Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 23. Januar 2020[1]

Rechtssache C-658/18

UX
gegen
Governo della Repubblica italiana

(Vorabentscheidungsersuchen des Giudice di pace di Bologna [Friedensrichter von Bologna, Italien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Zulässigkeit – Externe und interne Unabhängigkeit der Gerichte – Sozialpolitik – Richtlinie 2003/88/EG – Arbeitszeit – Art. 7 – Bezahlter Jahresurlaub – Friedensrichter – Richtlinie 1999/70/EG – EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge – Paragraf 4 – Verbot der Diskriminierung – Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht“

I. Einleitung

1. Sind italienische Friedensrichter Arbeitnehmer und haben sie deshalb ein Recht auf bezahlten Urlaub?

2. Diese Frage ist im vorliegenden Verfahren zu klären. Nach der Auffassung Italiens und seiner höheren Gerichte bekleiden Friedensrichter ein Ehrenamt, für das sie eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die im Ausgangsverfahren klagende Friedensrichterin, die im Jahr vor der streitgegenständlichen Urlaubsperiode etwa 1 800 Verfahren abgeschlossen und wöchentlich an zwei Tagen Verhandlungen durchgeführt hat, ist hingegen der Ansicht, sie sei eine Arbeitnehmerin, und begehrt bezahlten Urlaub. Die verweigerte Urlaubsentschädigung macht sie im Mahnverfahren vor einem anderen Friedensrichter geltend.

3. Das aus diesem Verfahren resultierende Vorabentscheidungsersuchen wirft insbesondere Fragen zur Arbeitszeitrichtlinie[2] und zur Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge[3] auf. Aber auch schon die Zulässigkeit des Ersuchens ist streitig, weil Italien und die Kommission dem innerstaatlichen Gericht einen Interessenkonflikt vorwerfen.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. 2003, L 299, S. 9).

3 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. 1999, L 175, S. 43).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Arbeitszeitrichtlinie

4. Art. 1 der Arbeitszeitrichtlinie regelt ihren Gegenstand und Anwendungsbereich:

„(1) Diese Richtlinie enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.

(2) Gegenstand dieser Richtlinie sind

a) die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, der Mindestjahresurlaub, die Ruhepausen und die wöchentliche Höchstarbeitszeit …

b) …

(3) Diese Richtlinie gilt unbeschadet ihrer Art. 14, 17, 18 und 19 für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche im Sinne des Art. 2 der Richtlinie 89/391/EWG.

…

(4) …“

5. Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie regelt den Mindesturlaubsanspruch:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen nach Maßgabe der Bedingungen für die Inanspruchnahme und die Gewährung erhält, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder nach den einzelstaatlichen Gepflogenheiten vorgesehen sind.

(2) …“

2. Richtlinie 89/391/EWG

6. Art. 2 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit[4] definiert die Tätigkeitsbereiche, die von dieser Richtlinie erfasst werden:

„(1) Diese Richtlinie findet Anwendung auf alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche (gewerbliche, landwirtschaftliche, kaufmännische, verwaltungsmäßige sowie dienstleistungs- oder ausbildungsbezogene, kulturelle und Freizeittätigkeiten usw.).

(2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung, soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z. B. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen.

4 ABl. 1989, L 183, S. 1. Die späteren Änderungen dieser Richtlinie sind für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung.

In diesen Fällen ist dafür Sorge zu tragen, dass unter Berücksichtigung der Ziele dieser Richtlinie eine größtmögliche Sicherheit und ein größtmöglicher Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer gewährleistet ist."

3. Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge

7. Die EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge wurde durch die Richtlinie 1999/70 verbindlich.

8. Paragraf 2 der Rahmenvereinbarung regelt ihren Anwendungsbereich:

„1. Diese Vereinbarung gilt für befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition.

2. …"

9. Paragraf 3 der Rahmenvereinbarung definiert verschiedene Begriffe:

„Im Sinne dieser Vereinbarung ist:

1. ‚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[;]

2. ‚vergleichbarer Dauerbeschäftigter' ein Arbeitnehmer desselben Betriebs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder -verhältnis, der in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Qualifikationen/Fertigkeiten angemessen zu berücksichtigen sind.

…"

10. Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung stellt den Grundsatz der Nichtdiskriminierung befristet beschäftigter Arbeitnehmer auf:

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

2. Es gilt, wo dies angemessen ist, der Pro-rata-temporis-Grundsatz.

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

4. In Bezug auf bestimmte Beschäftigungsbedingungen gelten für befristet beschäftig[t]e Arbeitnehmer dieselben Betriebszugehörigkeitszeiten wie für Dauerbeschäftigte, es sei denn, unterschiedliche Betriebszugehörigkeitszeiten sind aus sachlichen Gründen gerechtfertigt."

B. Italienisches Recht

11. Art. 106 der italienischen Verfassung enthält grundlegende Bestimmungen über den Zugang zum Richteramt:

„Die Ernennung der Richter findet durch Wettbewerb statt.

Das Gesetz über die Gerichtsverfassung kann die Ernennung von ehrenamtlichen Richtern, auch mittels Wahl, für alle einzelnen Richtern zustehenden Aufgaben gestatten.

…“

12. Art. 1 des Gesetzes Nr. 374 vom 21. November 1991 über die „Einsetzung des Friedensrichters“ enthält grundlegende Bestimmungen über den Status und die Aufgaben des Friedensrichters:

„1. Es wird ein Friedensrichter eingesetzt, der nach den Vorschriften des vorliegenden Gesetzes die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen sowie die außergerichtliche Streitbeilegung in Zivilsachen wahrnimmt.

2. Das Amt des Friedensrichters wird von einem zum Rechtsprechungskörper gehörenden ehrenamtlichen Richter bekleidet …“

13. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen sieht das Gesetz Nr. 374 ein Auswahlverfahren für den Zugang zu diesem Amt vor, das den Art. 4, 4a und 5 unterliegt und in drei Phasen abläuft: (a) Festlegung einer vorläufigen Einstufung auf der Grundlage von Qualifikationen für die Zulassung zur Probezeit; (b) Durchführung der Probezeit für einen Zeitraum von sechs Monaten; (c) Festlegung der endgültigen Einstufung und Ernennung als Friedensrichter nach Eignungsprüfungen durch die Justizräte und den Consiglio Superiore della Magistratura (Oberster Justizrat, Italien).[5] Italien legt dar, dass die eigentliche Ernennung durch den Justizminister vorgenommen wird.

14. Italien legt außerdem dar, dass Friedensrichter für vier Jahre ernannt werden und für höchstens vier weitere Jahre erneut ernannt werden können. Diese Auskunft beruht wahrscheinlich auf Art. 18 Abs. 1 und 2 des Decreto legislativo Nr. 116 vom 13. Juli 2017. Frühere Regelungen erlaubten anscheinend eine längere Tätigkeit.

15. Die Zuständigkeit der Klägerin als Friedensrichterin in Strafsachen wird durch das Decreto legislativo Nr. 274/2000 vom 28. August 2000 „Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace“ (Gesetzesdekret Nr. 274/2000 über die strafrechtliche Zuständigkeit der Friedensrichterin) und durch das Strafgesetzbuch geregelt. Art. 4 des Gesetzesdekrets Nr. 274/2000 sieht u. a. die materielle Zuständigkeit der Friedensrichterin für bestimmte Straftaten nach dem Strafgesetzbuch und für bestimmte Straftaten oder versuchte Straftaten und Verstöße vor, die in bestimmten Sondergesetzen angegeben sind. Daneben ist die Friedensrichterin auch für bestimmte einwanderungsbezogene Straftaten sowie für die Überprüfung bestimmter ausländerrechtlicher Maßnahmen zuständig.

16. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen setzt sich die Bezahlung von Friedensrichtern aus mehreren Komponenten zusammen. Sie erhalten in jedem Monat, in dem sie als Friedensrichter tätig sind, einen Grundbetrag von 258,63 Euro. Darüber hinaus erhalten sie Zahlungen für Verhandlungstage und für die Erledigung anhängiger Rechtssachen. Während der Gerichtsferien im August erhalten Friedensrichter jedoch kein Entgelt.

5 Rn. 85 des Vorabentscheidungsersuchens.

17. Diese Vergütungsregelung unterscheidet sich von der für Berufsrichter geltenden Regelung. Diese erhalten ein monatliches Gehalt und bezahlten Jahresurlaub von 30 Tagen.

18. Friedensrichter können zwar anderen beruflichen Tätigkeiten nachgehen, doch bestimmte Tätigkeiten sind ihnen verboten. So können sie insbesondere keine anwaltliche Tätigkeit in dem Gerichtsbezirk ausüben, in dem sie ihr Amt ausüben.

19. Die Vergütung von italienischen Friedensrichtern ist nach dem Vorabentscheidungsersuchen den gleichen Steuern unterworfen wie die Vergütung sonstiger Arbeitnehmer. Sozialabgaben werden danach nicht erhoben, doch kommen Friedensrichter auch nicht in den Genuss einer entsprechenden sozialrechtlichen Absicherung. [6]

20. Friedensrichter unterliegen schließlich ähnlichen disziplinarrechtlichen Anforderungen wie Berufsrichter. Diese werden vom Consiglio Superiore della Magistratura (Oberster Justizrat) gemeinsam mit dem Justizminister durchgesetzt.

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

21. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Klägerin) nimmt seit dem 26. März 2002 die Aufgaben einer Friedensrichterin wahr.

22. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts erließ die Klägerin als Strafrichterin im Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 478 Urteile sowie 1 326 Einstellungsbeschlüsse. Ferner habe sie zwei Sitzungen wöchentlich abgehalten, ausgenommen die Urlaubszeit im August 2018.

23. Am 8. Oktober 2018 reichte die Klägerin beim Giudice di pace di Bologna (Friedensrichter von Bologna, Italien) einen Antrag ein, mit dem sie den Erlass eines Mahnbescheids gegen die Regierung Italiens begehrt, um diese auf der Grundlage eines Staatshaftungsanspruchs zur Zahlung einer Vergütung für den Monat August 2018 zu veranlassen. Sie verlangt 4 500 Euro, was dem Gehalt eines Berufsrichters mit einem Dienstalter von 14 Jahren entspreche, zumindest aber, hilfsweise, den Betrag ihres Nettoentgelts im Monat Juli 2018 in Höhe von 3 039,76 Euro.

24. Diese Zahlung hat die Klägerin als Ersatz des Schadens wegen des offenkundigen Verstoßes durch den italienischen Staat gegen Paragraf 2 und Paragraf 4 Abs. 1, 2 und 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 7 der Richtlinie 2003/88/EG sowie mit Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beantragt.

25. Der Friedensrichter von Bologna richtete aus diesem Verfahren zunächst fünf Fragen an den Gerichtshof, [7] verzichtete später jedoch auf zwei von ihnen. Somit verbleiben die folgenden drei Fragen:

1. Fällt der Friedensrichter als vorlegendes Gericht unter den Begriff des nationalen Gerichts als Unionsgericht, das eine Frage zur Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV stellen kann, auch wenn in Anbetracht seiner prekären arbeitsrechtlichen Situation ihm das innerstaatliche Recht unter Verstoß gegen die Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des nationalen Gerichts als Unionsgericht, auf die der Gerichtshof in den Urteilen vom 19. September 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 47 bis 53), vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32 und 41 bis 45), und vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586,

6 Dazu Rn. 102 des Vorabentscheidungsersuchens.

7 ABl. 2019, C 25, S. 19.

Rn. 50 bis 54), hingewiesen hat, keine Arbeitsbedingungen zuerkennt, die denjenigen der Berufsrichter entsprechen, obwohl er dieselben Rechtsprechungsaufgaben unter Eingliederung in die nationale Gerichtsverfassung ausübt?

2. Bei Bejahung der Frage 1: Fällt die Diensttätigkeit der klagenden Friedensrichterin unter den Begriff „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ nach Art. 1 Abs. 3 und Art. 7 der Richtlinie 2003/88 in Verbindung mit Paragraf 2 der mit der Richtlinie 1999/70 durchgeführten Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge und Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Auslegung des Gerichtshofs in den Urteilen vom 1. März 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), und vom 29. November 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), und können bejahendenfalls ordentliche Richter oder Berufsrichter als für die Zwecke der Anwendung derselben Arbeitsbedingungen nach Paragraf 4 der mit der Richtlinie 1999/70 durchgeführten Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge als dem befristet beschäftigten Arbeitnehmer „Friedensrichter“ vergleichbare Dauerbeschäftigte angesehen werden?

3. Bei Bejahung der Frage 1 und der Frage 2: Steht Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit Art. 267 AEUV im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der Haftung des italienischen Staats wegen offenkundigen Verstoßes gegen das Unionsrecht durch ein letztinstanzliches Gericht in den Urteilen vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), vom 13. Juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), und vom 24. November 2011, Kommission/Italien (C-379/10, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:775), Art. 2 Abs. 3 und 3bis des Gesetzes Nr. 117 vom 13. April 1988 über die zivilrechtliche Haftung der Richter entgegen, der die Haftung des Richters für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit „im Fall eines offenkundigen Verstoßes gegen das Gesetz oder gegen das Unionsrecht“ vorsieht und das nationale Gericht vor die Wahl stellt – die, wie auch immer sie ausfällt, zu einer zivilrechtlichen und disziplinarischen Haftung gegenüber dem Staat in den Rechtssachen führt, in denen eben diese öffentliche Verwaltung Partei ist, insbesondere wenn das Gericht in der Rechtssache ein Friedensrichter mit befristetem Arbeitsvertrag und ohne effektiven rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialversicherungsrechtlichen Schutz ist –, wie im vorliegenden Fall, entweder gegen die nationale Regelung zu verstoßen, indem es sie unangewendet lässt und das Unionsrecht, wie der Gerichtshof es ausgelegt hat, anwendet, oder gegen das Unionsrecht zu verstoßen, indem es die nationalen Bestimmungen anwendet, die der Zuerkennung des Schutzes entgegenstehen und gegen Art. 1 Abs. 3 und Art. 7 der Richtlinie 2003/88, die Paragrafen 2 und 4 der mit der Richtlinie 1999/70 durchgeführten Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge sowie Art. 31 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen?

26. Die Klägerin, die Italienische Republik und die Europäische Kommission haben sich schriftlich und in der Verhandlung vom 28. November 2019 mündlich geäußert.

IV. Rechtliche Würdigung

27. Ich werde zunächst die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens untersuchen und dabei bereits auf die erste Frage eingehen. Anschließend beantworte ich die zweite und die dritte Frage.

A. Zulässigkeit

28. Sowohl Italien als auch die Kommission bezweifeln die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, wobei sich diese Zweifel mit der ersten Frage des Friedensrichters überschneiden.

1. Zur Erforderlichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens

29. Die Kommission behauptet zunächst, das vorlegende Gericht erkläre selbst, ein Vorabentscheidungsersuchen sei nicht notwendig. Dabei verkennt sie jedoch, dass der angegebene Abschnitt des Vorabentscheidungsersuchens [8] nur das Vorbringen der Klägerin wiedergibt.

30. Die Kommission vertritt weiterhin die Auffassung, das vorlegende Gericht lege nicht hinreichend deutlich dar, warum eine Entscheidung des Gerichtshofs notwendig sei. Mithin rügt sie eine Verletzung von Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Danach enthält das Vorabentscheidungsersuchen eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt. Diese Anforderungen erfülle das Vorabentscheidungsersuchen nicht.

31. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen zum Unionsrecht spricht. Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts zu befinden, wenn die erbetene Auslegung einer unionsrechtlichen Regelung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind. [9]

32. Nach diesen Maßstäben ist die zweite Frage entscheidungserheblich, denn sie betrifft den Kern des Rechtsstreits vor dem innerstaatlichen Gericht. Um zu entscheiden, ob die Klägerin wegen der Verweigerung bezahlten Urlaubs Schadensersatz fordern kann, muss nämlich geklärt werden, ob italienische Friedensrichter Arbeitnehmer im Sinne der Arbeitszeitrichtlinie sind.

33. Art. 7 der Arbeitsrichtlinie sieht allerdings nur einen Mindesturlaub von vier Wochen vor, während der August 2018 zusätzliche Arbeitstage enthielt. Außerdem ergibt sich aus der Arbeitszeitrichtlinie nicht, dass italienische Friedensrichter während des Urlaubs wie Berufsrichter zu bezahlen sind. Daher ist ebenfalls zu klären, ob das in der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge enthaltene Verbot der Diskriminierung es gebietet, italienischen Friedensrichtern die gleiche Zahl an Urlaubstagen zu gewähren wie italienischen Berufsrichtern und ihnen für den Urlaub das gleiche Gehalt zu zahlen.

34. Dass Friedensrichter nach dem Consiglio Superiore della Magistratura (Oberster Justizrat) und dem vorlegenden Gericht selbst ohne jeden Zweifel Arbeitnehmer sind, führt entgegen der Kommission nicht zur Unerheblichkeit der zweiten Frage. Denn nach dem Vorabentscheidungsersuchen lehnen es die Corte Suprema di Cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) und der Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), die für diese Frage in letzter Instanz zuständigen Gerichte, ab, den Friedensrichtern den Status von Arbeitnehmern zuzuerkennen oder sie wie Berufsrichter zu behandeln. [10] Außerdem handelt es sich um einen autonom auszulegenden Begriff des Unionsrechts. [11] Die Frage bedarf folglich der Klärung.

8 Rn. 22 des Vorabentscheidungsersuchens.

9 Urteile vom 22. Juni 2010, Melki und Abdeli (C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363, Rn. 27), vom 19. Dezember 2013, Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 30), vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 27), und vom 19. November 2019, A. K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichtshofs) (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 98).

10 Nr. 14 des Vorabentscheidungsersuchens nennt insbesondere das Urteil des Consiglio di Stato (Staatsrat) vom 18. Juli 2017 (Nr. 3556) sowie die Urteile der Corte Suprema di Cassazione (Kassationsgerichtshof) vom 31. Mai 2017 (Nr. 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV), vom 16. November 2017 (Nr. 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) und vom 4. Januar 2018 (Nr. 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Urteile vom 14. Oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, Rn. 28), und vom 20. November 2018, Sindicatul Familia Constanța u. a. (C-147/17, EU:C:2018:926, Rn. 41).

35. Die erste Frage zur Vorlageberechtigung des innerstaatlichen Gerichts und den Zweifeln an seiner Unabhängigkeit ist zudem für die weitere Prüfung der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens von Bedeutung, denn sie hängt eng mit Einwänden Italiens und der Kommission gegen die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens zusammen. Darüber hinaus gebietet der Geist der Zusammenarbeit, der den Beziehungen zwischen den innerstaatlichen Gerichten und dem Gerichtshof zugrunde liegt, in Zweifelsfällen die Beantwortung von Fragen zur Vorlageberechtigung der innerstaatlichen Gerichte, soweit diese mit anhängigen Rechtssachen zusammenhängen. [12]

36. Die Entscheidungserheblichkeit der dritten Frage ist am schwierigsten zu beurteilen. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob die italienische Regelung über die persönliche Haftung des Richters für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit „im Fall eines offenkundigen Verstoßes gegen das Gesetz oder gegen das Unionsrecht“ mit den Anforderungen des Unionsrechts vereinbar ist.

37. Diese Frage ist nicht unmittelbar für die Entscheidung des Ausgangsfalls von Bedeutung, da dieser nicht die persönliche Haftung von Richtern betrifft. Sie ist allerdings mittelbar relevant, denn der vorlegende Richter versteht sie dahin gehend, er müsse dem Staat gegenüber persönlich haften, wenn er innerstaatliche Bestimmungen anwende, die mit Unionsrecht unvereinbar sind, aber auch, wenn er Unionsrecht anwende und deshalb innerstaatliche Bestimmungen unangewendet lasse. Ein solches Dilemma könnte das Gericht daran hindern, der Klägerin wirksamen Rechtsschutz zu gewähren. Daher ist diese Frage ebenfalls entscheidungserheblich.

2. Zur Unabhängigkeit des vorlegenden Gerichts als Voraussetzung der Vorlageberechtigung

38. Im Prinzip hat der Gerichtshof die Befugnis italienischer Friedensrichter, ihn um eine Vorabentscheidung zu ersuchen, und somit ihren Status als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV bereits anerkannt. [13] Sowohl die Kommission und Italien, als auch der vorlegende Friedensrichter selbst zweifeln aber an der Unabhängigkeit des Friedensrichters, der den Gerichtshof im vorliegenden Verfahren um eine Vorabentscheidung ersucht.

39. Diese Zweifel überzeugen mich zwar nicht, doch sie bedürfen gleichwohl einer Prüfung.

40. Zunächst ist festzuhalten, dass die Unabhängigkeit eine der Anforderungen ist, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung an ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV stellt. [14]

41. Die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte ist insbesondere für das reibungslose Funktionieren des Systems der justiziellen Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung. Aus diesem Grund knüpft der Gerichtshof die Vorlageberechtigung von Einrichtungen, die mit der Anwendung des Unionsrechts betraut sind, u. a. an ihre Unabhängigkeit. [15]

42. Das Erfordernis der Unabhängigkeit der vorlegenden Einrichtung umfasst nach der Rechtsprechung zwei Aspekte, die objektive, „externe“ Unabhängigkeit und die subjektive, „interne“ Unabhängigkeit.

12 Urteil vom 16. Dezember 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, Rn. 68 bis 70).

13 Siehe z. B. Urteil vom 2. Dezember 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), und Beschlüsse vom 19. Januar 2012, Patriciello (C-496/10, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:24), sowie vom 21. März 2013, Mbaye (C-522/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:190).

14 Urteile vom 14. Juni 2011, Miles u. a. (C-196/09, EU:C:2011:388, Rn. 37), vom 17. Juli 2014, Torresi (C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 17), und vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 27). Weitere Kriterien sind die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren und die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung.

15 Urteile vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 43).

a) Die objektive Unabhängigkeit

43. Die objektive Unabhängigkeit setzt voraus, dass ein Gericht seine Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten.[16] Dadurch wird es vor Interventionen oder Druck von außen geschützt, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder im Hinblick auf die ihnen unterbreiteten Rechtsstreitigkeiten gefährden könnten.[17]

44. Das vorlegende Gericht wirft mit der ersten Frage Zweifel an seiner eigenen objektiven Unabhängigkeit auf, die mit den Arbeitsbedingungen von italienischen Friedensrichtern zusammenhängen. Im Einzelnen geht es dabei insbesondere um die Vergütung von Friedensrichtern einschließlich des Anspruchs auf bezahlten Urlaub, aber auch um die Befristung ihrer Tätigkeit auf vier Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung um weitere vier Jahre.

45. Die Vergütung von Richtern und die Befristung ihrer Tätigkeit spielen in der Tat insbesondere im Licht der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Richterbesoldung in Portugal[18] und zur Unabhängigkeit polnischer Gerichte[19] für die objektive Unabhängigkeit von Gerichten eine Rolle. Aus der Rechtsprechung folgt dabei auch, dass die so verstandene Unabhängigkeit Voraussetzung für die Vorlageberechtigung einer Einrichtung nach Art. 267 AEUV ist.[20]

46. Die Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens wird jedoch allein durch Zweifel an der Angemessenheit der Vergütung der beteiligten Richter oder der Dauer ihrer Amtszeit bzw. den Modalitäten einer etwaigen Verlängerung derselben nicht in Frage gestellt. Ähnlich wie bei der Frage der Erheblichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens sollte der Gerichtshof vielmehr von der Vermutung ausgehen, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten über eine ausreichende objektive Unabhängigkeit verfügen. Diese Vermutung ist schon durch das gegenseitige Vertrauen in die Justiz der Mitgliedstaaten[21] geboten, das sich auch der Gerichtshof zu eigen machen muss.

47. Eine solche Vermutung der objektiven Unabhängigkeit eines vorlegenden Gerichts kann widerlegt werden, doch im vorliegenden Fall liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die objektive Unabhängigkeit des vorlegenden Gerichts beeinträchtigt wäre. Dass auch die dritte Frage nicht dazu führt, wird im Rahmen ihrer Beantwortung dargelegt.[22]

48. Auf die erste Frage ist somit zu antworten, dass der Giudice di pace di Bologna (Friedensrichter von Bologna) ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV ist.

16 Urteile vom 17. Juli 2014, Torresi (C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 22), vom 6. Oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 19), und vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 37).

17 Urteile vom 9. Oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 30), vom 6. Oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 19), und vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 37).

18 Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 43 und 45).

19 Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts) (C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 45, 71 und 72 sowie 108 ff.).

20 Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 43).

21 Vgl. Urteile vom 11. Februar 2003, Gözütok und Brügge (C-187/01 und C-385/01, EU:C:2003:87, Rn. 33), vom 10. Februar 2009, Allianz und Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, Rn. 30), und vom 5. September 2019, AH u. a. (Unschuldsvermutung) (C-377/18, EU:C:2019:670, Rn. 39), sowie Gutachten 1/03 (Neues Übereinkommen von Lugano) vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 163) und 2/13 (Beitritt der Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014 (EU:C:2014:2454, Rn. 168).

22 Nachfolgend, Nrn. 113 ff.

b) Zur subjektiven Unabhängigkeit

49. Die subjektive Unabhängigkeit steht mit dem Begriff der Unparteilichkeit in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass hinsichtlich der Parteien des Rechtsstreits und ihrer jeweiligen Interessen an dessen Gegenstand ein gleicher Abstand gewahrt wird. Dieser Aspekt verlangt, dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht. [23]

50. Italien und die Kommission stellen diese innere Unabhängigkeit des Friedensrichters, der den Gerichtshof im vorliegenden Verfahren um eine Vorabentscheidung ersucht, in Frage. Denn da es um den Status und die Rechte von Friedensrichtern geht, habe er zwangsläufig ein persönliches Interesse an der Entscheidung des Ausgangsfalls.

51. Der Gerichtshof hat jedoch bereits verschiedene Vorabentscheidungsersuchen zum Status von Richtern beantwortet, ohne die Unabhängigkeit der vorlegenden Gerichte zu bezweifeln. [24]

52. Der vorliegende Fall weist allerdings Umstände auf, die auf den ersten Blick Zweifel an der subjektiven Unabhängigkeit des vorlegenden Friedensrichters begründen könnten. Das Vorbringen von Italien und der Kommission läuft nämlich darauf hinaus, dass die Klägerin und der für das Vorabentscheidungsersuchen verantwortliche Friedensrichter seine Zuständigkeit für den Ausgangsrechtsstreit missbräuchlich herbeigeführt hätten.

53. Italien und die Kommission betonen zunächst, dass den geltend gemachten Ansprüchen ein arbeitsrechtlicher Streit darüber zugrunde liegt, ob Friedensrichter Arbeitnehmer sind. In früheren Vorabentscheidungsersuchen zu den Arbeitsbedingungen italienischer Friedensrichter haben die vorlegenden Friedensrichter ausdrücklich eingeräumt, dass sie für diesen Streit nicht zuständig sind. Daher hat der Gerichtshof diese Ersuchen als unzulässig zurückgewiesen. [25]

54. Im vorliegenden Verfahren geht es jedoch nicht um arbeitsrechtliche Ansprüche, sondern um einen Staatshaftungsanspruch. Italien und die Kommission ziehen nicht in Zweifel, dass Friedensrichter dafür zuständig sind, über solche Ansprüche zu entscheiden. Dieser Umstand unterscheidet das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen von den in Fn. 25 angeführten unzulässigen Ersuchen.

55. Italien trägt außerdem vor, dass die Zuständigkeit des Friedensrichters auf einer nach italienischem Recht unzulässigen Aufspaltung der Forderungen der Klägerin gegenüber dem italienischen Staat beruhe. Wenn sie alle Ansprüche geltend machen würde, wäre die für Friedensrichter vorgesehene Streitwertgrenze überschritten. Daher müsste sie ihre Klage bei den allgemeinen Zivilgerichten einlegen. Die dort zuständigen Berufsrichter hätten kein persönliches Interesse am Status der Friedensrichter.

23 Urteile vom 9. Oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 31), und vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 38).

24 Urteile vom 13. Juni 2017, Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2017:448, insbesondere Rn. 61 ff.), vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), vom 7. Februar 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), und vom 19. November 2019, A. K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichtshofs) (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Beschlüsse vom 6. September 2018, Di Girolamo (C-472/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:684, Rn. 30), sowie vom 17. Januar 2019, Rossi u. a. (C-626/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:28, Rn. 26), und Cipollone (C-600/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:29, Rn. 26).

56. Allerdings hat der Gerichtshof nicht zu prüfen, ob die Vorlageentscheidung den nationalen Gerichtsverfassungs- und Prozessvorschriften entspricht,[26] was er speziell zu dem Vorbringen der Aufspaltung von Forderungen in anderen Fällen bereits ausdrücklich festgestellt hat.[27] Der Gerichtshof ist vielmehr auch bei Zweifeln an der Anwendung des innerstaatlichen Verfahrensrechts an die von einem Gericht eines Mitgliedstaats erlassene Vorlageentscheidung gebunden, solange sie nicht aufgrund eines im nationalen Recht eventuell vorgesehenen Rechtsbehelfs aufgehoben worden ist.[28]

57. Bei einem Vorabentscheidungsersuchen kommt hinzu, dass die an diesem Ersuchen beteiligten innerstaatlichen Richter nur das Verfahren beim Gerichtshof anstoßen. Die Antwort erteilt der Gerichtshof hingegen in eigener Verantwortung, sodass das Ergebnis des Vorabentscheidungsverfahrens nicht von der etwaigen Befangenheit des vorlegenden Richters beeinflusst werden kann.

58. Etwaige Zweifel an der Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts und an seiner subjektiven Unabhängigkeit müssten daher in erster Linie durch Rechtsbehelfe des innerstaatlichen Rechts geltend gemacht werden.

59. Folglich stehen die Zweifel Italiens und der Kommission an der Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts für den Ausgangsfall dessen Berechtigung, den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen, nicht entgegen.

3. Zur Verwendung des Mahnverfahrens

60. Weitere Einwände Italiens und der Kommission an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens knüpfen daran an, dass das Ausgangsverfahren als Mahnverfahren betrieben wird und die Gegenseite, der italienische Staat, in diesem Verfahren noch keine Gelegenheit hatte, sich zu äußern.

61. Daraus leitet die Kommission ab, es handele sich nicht um ein streitiges Verfahren, was jedoch ein Kennzeichen eines vorlageberechtigten Gerichts im Sinne von Art. 267 AEUV sei.

62. In der Regel ist eine Anhörung der Gegenpartei zwar sinnvoll und durch das Prinzip des rechtlichen Gehörs auch geboten. Der Gerichtshof hat jedoch bereits entschieden, dass ein Vorabentscheidungsersuchen auch aus nicht streitigen Verfahren[29] heraus an den Gerichtshof gerichtet werden kann, insbesondere aus dem italienischen Mahnverfahren heraus,[30] ohne dass die Gegenpartei zuvor angehört werden müsste.[31] Entscheidend ist vielmehr, ob das vorlegende Gericht im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt.[32] Das ist im vorliegenden Fall jedoch gegeben.

26 Urteile vom 14. Januar 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, Rn. 7), vom 11. April 2000, Deliège (C-51/96 und C-191/97, EU:C:2000:199, Rn. 29), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 26), und vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 30).

27 Beschlüsse vom 6. September 2018, Di Girolamo (C-472/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:684, Rn. 24 und 30), und vom 17. Januar 2019, Rossi u. a. (C-626/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:28, Rn. 22 und 26).

28 Urteile vom 14. Januar 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, Rn. 7), vom 20. Oktober 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, Rn. 16), vom 11. Juli 1996, SFEI u. a. (C-39/94, EU:C:1996:285, Rn. 24), und vom 7. Juli 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, Rn. 23).

29 Urteile vom 27. April 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, Rn. 13), und vom 25. Juni 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, Rn. 33).

30 Urteile vom 14. Dezember 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, Rn. 4 und 5), und vom 18. Juni 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, Rn. 23).

31 Urteile vom 28. Juni 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, Rn. 10 und 11), vom 20. Oktober 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, Rn. 14), und vom 3. März 1994, Eurico Italia u. a. (C-332/92, C-333/92 und C-335/92, EU:C:1994:79, Rn. 11).

32 Urteil vom 16. Dezember 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, Rn. 56).

B. Zum Urlaubsanspruch des Friedensrichters (Frage 2)

63. Um zu entscheiden, ob und in welcher Höhe die Klägerin wegen der Verweigerung bezahlten Urlaubs Schadensersatz fordern kann, muss geklärt werden, ob italienische Friedensrichter Arbeitnehmer im Sinne der Arbeitszeitrichtlinie sind. Und da der August länger dauert als der Mindesturlaub von vier Wochen nach Art. 7 der Arbeitsrichtlinie, ist darüber hinaus zu prüfen, ob das Diskriminierungsverbot der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge es gebietet, italienischen Friedensrichtern die gleiche Zahl an Urlaubstagen und das gleiche Urlaubsentgelt zu gewähren wie italienischen Berufsrichtern.

1. Zur Arbeitszeitrichtlinie

64. Nach Art. 7 Abs. 1 der Arbeitszeitrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen erhält.

65. Folglich ist zu klären, ob die Arbeitszeitrichtlinie auf die italienischen Friedensrichter anzuwenden ist (dazu unter a) und ob italienische Friedensrichter Arbeitnehmer im Sinne der genannten Bestimmung sind (dazu unter b).

a) Zum Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie

66. Art. 1 Abs. 3 der Arbeitszeitrichtlinie definiert ihren Anwendungsbereich durch einen Verweis auf Art. 2 der Richtlinie 89/391.

67. Gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 89/391 findet diese auf „alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche“ Anwendung.

68. Die richterliche Tätigkeit des italienischen Friedensrichters wird zwar in den angeführten Beispielen nicht ausdrücklich genannt, ist aber auch ein öffentlicher Tätigkeitsbereich. Sie fällt daher im Prinzip in den Anwendungsbereich der beiden Richtlinien.

69. Wie sich aus Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 89/391 ergibt, findet sie jedoch keine Anwendung, soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, u. a. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen.

70. Das in Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 89/391 verwendete Kriterium zur Ausnahme bestimmter Tätigkeiten vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie und mittelbar auch vom Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie beruht nicht auf der Zugehörigkeit der Arbeitnehmer zu einem der in dieser Bestimmung allgemein beschriebenen Tätigkeitsbereiche, sondern ausschließlich auf der spezifischen Natur bestimmter von den Arbeitnehmern in den von dieser Vorschrift umfassten Sektoren wahrgenommener besonderer Aufgaben, die wegen der unbedingten Notwendigkeit, einen wirksamen Schutz des Gemeinwesens zu gewährleisten, eine Ausnahme von den Vorschriften dieser Richtlinie rechtfertigt.[33]

71. Es ist allerdings kein Grund dafür ersichtlich, die italienischen Friedensrichter pauschal vom Anwendungsbereich der beiden Richtlinien auszunehmen. Insbesondere die Urlaubsregelung könnte offensichtlich ohne größere Probleme auch auf italienische Friedensrichter angewendet werden, denn italienische Berufsrichter kommen in den Genuss bezahlten Urlaubs.

33 Beschluss vom 14. Juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, Rn. 51), sowie Urteile vom 12. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-132/04, nicht veröffentlicht, EU:C:2006:18, Rn. 24), und vom 20. November 2018, Sindicatul Familia Constanța u. a. (C-147/17, EU:C:2018:926, Rn. 55).

72. Folglich ist die Arbeitszeitrichtlinie auf italienische Friedensrichter anwendbar.

b) Zum Arbeitnehmerbegriff der Arbeitszeitrichtlinie

73. Somit ist zu klären, ob italienische Friedensrichter Arbeitnehmer im Sinne von Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie sind.

74. Der Arbeitnehmerbegriff kann für die Zwecke der Anwendung der Arbeitszeitrichtlinie nicht nach Maßgabe der nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich ausgelegt werden, sondern hat eine eigenständige unionsrechtliche Bedeutung.[34] Daher kann es entgegen der italienischen Regierung nicht darauf ankommen, dass die Tätigkeit der Friedensrichter nach innerstaatlichem Recht als Ehrenamt angesehen wird.

75. Vielmehr definiert das Unionsrecht den Arbeitnehmerbegriff anhand objektiver Kriterien, die das Arbeitsverhältnis unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten der betroffenen Personen kennzeichnen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass eine Person während einer bestimmten Zeit für eine andere nach deren Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält.[35] Allerdings bleiben Tätigkeiten außer Betracht, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.[36]

76. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts hat die Klägerin in erheblichem Ausmaß Leistungen für die italienische Justiz erbracht. Sie habe nämlich als Strafrichterin im Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 478 Urteile sowie 1 326 Einstellungsbeschlüsse erlassen. Ferner habe sie zwei Sitzungen wöchentlich abgehalten, ausgenommen die Urlaubszeit im August 2018. Dafür habe sie auch eine Vergütung erhalten, die im Monat Juli 2018 ungefähr 3 000 Euro netto betragen habe.

77. Dass diese Vergütung aus mehreren Komponenten bestand, steht entgegen der Auffassung Italiens der Annahme eines Arbeitsverhältnisses nicht entgegen, denn der Gerichtshof hat bereits entschieden, wie in solchen Fällen das Urlaubsentgelt zu berechnen ist.[37]

78. Anders wäre die Voraussetzung einer Vergütung möglicherweise zu beurteilen, wenn das Entgelt den Charakter einer Aufwandsentschädigung oder eines Ausgleichs für Verdienstausfall hätte.

79. Das ist jedoch im vorliegenden Fall schon aufgrund des Umfangs und der Dauer der Tätigkeit der Klägerin ausgeschlossen. Bei zwei Verhandlungstagen pro Woche und der Erledigung von etwa 1 800 Verfahren im Jahr bleibt kein Raum für eine andere Tätigkeit, deren Verdienst ersetzt werden könnte. Daher kann das Entgelt sich nicht auf eine Aufwandsentschädigung beschränken, sondern muss zumindest den Lebensunterhalt abdecken und die objektive Unabhängigkeit der Friedensrichter gewährleisten.

34 Urteile vom 14. Oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, Rn. 28), und vom 20. November 2018, Sindicatul Familia Constanța u. a. (C-147/17, EU:C:2018:926, Rn. 41).

35 Urteile vom 14. Oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, Rn. 28), und vom 20. November 2018, Sindicatul Familia Constanța u. a. (C-147/17, EU:C:2018:926, Rn. 41).

36 Urteile vom 3. Mai 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, Rn. 23), und vom 26. März 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, Rn. 27).

37 Urteile vom 15. September 2011, Williams u. a.(C-155/10, EU:C:2011:588, Rn. 22 bis 29), und vom 22. Mai 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, Rn. 27 bis 34).

80. Diese Notwendigkeit einer Vergütung folgt auch aus den weitreichenden Regeln über die Inkompatibilität des Amtes eines Friedensrichters mit bestimmten anderen beruflichen Tätigkeiten.[38] Sie schließen es praktisch aus, den Lebensunterhalt auf andere Weise zu verdienen. Insbesondere die aufgrund der notwendigen juristischen Qualifikation von Friedensrichtern nahe liegende anwaltliche Tätigkeit können sie zumindest nicht in dem Gerichtsbezirk ausüben, in dem sie ihr Amt wahrnehmen.[39]

81. Im Übrigen wird die Vergütung von italienischen Friedensrichtern nach dem Vorabentscheidungsersuchen den gleichen Steuern unterworfen wie die Vergütung sonstiger Arbeitnehmer. Dass keine Sozialabgaben erhoben werden, erscheint demgegenüber von nachrangiger Bedeutung, insbesondere im Hinblick darauf, dass Friedensrichter anscheinend auch nicht in den Genuss einer entsprechenden sozialrechtlichen Absicherung kommen.[40]

82. Allerdings setzt ein Arbeitsverhältnis das Vorliegen eines Unterordnungsverhältnisses zwischen dem Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber voraus. Ob ein solches gegeben ist, muss in jedem Einzelfall anhand aller Gesichtspunkte und aller Umstände, die die Beziehungen zwischen den Beteiligten kennzeichnen, geprüft werden.[41]

83. Richter können zwar bei ihren richterlichen Entscheidungen naturgemäß keinen Weisungen unterliegen – das wäre mit ihrer notwendigen objektiven Unabhängigkeit unvereinbar.[42] Dies schließt es allerdings nicht aus, sie als Arbeitnehmer anzusehen.[43] Sie sind nicht nur allgemein an das Recht gebunden, sondern unterliegen aufgrund ihrer Tätigkeit auch besonderen Verpflichtungen und sogar Weisungen – etwa hinsichtlich der Durchführung von Verhandlungen an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zeiten. Dementsprechend sieht der Gerichtshof Richter auch in Bezug auf Benachteiligungen bei der Versetzung in den Ruhestand und beim Ruhegehalt als Arbeitnehmer an.[44]

84. Speziell die italienischen Friedensrichter unterliegen ähnlichen disziplinarrechtlichen Anforderungen wie Berufsrichter. Diese werden vom Consiglio Superiore della Magistratura (Oberster Justizrat) gemeinsam mit dem Justizminister durchgesetzt.[45]

85. Ein Arbeitsverhältnis wäre allerdings auszuschließen, wenn Friedensrichter frei darüber entscheiden könnten, welche Verfahren sie bearbeiten. Dann könnten sie ähnlich wie Anwälte den Umfang und die Zeit ihrer Tätigkeit weitgehend frei bestimmen. Unschädlich wäre es dagegen, wenn Friedensrichter im Vorhinein angeben könnten, während eines bestimmten Zeitraums eine geringere Zahl von Verfahren übernehmen zu wollen. Solange dadurch die Tätigkeit in ihrem Umfang nicht völlig untergeordnet und unwesentlich wird, läge darin immer noch ein fremdbestimmtes Arbeitsverhältnis. Da das Vorabentscheidungsersuchen und das Vorbringen der Beteiligten dazu keine Hinweise enthalten, obliegt es dem innerstaatlichen Gericht, diese Frage zu untersuchen.

38 Rn. 87 und 97 des Vorabentscheidungsersuchens.

39 Rn. 87 des Vorabentscheidungsersuchens.

40 Dazu Rn. 102 des Vorabentscheidungsersuchens.

41 Urteile vom 14. Oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, Rn. 29), vom 26. März 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, Rn. 29), und vom 20. November 2018, Sindicatul Familia Constanța u. a. (C-147/17, EU:C:2018:926, Rn. 42).

42 Vgl. Urteil vom 1. März 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, Rn. 48), sowie oben, Nr. 43.

43 Siehe in diesem Sinne Urteil vom 1. März 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, Rn. 47).

44 Urteil vom 5. November 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte) (C-192/18, EU:C:2019:924, Rn. 61). Siehe auch Urteil vom 6. November 2012, Kommission/Ungarn (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Rn. 90 ff. des Vorabentscheidungsersuchens.

86. Danach ist Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie dahin gehend auszulegen, dass eine italienische Friedensrichterin, deren Entgelt sich aus einem geringen Grundbetrag sowie Zahlungen für erledigte Fälle und Verhandlungen zusammensetzt, als Arbeitnehmerin im Sinne von Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie anzusehen ist und daher Anspruch auf mindestens vier Wochen bezahlten Jahresurlaub hat, wenn sie in erheblichem Umfang richterliche Tätigkeiten ausübt, nicht selbst entscheiden kann, welche Verfahren sie bearbeitet, und den disziplinarrechtlichen Verpflichtungen der Berufsrichter unterliegt.

2. Zur Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge

87. Allerdings ist noch zu klären, ob italienischen Friedensrichtern über den Mindesturlaub nach Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie hinaus der gleiche Anspruch auf bezahlten Urlaub und das gleiche Urlaubsentgelt zusteht wie italienischen Berufsrichtern. Ein solcher Anspruch könnte sich aus dem Diskriminierungsverbot nach Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ergeben.

a) Italienische Friedensrichter als befristet beschäftigte Arbeitnehmer

88. Zunächst ist zu erörtern, ob italienische Friedensrichter auch als Arbeitnehmer im Sinne der Rahmenvereinbarung anzusehen sind oder ob Italien zumindest in Bezug auf die Rahmenvereinbarung mit seiner Auffassung durchdringt, es handele sich um ein Ehrenamt.

89. Auf den ersten Blick scheint es, als ob Italien sich insofern auf den Wortlaut von Paragraf 2 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung stützen könnte. Sie gilt danach für befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder Arbeitsverhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten *in jedem Mitgliedstaat* geltenden Definition. Dies könnte man dahin gehend verstehen, dass die italienische Qualifikation der Tätigkeit eines Friedensrichters als Ehrenamt es ausschließt, die Rahmenvereinbarung anzuwenden.

90. Der Gerichtshof hat jedoch diesem Wortlaut entnommen, dass der Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung weit gefasst ist.[46]

91. Dementsprechend erfasst die Definition des Begriffs „befristet beschäftigter Arbeitnehmer“ im Sinne der Rahmenvereinbarung, die in deren Paragraf 3 Nr. 1 enthalten ist, nach ständiger Rechtsprechung alle Arbeitnehmer, ohne danach zu unterscheiden, ob sie an einen öffentlichen oder an einen privaten Arbeitgeber gebunden sind, und – vor allem – unabhängig davon, wie ihr Vertrag nach dem innerstaatlichen Recht zu qualifizieren ist.[47]

92. Dieses Ergebnis stützt der Gerichtshof insbesondere auf die Bedeutung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, die zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts gehören. Daher ist den Bestimmungen, die in der Rahmenvereinbarung vorgesehen sind, um befristet beschäftigten Arbeitnehmern die gleichen Vorteile wie vergleichbaren Dauerbeschäftigten zu sichern, sofern eine unterschiedliche Behandlung nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist, allgemeine Geltung zuzuerkennen. Es handelt sich um besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft, die jedem Arbeitnehmer als Mindestschutzbestimmungen zugutekommen müssen.[48]

46 Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 56), und vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 30).

47 Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 56), und vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 31).

48 Urteile vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 27), und vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 32).

93. Die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung sowie ihre einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten würde erheblich in Frage gestellt, wenn den Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorbehalten bliebe, nach ihrem Belieben bestimmte Personalkategorien von dem mit diesem Instrument des Unionsrechts bezweckten Schutz auszunehmen.[49] Daher hat der Gerichtshof es abgelehnt, bestimmte Arbeitnehmergruppen, etwa Aushilfspersonal[50] oder „statutarische Beschäftigte“,[51] vom Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung auszuschließen.

94. Vielmehr ist die Rahmenvereinbarung auf alle Arbeitnehmer anwendbar, die entgeltliche Arbeitsleistungen im Rahmen eines mit ihrem Arbeitgeber bestehenden befristeten Arbeitsverhältnisses erbringen.[52]

95. Wie bereits dargelegt, befinden sich italienische Friedensrichter in einem Arbeitsverhältnis mit dem Justizministerium.[53] Sein Ende wird dadurch bestimmt, dass sie für vier Jahre ernannt werden und nunmehr nur noch eine Wiederernennung möglich ist. Die Klägerin ist dagegen mittlerweile seit über 17 Jahren als Friedensrichterin tätig, allerdings ebenfalls auf der Grundlage befristeter Ernennungen.

96. Daher sind italienische Friedensrichter Arbeitnehmer im Sinne der Rahmenvereinbarung, jedenfalls, falls sie in einem ähnlichen Umfang tätig sind wie die Klägerin.

b) Zu den unterschiedlichen Arbeitsbedingungen von Friedensrichtern und Berufsrichtern

97. Dementsprechend ist zu untersuchen, ob die Unterschiede in den Arbeitsbedingungen von italienischen Friedens- und Berufsrichtern, insbesondere im Hinblick auf ihren Urlaubsanspruch und die Vergütung, zulässig sind.

98. Nach Paragraf 4 Nr. 1 dürfen befristet beschäftigte Arbeitnehmer in ihren Beschäftigungsbedingungen nicht nur deswegen, weil für sie ein befristeter Arbeitsvertrag oder ein befristetes Arbeitsverhältnis gilt, gegenüber vergleichbaren Dauerbeschäftigten schlechter behandelt werden, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.

99. Ausgangspunkt der Überlegungen zur Vergleichbarkeit zwischen befristet beschäftigten Arbeitnehmern und Dauerbeschäftigten, die dem vorlegenden Gericht obliegen, ist gemäß der Definition des Begriffs „vergleichbarer Dauerbeschäftigter“ in Paragraf 3 Nr. 2 Unterabs. 1 der Rahmenvereinbarung, ob beide in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit bzw. Beschäftigung tätig sind. Dies ist unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren wie Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen zu klären.[54]

49 Urteile vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 29), und vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 34).

50 Urteil vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 34).

51 Urteil vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 29).

52 Urteile vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 28), und vom 9. Juli 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, Rn. 33).

53 Siehe oben, Nrn. 73 bis 86.

54 Urteile vom 8. September 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 66), und vom 13. März 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, Rn. 31), sowie Beschlüsse vom 18. März 2011, Montoya Medina (C-273/10, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:167, Rn. 37), und vom 9. Februar 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, Rn. 38); im selben Sinne bereits Urteil vom 31. Mai 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, Rn. 33).

100. Auf den ersten Blick verrichten italienische Friedensrichter und Berufsrichter eine ähnliche Arbeit, sie üben nämlich das Richteramt aus. Unterschiede hinsichtlich der Ausbildung sind nicht dargelegt worden. Bedeutung und Schwierigkeit der bearbeiteten Rechtssachen dürften sich allerdings unterscheiden. Friedensrichter können nach Art. 106 Abs. 2 der italienischen Verfassung nur als Einzelrichter und mithin nicht in Kollegialgerichten eingesetzt werden. Zudem befassen sich Friedensrichter in erster Instanz mit Verfahren von geringerer Bedeutung, während Berufsrichter in übergeordneten Instanzen mit Verfahren von größerer Bedeutung befasst sind.

101. Ein wesentlicher Unterschied liegt auch im Zugang zum Richteramt. Italienische Berufsrichter werden aufgrund eines förmlichen Auswahlverfahrens ernannt, also eines Wettbewerbs zwischen verschiedenen qualifizierten Bewerbern mit besonderen Prüfungen. Die Ernennung von Friedensrichtern setzt dagegen keinen solchen Wettbewerb voraus, sondern beruht auf ihren Titeln, also den fachlichen Qualifikationen. Allerdings hat der Gerichtshof einem solchen Unterschied bei der Auswahl jedenfalls in Bezug auf die Anerkennung von Berufserfahrung von Sekundarlehrern keine Bedeutung beigemessen. [55]

102. Es ist aber nicht auszuschließen, dass die Methode der Auswahl von Arbeitnehmern Unterschiede in Bezug auf andere Arbeitsbedingungen rechtfertigt, was etwa die Art der Tätigkeit, die Vergütung oder die Aufstiegschancen angeht.

103. Die Entscheidung des Gerichtshofs zur Anerkennung von Berufserfahrung von Sekundarlehrern bestätigt daher meine Auffassung, dass es darauf ankommt, ob sich befristet beschäftigte Arbeitnehmer und Dauerbeschäftigte auch und gerade *im Hinblick auf die streitgegenständliche Arbeitsbedingung* in einer vergleichbaren Lage befinden. [56]

104. Wie auch sonst bei der Prüfung von Diskriminierungen ist die Vergleichbarkeit der Sachverhalte nämlich u. a. im Licht des Gegenstands und des Zwecks der Maßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen; außerdem sind die Grundsätze und die Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, dem die in Rede stehende Maßnahme unterfällt. [57]

105. Damit schließen die Kriterien für den Vergleich der diversen Leistungen des Arbeitgebers, die befristet beschäftigten Arbeitnehmern einerseits und Dauerbeschäftigten andererseits kraft Arbeitsvertrags oder kraft Gesetzes zustehen, notwendigerweise auch die tatsächliche und rechtliche Situation ein, in der die jeweiligen Leistungen des Arbeitgebers beansprucht werden sollen. [58]

106. Im Licht dieser Überlegungen ist die Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Dauer des Urlaubsanspruchs gegeben. Italienische Friedensrichter haben aufgrund ihrer ähnlichen Tätigkeit ein Berufsrichtern vergleichbares Bedürfnis, sich zu erholen und ihre Freizeit zu genießen.

107. Auch ist kein sachlicher Grund ersichtlich, der es rechtfertigen würde, italienische Friedensrichter diesbezüglich gegenüber Berufsrichtern zu benachteiligen.

55 Urteil vom 20. September 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, Rn. 33 und 34).

56 Meine Schlussanträge in den Rechtssachen Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, Nr. 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, Nr. 49) und Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, Nr. 71).

57 Urteile vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 26), vom 11. Juli 2013, Ziegler/Kommission (C-439/11 P, EU:C:2013:513, Rn. 167), und vom 26. Juli 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, Rn. 46).

58 In diesem Sinne Urteil vom 12. Dezember 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, Rn. 44 und 45), sowie vom 5. Juni 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, Rn. 59).

108. Dagegen sind die beiden Gruppen hinsichtlich der Höhe der Bezahlung während des Urlaubs nicht vergleichbar, weil ihre Tätigkeit unterschiedlich entlohnt wird. Italienische Berufsrichter erhalten ein festes Gehalt, während die Bezahlung von Friedensrichtern aus einem monatlichen Grundbetrag und weiteren Zahlungen für Verhandlungstage und die Erledigung von Verfahren besteht. Falls der Gerichtshof dennoch von einer Vergleichbarkeit ausgehen sollte, so würden diese Unterschiede in der Art der Vergütung zumindest einen objektiven Grund für die Ungleichbehandlung zwischen italienischen Friedensrichtern und Berufsrichtern beim Urlaubsentgelt darstellen.

109. Zur Berechnung des Urlaubsentgelts von italienischen Friedensrichtern kann daher nicht das Gehalt eines Berufsrichters herangezogen werden. Vielmehr ist dieses Entgelt auf der Grundlage der üblichen Vergütung des Friedensrichters außerhalb der Urlaubszeit zu berechnen.[59]

110. Für den Fall, dass der Gerichtshof das vorliegende Verfahren zum Anlass nehmen sollte, auch die Vereinbarkeit der unterschiedlichen Bezahlung von italienischen Friedens- und Berufsrichtern mit Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung zu untersuchen, möchte ich kurz anmerken, dass ich italienische Friedensrichter und Berufsrichter hinsichtlich der Vergütung nach den vorliegenden Informationen nicht für vergleichbar halte.

111. Bei diesem Vergleich kommt dem Zugang zum Richteramt und der unterschiedlichen Natur der bearbeiteten Verfahren entscheidende Bedeutung zu. Durch die dem förmlichen Auswahlverfahren mit besonderen Prüfungen inhärente Bestenauslese und die damit einhergehenden Laufbahnaussichten ist davon auszugehen, dass Berufsrichter trotz ähnlicher Ausbildungsanforderungen besser qualifiziert sind als Friedensrichter. Und wenn es zutrifft, dass sich Friedensrichter in erster Instanz mit Verfahren von geringerer Bedeutung befassen, während Berufsrichter in übergeordneten Gerichten tätig sind und Verfahren von größerer Bedeutung bearbeiten, so sind die beiden Gruppen hinsichtlich der Vergütung kaum vergleichbar; zumindest sind aber Unterschiede in der Vergütung gerechtfertigt.

c) Zwischenergebnis

112. Somit ist eine solche Friedensrichterin, die nur für einen bestimmten Zeitraum ernannt wurde, im Hinblick auf die Dauer des bezahlten Jahresurlaubs mit italienischen Berufsrichtern vergleichbar, so dass sie gemäß Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge in gleichem Umfang Urlaub verlangen kann wie Berufsrichter. Die Vergütung während des Urlaubs ist anhand ihrer üblichen Vergütung während ihrer Richtertätigkeit zu bemessen.

C. Zu den Haftungsrisiken von italienischen Richtern (Frage 3)

113. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob es mit den Anforderungen des Unionsrechts vereinbar ist, dass das innerstaatliche Recht die persönliche Haftung der entscheidenden Richter für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit „im Fall eines offenkundigen Verstoßes gegen das Gesetz oder gegen das Unionsrecht“ vorsieht. Es versteht diese Regelung so, dass seine Haftung ausgelöst werde, wenn es innerstaatliches Recht unter Verletzung des Unionsrechts anwende, aber auch, wenn es vorrangiges Unionsrecht anwende und dabei innerstaatliches Recht unangewendet lasse.

114. Aus der Perspektive des Unionsrechts ist dazu festzustellen, dass die Androhung einer Sanktion für die Anwendung des Unionsrechts bei gleichzeitiger Nichtanwendung unvereinbaren innerstaatlichen Rechts dem Vorrang des Unionsrechts, dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV und dem Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Charta widersprechen würde. Zugleich wäre zweifelhaft, ob ein Richter im Licht einer Haftungsdrohung für die vorrangige Anwendung des Unionsrechts dieses Recht noch unabhängig anwenden könnte.

59 Siehe dazu die Nachweise in Fn. 37 und Urteil vom 11. November 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, Rn. 54 bis 56).

115. Somit muss eine Regelung über die persönliche Haftung des Richters für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit „im Fall eines offenkundigen Verstoßes gegen das Gesetz oder gegen das Unionsrecht“ so ausgelegt werden, dass die Anwendung vorrangigen Unionsrechts keine richterliche Haftung begründet. Dies ist im Übrigen die Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen, die Italien vor dem Gerichtshof vertritt.

116. Sofern eine solche Auslegung nicht möglich ist, kann die Regelung nicht angewendet werden. Keinesfalls darf dem betreffenden Richter eine Sanktion für die richtige Anwendung des Unionsrechts drohen.

V. Ergebnis

117. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Der Giudice di pace di Bologna (Friedensrichter von Bologna) ist ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV.

2) Art. 7 der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ist dahin auszulegen, dass eine italienische Friedensrichterin, deren Entgelt sich aus einem geringen Grundbetrag sowie Zahlungen für erledigte Fälle und Verhandlungen zusammensetzt, als Arbeitnehmerin im Sinne von Art. 7 der Arbeitszeitrichtlinie anzusehen ist und daher Anspruch auf mindestens vier Wochen bezahlten Jahresurlaub hat, wenn sie in erheblichem Umfang richterliche Tätigkeiten ausübt, nicht selbst entscheiden kann, welche Verfahren sie bearbeitet, und den disziplinarrechtlichen Verpflichtungen der Berufsrichter unterliegt.

   Im Hinblick auf die Dauer des bezahlten Jahresurlaubs ist eine solche Friedensrichterin, die nur für einen bestimmten Zeitraum ernannt wurde, mit italienischen Berufsrichtern vergleichbar. Daher kann sie gemäß Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge in gleichem Umfang Urlaub verlangen wie Berufsrichter. Die Vergütung während des Urlaubs ist anhand ihrer üblichen Vergütung während ihrer Richtertätigkeit zu bemessen.

3) Eine Regelung über die persönliche Haftung des Richters für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit „im Fall eines offenkundigen Verstoßes gegen das Gesetz oder gegen das Unionsrecht“ muss ihrerseits im Licht des Unionsrechts dahin gehend ausgelegt werden, dass die Anwendung vorrangigen Unionsrechts keine richterliche Haftung begründet. Sofern eine solche Auslegung nicht möglich ist, kann die Regelung nicht angewendet werden.