisten sollen, einschließlich derjenigen, mit denen nach der eigentlichen Umsetzung die bereits erlassenen nationalen Rechtsvorschriften ergänzt oder geändert werden. [36] Im vorliegenden Fall dürfte diese erste Voraussetzung erfüllt sein [37] in Anbetracht der Präambel des DL Nr. 368/2001, in der ausdrücklich von der Richtlinie 1999/70 die Rede ist, und in Anbetracht der Bestimmungen des Gesetzes, mit dem die italienische Regierung ermächtigt worden ist, in diesem Bereich tätig zu werden, in denen auch auf diese Richtlinie Bezug genommen wird. [38] Allerdings kann die Regelung nicht als Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung zuwiderlaufend angesehen werden, wenn die Senkung, die sie mit sich bringt, nicht durch das Erfordernis der Umsetzung dieser Vereinbarung gerechtfertigt ist, sondern durch die Notwendigkeit, auf ein anderes Ziel als die Umsetzung hinzuwirken. [39]

46. Insoweit ist es meines Erachtens hilfreich, drei Kategorien von innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu unterscheiden: erstens diejenigen, mit denen die Richtlinie eigentlich umgesetzt werden soll und die deren Anforderungen notwendigerweise genügen müssen; zweitens diejenigen, die im Rahmen der Umsetzung von Vorschriften wie denjenigen der Rahmenvereinbarung erlassen werden, mit denen nur allgemeine Grundsätze und Mindestvorschriften festgelegt werden, über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können; drittens diejenigen, die überhaupt nichts mit der Richtlinie oder der Rahmenvereinbarung zu tun haben. Ein und dieselbe Reform des innerstaatlichen Rechts kann aber diese drei Dimensionen aufweisen. Wenn die Rechtslage nach der Umsetzung insgesamt schlechter ist als vor der Umsetzung, so kann dies ein Zeichen einer Senkung des allgemeinen Schutzes im Sinne von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung sein. Wenn diese Bestimmung allerdings dahin zu verstehen wäre, dass sie eine Verpflichtung zur Transparenz begründet, könnte von einem Mitgliedstaat verlangt werden, dass er bei der Einführung einer bestimmten Änderung klar angibt, ob er damit die Rahmenvereinbarung umsetzen oder ein anderes Ziel erreichen will.

47. Keiner der Verfahrensbeteiligten hat insoweit etwas Beweiskräftiges vorgebracht. Jedenfalls ist im Rahmen des durch Art. 234

35 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 130).

36 — Urteil Mangold (Randnr. 51).

37 — Die Italienische Republik macht zwar geltend, die Art. 1 und 11 des DL Nr. 368/2001 fielen nicht in den von der Rahmenvereinbarung erfassten Bereich; den insoweit vorgebrachten Argumenten kann meines Erachtens aber nicht gefolgt werden, und zwar aus den oben dargelegten Gründen.

38 — Vgl. oben, Fn. 10.

39 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 133).

EG geschaffenen Systems der richterlichen Zusammenarbeit die Auslegung der Vorschriften des innerstaatlichen Rechts ausschließlich Sache der zuständigen nationalen Gerichte. [40] Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts aber „[hängt] die *reformatio in peius* hinsichtlich des Vertretungszwecks eng mit der Pflicht zur Anpassung der italienischen Regelung an die fragliche Richtlinie [zusammen]“ [41].

48. Nach Lage der Akten ist nicht auszuschließen, dass es mit der Umsetzung der Rahmenvereinbarung zusammenhängt, dass die Verpflichtung, den Namen des vertretenen Arbeitnehmers und den Grund für die Vertretung anzugeben, im DL Nr. 368/2001 nicht mehr vorgesehen ist; es ist aber ebenso möglich, dass irgendein anderes Ziel als diese Umsetzung zu dieser Reform geführt hat. Es ist nicht Sache des Gerichtshofs, sondern wird eher Sache des nationalen Gerichts sein, herauszufinden, welche Gründe für den Erlass der betreffenden nationalen Bestimmung maßgebend gewesen sind. [42]

49. Was die zweite Voraussetzung angeht, die im Urteil Angelidaki aufgestellt worden ist, nämlich dass die Senkung das „allgemeine Niveau des [S]chutzes“ befristet beschäftigter Arbeitnehmer betreffen muss, so wird damit impliziert, dass von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung nur eine Herabsetzung erfasst werden kann, die ihrem Umfang nach so geartet ist, dass sie die nationale Regelung über befristete Arbeitsverträge insgesamt berührt. [43]

50. Insoweit ist die Bedeutung der Auswirkungen der fraglichen Änderungen auf das Niveau des Schutzes der befristet eingestellten Arbeitnehmer im Verhältnis zur vorher bestehenden innerstaatlichen Rechtslage zu bestimmen.

51. Die durch Art. 1 des DL Nr. 368/2001 gegenüber dem vorher geltenden innerstaatlichen Recht eingeführten Änderungen betreffen ganz klar nicht alle Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen, sondern nur diejenigen, die eingestellt worden sind, um fehlende Arbeitnehmer zu vertreten, die einen Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes haben, da nur diese Gruppe von der Bestimmung des Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962 erfasst war, auf die in der Vorlageentscheidung abgestellt wird.

52. Soweit die zum Zweck der Vertretung eingestellten Arbeitnehmer keinen erheblichen Teil der in dem betreffenden Mitgliedstaat befristet beschäftigten Arbeitnehmer ausmachen, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist, ist die Herabsetzung des Schutzes, den eine solche begrenzte Gruppe von Arbeitnehmern genießt, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [44] an sich nicht geeignet, das Schutzniveau, das nach dem nationalen Recht für Arbeitnehmer mit einem

40 — Vgl. u. a. Beschluss Vassilakis u. a. (Randnr. 134), Urteil Marrosu und Sardino (Randnr. 54) und Urteil vom 7. Mai 2009, Rijkeboer (C-553/07, Slg. 2009, I-3889, Randnr. 30).

41 — Abschnitt III des Vorabentscheidungsersuchens.

42 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 138).

43 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 140).

44 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 142).

befristeten Arbeitsvertrag gilt, insgesamt zu berühren.

53. Zudem ist festzustellen, dass die neue Regelung zum einen das Erfordernis beibehält, dass der Grund für den Rückgriff auf einen befristeten Arbeitsvertrag genannt wird, indem auf konkrete technische Gründe oder Gründe der Produktion, der Organisation oder der Vertretung von Arbeitnehmern Bezug genommen wird, und zum anderen auch die mit dieser Anforderung verbundene Sanktion fortgelten lässt, nämlich die Nichtigkeit der Befristung. Nach Lage der Akten stellt sich durchaus die Frage, ob die eingeführten Änderungen nicht vielleicht, wie Poste Italiane geltend macht, durch andere Garantien ausgeglichen worden sind, derart, dass das durch die aktuelle Regelung gewährte Schutzniveau sowohl allgemein als auch insbesondere im Hinblick auf die Gründe für den Abschluss eines befristeten Vertrags dem früheren entspräche oder gar höher wäre.

54. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, erweisen sich Änderungen durch eine nationale Regelung nicht als Senkung des allgemeinen Niveaus des Schutzes von Arbeitnehmern, wenn sie durch den Erlass anderer Maßnahmen wie solcher zur Vermeidung von Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge ausgeglichen werden können [45]; als weiteres Beispiel für solche Maßnahmen sind meines Erachtens diejenigen zu ergänzen, die zum Ziel haben, Diskriminierungen von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen zu verbieten.

45 — Vgl. Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 146).

55. Unter diesen Umständen steht das Verbot einer Senkung des allgemeinen Niveaus des Schutzes der Arbeitnehmer also nicht dem entgegen, dass ein Arbeitnehmer oder eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern nach der Umsetzung der Rahmenvereinbarung schlechter dasteht.

56. Jedenfalls ist die Beurteilung der Frage, ob eine gemäß Paragraf 8 der Rahmenvereinbarung verbotene Senkung des allgemeinen Niveaus des Arbeitnehmerschutzes vorliegt, und insbesondere die Bewertung der konkreten Auswirkungen der betreffenden Änderung des innerstaatlichen Rechts, Sache des vorlegenden Gerichts, das allein über hinreichende Kenntnisse über die Entwicklung des auf befristete Verträge anwendbaren nationalen Rechts verfügt.

57. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Änderungen durch eine nationale Regelung, die wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende der Umsetzung der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung dient, meines Erachtens keine „Senkung“ des allgemeinen Niveaus des Schutzes von befristet beschäftigten Arbeitnehmern im Sinne von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung darstellen, soweit sie, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen sein wird, eine begrenzte Gruppe von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen betreffen oder durch den Erlass von

anderen Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern mit solchen Verträgen ausgeglichen werden können.

D — *Zu den aus der Auslegung der Bestimmung über das sogenannte Verschlechterungsverbot zu ziehenden Schlussfolgerungen*

58. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob es nach dem Unionsrecht verpflichtet ist, eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende unangewandt zu lassen, wenn diese nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stehen sollte. Seine Frage geht also dahin, ob es, wenn die Art. 1 und 11 des DL Nr. 368/2001 gegen Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung verstoßen sollten, verpflichtet ist, an deren Stelle diejenigen Vorschriften anzuwenden, die vor Erlass dieser Regelung gegolten haben, nämlich Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962.

59. Hierzu ist festzustellen, dass der Gerichtshof in dem Urteil Angelidaki u. a. bereits eine ähnliche Frage beantwortet hat und den Urteilen Adeneler und Impact und dem Beschluss Vassilakis weitere sachdienliche Hinweise für die Beantwortung dieser Frage zu entnehmen sind [46], wie in dem gleichzeitig in der Rechtssache Koukou ergangenen Beschluss ausgeführt wird. [47]

60. Der Gerichtshof hat zunächst festgestellt, dass seine ständige Rechtsprechung zur vertikalen unmittelbaren Wirkung von Richtlinien [48] auf Vereinbarungen übertragen worden ist, die — wie die Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge — gemäß Art. 139 Abs. 1 und 2 EG von den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene ausgehandelt und mit einer Richtlinie des Rates durchgeführt worden sind, wodurch sie integraler Bestandteil dieser Richtlinie werden. [49]

61. Er hat dann weiter festgestellt, dass der Einzelne im Hinblick auf den Gegenstand des Paragrafen 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung und dessen begrenzte Tragweite, die sich bereits aus dessen Wortlaut ergibt, aus dem in dieser Bestimmung aufgestellten Verbot kein Recht ableiten könnte, das inhaltlich hinreichend genau, bestimmt und unbedingt wäre. [50]

46 — Urteil Adeneler u. a. (Randnrn. 108 bis 124), Urteil vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, Slg. 2008, I-2483, Randnrn. 69 bis 80), und Beschluss Vassilakis u. a. (Randnrn. 56 bis 72).

47 — Beschluss Koukou (Randnrn. 125 ff.).

48 — Vgl. Urteil Angelidaki u. a. (Randnrn. 193 f. und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 — Vgl. Urteil Impact (Randnr. 58), in dem Paragraf 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung unmittelbare Wirkung aberkannt, Paragraf 4 Nr. 1 eine solche Wirkung aber zuerkannt worden ist.

50 — Vgl. Urteil Angelidaki u. a. (Randnrn. 208 bis 211). Generalanwältin Kokott war ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, dass sich Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung nicht für eine unmittelbare Anwendung eignet wegen „der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe“ und insbesondere, weil „mit dieser Bestimmung gar nicht bezweckt wird, dem Einzelnen einklagbare Schutzrechte zur Verteidigung seiner Interessen als Arbeitnehmer zu verleihen“ (Schlussanträge in dieser Rechtssache, Nrn. 125 bis 127).

62. Wie bereits ausgeführt, bedeutet eine gegebenenfalls von einem Arbeitnehmer empfundene Senkung des Schutzes nicht unbedingt eine Senkung des allgemeinen Schutzniveaus im Sinne von Paragraf 8 der Rahmenvereinbarung. Mit anderen Worten, es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Situation eines Einzelnen gegenüber der früheren Rechtslage verschlechtert, ohne dass die neue nationale Regelung deshalb gegen die Rahmenvereinbarung verstieße.

63. Der Gerichtshof ist zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Bestimmung die Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung nicht erfüllt [51], die in dem betreffenden Fall vertikal gewesen wäre [52], während es im vorliegenden Fall darum gehen könnte, ihr eine horizontale direkte Wirkung beizumessen, was der Gerichtshof bislang immer abgelehnt hat. [53]

64. Über die Frage, ob Poste Italiane eine private oder öffentliche Einrichtung darstellt, haben die Verfahrensbeteiligten heftig gestritten; nach Lage der Akten vermag ich insoweit nicht eindeutig Stellung zu beziehen. Im Übrigen ist es meines Erachtens nicht erforderlich, diese Frage zu beantworten, da Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung selbst eine vertikale unmittelbare Wirkung ausdrücklich abgesprochen worden ist.

65. Der Gerichtshof hat schließlich darauf hingewiesen, dass es in „diesem Zusammenhang … Sache der innerstaatlichen Gerichte [ist], die Vorschriften des nationalen Rechts so weit wie möglich so auszulegen, dass sie eine Anwendung finden können, die im Einklang mit dem von der Rahmenvereinbarung verfolgten Zweck[[54]] steht“, insbesondere im Einklang mit Paragraf 8 Nr. 3 dieser Rahmenvereinbarung. [55]

66. Über die Schlussfolgerungen, die im vorliegenden Fall aus dieser Rechtsprechung zu ziehen sind, sind die Parteien unterschiedlicher Auffassung. Frau Sorge folgert daraus, dass das vorlegende Gericht die Bestimmungen des DL Nr. 368/2001, die gegen die Rahmenvereinbarung verstießen, insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidungen der Corte costituzionale und der Corte suprema di cassazione durch die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 230/1962 zu ersetzen habe. Poste Italiane vertritt hingegen die Auffassung, dass die beanstandeten Vorschriften nach diesen Entscheidungen mit Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung in Einklang stünden und das Tribunale di Trani diese

51 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnrn. 208 bis 211).

52 — In den verschiedenen Ausgangsverfahren standen sich Arbeitnehmer und Gebietskörperschaften, bei denen diese beschäftigt waren, gegenüber.

53 — Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Richtlinie nicht gegenüber Einzelpersonen, wohl aber gegenüber einem Staat geltend gemacht werden, unabhängig davon, in welcher Eigenschaft — als Arbeitgeber oder als Hoheitsträger — dieser handelt. Vgl. u. a. Urteile vom 26. Februar 1986, Marshall (152/84, Slg. 1986, 723, Randnrn. 48 f.), vom 14. Juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Slg. 1994, I-3325, Randnrn. 24 f.), vom 5. Oktober 2004, Pfeiffer u. a. (C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Randnr. 109), vom 19. April 2007, Farrell (C-356/05, Slg. 2007, I-3067, Randnr. 40), und vom 19. Januar 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Slg. 2010, I-365, Randnr. 46).

54 — Da die Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, die Bestandteil der Richtlinie 1999/70 ist, die Rechtsnatur dieser Richtlinie teilt, ist sie gemäß Art. 249 Abs. 3 EG für die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Ziels verbindlich.

55 — Urteil Angelidaki u. a. (Randnrn. 212 f.) und Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in dieser Rechtssache (Nrn. 122 bis 128).

Vorschriften deshalb in keinem Fall unangewandt lassen dürfe. Die Italienische Republik hat sich nur hilfsweise zu dieser Frage geäußert und darauf hingewiesen, dass das vorlegende Gericht über verschiedene Mittel verfüge, um das DL Nr. 368/2001 so auszulegen, dass das von der Rahmenvereinbarung gewollte Schutzniveau erreicht werden könne. Die niederländische Regierung vertritt die Auffassung, durch die richtlinienkonforme Auslegung dürfe der nationale Richter nicht verpflichtet werden, die fraglichen Vorschriften unangewandt zu lassen; dies liefe nämlich darauf hinaus, der Bestimmung eine unmittelbare Wirkung zukommen zu lassen, die ihr abgesprochen worden sei. Die Kommission hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

67. Das vorlegende Gericht kann dem Urteil Angelidaki u. a. Hinweise sowohl zur Rechtsgrundlage (Randnrn. 197 f.) als auch zu den Schranken der Verpflichtung zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung (Randnrn. 200 bis 202) entnehmen, und zwar, da es im vorliegenden Fall um Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung geht, im Wege der Analogie. Insbesondere wird daran erinnert, dass die nationalen Gerichte wie alle Einrichtungen der Mitgliedstaaten alles tun müssen, was in ihrer Zuständigkeit liegt, um die volle Wirksamkeit der fraglichen Richtlinie zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das mit dem von der Richtlinie verfolgten Ziel übereinstimmt. [56] Allerdings darf das vorlegende Gericht dabei nicht seine Befugnisse überschreiten, insbesondere das nationale Recht nicht *contra legem* auslegen; denn allein der Gesetzgeber hat die Befugnis, das nationale Recht zu ändern.

68. Ich halte es für erforderlich, zu ergänzen, dass die Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Auslegung meines Erachtens keinesfalls dazu führen kann, nationale Vorschriften, die formell nicht gültig und in sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar sind, anwendbar zu machen. Gegenstand einer mit der Richtlinie 1999/70 und der Rahmenvereinbarung sowie mit dem Unionsrecht im Allgemeinen konformen Auslegung kann nur eine anwendbare nationale Vorschrift sein. Während der Vorrang des Unionsrechts dazu führen kann, dass eine nationale Vorschrift unangewandt gelassen werden muss, kann das Unionsrecht einer Vorschrift, die zur Rechtsordnung eines Mitgliedstaats gehört, keine formelle Gültigkeit oder konkrete Anwendbarkeit innerhalb dieser Rechtsordnung verleihen. Ich möchte noch einmal betonen, dass das Unionsrecht eine nationale Vorschrift, die nicht mehr in Kraft ist und die mangels entsprechender Übergangsvorschriften auf einen Fall in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar ist, wie es bei den Bestimmungen des aufgehobenen Gesetzes Nr. 230/1962 der Fall ist, nicht „wieder von den Toten auferstehen“ lassen kann.

69. Dabei ist dieses Erfordernis von demjenigen zu unterscheiden, dass sich die Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Auslegung auf das gesamte einschlägige nationale Recht

56 — Diese Grundsätze sind jüngst im Urteil Kücükdeveci (Randnr. 48) in Erinnerung gerufen worden.

zu erstrecken hat, unabhängig davon, ob es vor oder nach der fraglichen Richtlinie erlassen wurde.[57] Ferner sei daran erinnert, dass, wenn es das nationale Recht durch die Anwendung seiner Auslegungsmethoden ermöglicht, eine innerstaatliche Bestimmung unter bestimmten Umständen so auszulegen, dass eine Kollision mit einer anderen Norm innerstaatlichen Rechts vermieden wird, oder die Reichweite dieser Bestimmung zu diesem Zweck einzuschränken und sie nur insoweit anzuwenden, als sie mit dieser Norm vereinbar ist, so ist das nationale Gericht, wie der Gerichtshof festgestellt hat, verpflichtet, die gleichen Methoden anzuwenden, um das von der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen.[58]

70. Auch ist klarzustellen, dass die Verpflichtung zur unionsrechtskonformen Auslegung so verstanden nicht darauf hinausläuft, *de facto* eine unmittelbare Wirkung — vertikal oder gar horizontal — des Paragrafen 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung anzuerkennen, wie die niederländische Regierung befürchtet. Meines Erachtens ist die unmittelbare Wirkung, die eine derartige Vorschrift als solche gegenüber dem Einzelnen haben könnte, von den Auswirkungen zu unterscheiden, die sie auf die Gesetzgebung und Rechtsprechung[59] der Mitgliedstaaten hat.

71. Mithin ist auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass zum einen der Einzelne keinen Anspruch auf die unmittelbare Durchführung von Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung hat, um zu erreichen, dass die Bestimmungen des Art. 1 des DL Nr. 368/2001 unangewandt gelassen werden und stattdessen diejenigen des aufgehobenen Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962 angewandt werden, dass aber zum anderen das vorlegende Gericht, wenn es der Auffassung sein sollte, dass die angefochtenen Bestimmungen gegen das Unionsrecht verstoßen, die einschlägigen Vorschriften des innerstaatlichen Rechts so auszulegen hat, dass dem Wortlaut und dem Ziel dieses Paragrafen zugleich Rechnung getragen wird, und zwar so weit wie möglich und ohne die ihm zustehenden Befugnisse zu überschreiten.

57 — Vgl. Urteil Angelidaki u. a. (Randnr. 197). Meines Erachtens kann diese Erwägung nur für Vorschriften gelten, denen in der nationalen Rechtsordnung tatsächlich normative Kraft zukommt, und nicht für aufgehobene Vorschriften, die nur noch faktisch vorhanden sind, nämlich als Bestandteil der Geschichte des nationalen Rechts.

58 — Vgl. Urteil Pfeiffer u. a. (Randnr. 116).

59 — Insoweit ist zu betonen, dass die Rahmenvereinbarung nicht nur Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten zwischen Einzelnen, sondern auch zwischen den Sozialpartnern sein kann, auf sektorieller oder gar nationaler Ebene, und dass der Grundsatz der mit Paragraf 8 Nr. 3 der Rahmenvereinbarung konformen Auslegung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen auf dieser Ebene von größerer Bedeutung sein dürfte, als wenn es darum geht, die Wirksamkeit von Bestimmungen in einzelnen Arbeitsverträgen zu beurteilen.

V — Ergebnis

72. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Tribunale di Trani (Italien) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen zu antworten:

1. Die Bestimmung des Paragrafen 8 Nr. 3 der am 18. März 1999 geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der in den Art. 1 und 11 des Decreto legislativo Nr. 368/2001 vom 6. September 2001 enthaltenen nicht entgegensteht, die, anders als eine vorher geltende Rechtsnorm wie Art. 1 Abs. 2 Buchst. b des Gesetzes Nr. 230/1962 vom 18. April 1962 zur Regelung befristeter Arbeitsverträge, für den Arbeitgeber nicht mehr die Verpflichtung vorsieht, in befristeten Verträgen zur Vertretung von abwesenden Arbeitnehmern, die Anspruch auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes haben, sowohl den Namen des vertretenen Arbeitnehmers als auch den Grund für dessen Vertretung anzugeben, soweit solche Änderungen, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen sein wird, eine begrenzte Gruppe von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen betreffen oder durch den Erlass von anderen Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen ausgeglichen werden.

2. Die Bestimmung des Paragrafen 8 Nr. 3 der am 18. März 1999 geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung. Wenn sich herausstellt, dass eine Änderung der nationalen Regelung, wie die durch Art. 1 des Decreto legislativo Nr. 368/2001 vom 6. September 2001 erfolgte, gegen diese Bestimmung verstößt, hat das vorlegende Gericht die einschlägigen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts nicht unangewandt zu lassen, sondern diese so weit wie möglich konform mit dem Unionsrecht und insbesondere konform mit dem Ziel der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge auszulegen.