

Rechtssache C-942/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

31. Dezember 2019

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Oberstes Gericht von
Aragonien, Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

17. Dezember 2019

Rechtsmittelführer:

Servicio Aragonés de la Salud

Rechtsmittelgegnerin:

LB

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist die Frage, ob LB, die zum statutarischen Personal mit unbefristeter Anstellung des Servicio de Salud de Aragón (Gesundheitsdienst von Aragonien, im Folgenden: SALUD) gehört, Anspruch darauf hat, wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor für freiwillig beurlaubt erklärt zu werden.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das Vorabentscheidungsersuchen hat die Vereinbarkeit der spanischen Regelung, wonach [die dienstrechtliche Stellung] einer freiwilligen Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor nur dann zuerkannt wird, wenn die zu besetzende Stelle unbefristet ist, mit Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge zum Gegenstand. Rechtsgrundlage ist Art. 267 AEUV.

Vorlagefragen

1.- Ist Paragraph 4 der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70/CE dahin auszulegen, dass der wegen des Erhalts einer Stelle im öffentlichen Sektor entstehende Anspruch auf Zuerkennung einer bestimmten dienstrechtlichen Stellung im Hinblick auf die bis zu diesem Zeitpunkt belegte, ebenfalls zum öffentlichen Sektor gehörende Dienststelle eine *Beschäftigungsbedingung* darstellt, für die eine unterschiedliche Behandlung zwischen Bediensteten mit befristetem und solchen mit unbefristetem Dienstverhältnis unzulässig ist?

2.- Ist Paragraph 4 der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70/CE dahin auszulegen, dass Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung zwischen Bediensteten mit einem befristeten und solchen mit einem unbefristeten Dienstvertrag wegen sachlicher Gründe auch der Zweck sein kann, erhebliche Funktionsstörungen und Nachteile in Form einer mangelnden Kontinuität des Stammpersonals in einem – vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Schutz der Gesundheit – so sensiblen Bereich wie dem der Leistungen des Gesundheitswesens zu vermeiden, und kann dieser Zweck dann als Grundlage dienen, um Bediensteten eine konkrete dienstrechtliche Stellung der Beurlaubung zu verweigern, wenn sie auf eine befristete, aber nicht, wenn sie auf eine unbefristete Dienststelle wechseln?

3.- Steht Paragraph 4 der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70/CE einer Vorschrift wie Art. 15 RD 365/1995 entgegen, die bei der Übernahme einer Stelle als Interimsbeamter oder befristetes Personal die Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor ausschließt, während jemand, der eine unbefristete Dienststelle im öffentlichen Sektor übernimmt, Anspruch auf diese dienstrechtliche Stellung hat, die für ihn vorteilhafter ist als andere, alternative dienstrechtliche Stellungen, die er stattdessen beantragen müsste, um eine neue Stelle, für die er ernannt worden ist, antreten zu können?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

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, im Folgenden: Richtlinie 1999/70). Art. 1 und 2.

EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (im Folgenden: Rahmenvereinbarung). Paragraph 4 Abs. 1.

Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 2016, De Diego Porras, C-596/14, EU:C:2016:683).

Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014). Rn. 31 und 34 sowie Nr. 1 des Tenors.

Beschluss des Gerichtshofs vom 22. März 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, EU:C:2018:207. Rn. 65.

Angeführte nationale Vorschriften

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Gesetz 30/1984 vom 2. August 1984 über Maßnahmen zur Reform des öffentlichen Dienstes) (BOE Nr. 185 vom 3. August 1984, S. 22629). Art. 29 Abs. 3.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Gesetz 53/1984 vom 26. Dezember 1984 über Unvereinbarkeiten der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung) (BOE Nr. 4 vom 4. Januar 1984, S. 165). Art. 1.

Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal Estatutario de los servicios de salud (Gesetz 55/2003 vom 16. Dezember 2003 über das Rahmenstatut des statutarischen Personals der Gesundheitsdienste) (BOE Nr. 301 vom 16. Dezember 2003, S. 44742), Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3, Art. 62, Art. 66 Abs. 1 und 3 sowie Art. 67 Abs. 1 und 3.

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Gesetz über das Grundstatut der öffentlichen Bediensteten), dessen Neufassung durch das Real Decreto Legislativo 5/2015 vom 30. Oktober 2015 gebilligt wurde (BOE Nr. 261 vom 31. Oktober 2015, S. 103105, im Folgenden: EBEP). Art. 2 Abs. 1, 3, 4 und 5, Art. 85 Abs. 1, Art. 88 Abs. 1, 3 und 4 sowie Art. 89 Abs. 1 und 2.

Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (Königliches Dekret 365/1995 vom 10. März 1995 zur Annahme der Verordnung über die dienstrechtliche Stellung von Beamten der Allgemeinen Verwaltung des Staates) (BOE Nr. 85 vom 10. April 1995, S. 10636). Art. 15.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 LB erhielt eine Stelle als unbefristet beschäftigtes statutarisches Personal des SALUD, auf der sie vom 14. Dezember 2010 bis zum 20. Dezember 2017 Dienst versah.
- 2 Sodann wurde LB für die Besetzung einer von einer Universität ausgeschriebenen Stelle als Interimsprofessorin vorgeschlagen, die ihr am 25. Oktober 2017

zugesprochen wurde. Entsprechend wurde ihr der Dienstvertrag übersandt, und sie wurde zum Antritt der Stelle am 21. Dezember 2017 aufgefordert.

- 3 Um die mit der Dienststelle, die sie innehatte, unvereinbare Stelle antreten zu können, beantragte LB mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 bezüglich ihrer Dienststelle beim SALUD, wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor für freiwillig beurlaubt erklärt zu werden.
- 4 Dieser Antrag wurde mit Bescheid des Geschäftsführers der Abteilung Zaragoza III des SALUD vom 4. Dezember 2017 mit der Begründung abgelehnt, es sei gemäß Art. 15 des Real Decreto 365/1995 nicht zulässig, statutarisches Personal mit unbefristetem Dienstvertrag oder Laufbahnbeamte wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor zu beurlauben, wenn die andere Stelle in der öffentlichen Verwaltung von ihnen befristet übernommen werde.
- 5 Um die Stelle als Interimsprofessorin antreten zu können, beantragte LB mit Schreiben vom 17. Dezember 2017 die freiwillige Beurlaubung aufgrund persönlicher Interessen, die ihr mit Bescheid der Geschäftsführung der Abteilung Zaragoza III des SALUD vom 20. Dezember 2017 gewährt wurde.
- 6 Daneben legte LB Widerspruch gegen den Bescheid vom 4. Dezember 2017 ein, der mit Entscheidung der Consejería de Sanidad (Gesundheitsministerium von Aragonien) vom 16. März 2018 zurückgewiesen wurde.
- 7 LB erhob gegen diese Entscheidung eine verwaltungsgerichtliche Klage beim Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Zaragoza (Verwaltungsgericht Nr. 4 von Zaragoza), der das Gericht durch ein Urteil vom 9. Mai 2019 stattgab. Im Urteil wurde ausgeführt, die Entscheidung, sie von der Möglichkeit auszuschließen, die dienstrechtliche Stellung der Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor in Anspruch nehmen zu können, weil die zweite Dienststelle zeitlich befristet anstatt unbefristet sei, stelle eine Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zwischen unbefristet und befristet beschäftigten Arbeitnehmern im Sinne von Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung dar.
- 8 Der SALUD hat das Urteil beim vorlegenden Gericht angefochten.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 9 LB beantragte in ihrer Klage, die angefochtenen Bescheide für von Anfang an nichtig, hilfsweise, sie für anfechtbar zu erklären. Außerdem beantragte sie, ihr als persönliche dienstrechtliche Stellung rückwirkend zum 1. Dezember 2017 ihren Anspruch auf Beurlaubung von ihrer Stelle beim SALUD wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor zuzuerkennen.
- 10 Die angefochtenen Verwaltungsakte verletzen die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die in Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung verankert seien;

auch die Anwendung von Art. 15 des Real Decreto 365/1995 verstoße gegen diese Vorschrift.

- 11 Der SALUD hat einen Verstoß gegen Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung durch die angefochtenen Verwaltungsakte bestritten, da keine vergleichbaren Situationen vorlägen und sachliche Gründe für die unterschiedliche Behandlung zwischen Bediensteten mit befristetem und mit unbefristetem Dienstverhältnis gegeben seien, insbesondere durch das Erfordernis, die Stabilität der vom aragonischen Gesundheitssystem zu erbringenden Leistungen zu gewährleisten.
- 12 Hinsichtlich der Vorlage zur Vorabentscheidung ist LB der Auffassung, diese sei nicht notwendig, da der Fall allein durch die Anwendung nationaler Normen entschieden werden könne.
- 13 Auch brauche keine Vorlage zur Vorabentscheidung zu erfolgen, weil die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinreichend klar sei und sich aus ihr ableiten lasse, dass die Verweigerung der Beurlaubung von der bisher mit ihr besetzten Stelle wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor aufgrund des Umstands, dass die Stelle, die sie einnehmen wolle, zeitlich befristet sei, gegen das in der Richtlinie 1999/70 festgelegte Verbot einer ungünstigeren Behandlung verstoße, weshalb das Rechtsmittel aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts zurückzuweisen sei.
- 14 Der SALUD hat sich zur Frage der Vorlage zur Vorabentscheidung nicht geäußert.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 15 Das vorliegende Gericht zeigt zuerst den rechtlichen Rahmen auf, der wie folgt zusammengefasst werden kann:
- 16 Zunächst ist seines Erachtens erforderlich, zu bestimmen, welche Regelung auf das statutarische Personal Anwendung findet. In diesem Sinn ist die vorrangig anzuwendende Norm das Gesetz 55/2003. Das EBEP, die Gesetze 30/1984 und 53/1984 sowie das Real Decreto 365/1995 finden subsidiär Anwendung.
- 17 Sodann ist die jeweilige rechtliche Regelung der dienstrechtlichen Stellungen, die Gegenstand dieser Rechtssache sind, anzugeben.
- 18 Auf der einen Seite hatte LB die Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor (so die Benennung im Gesetz 55/2003 — Art. 62 und Art. 66—; in der EBEP heißt es „Dienstleistungen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung“ — Art. 85 und 88— und im Real Decreto 365/1995, „freiwillige Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor“ — Art. 15—) beantragt. Diese dienstrechtliche Stellung wird unter anderem dann zuerkannt, wenn statutarisches Personal „als statutarisches Personal einer anderen Kategorie, als Beamter oder als angestelltes Personal

Dienstleistungen in einer öffentlichen Verwaltung erbringt, es sei denn, der Betreffende hätte die entsprechende Genehmigung wegen Vereinbarkeit [der beiden Stellen] erhalten“ (Art. 66 Abs. 1 des Gesetzes 55/2003).

- 19 Nach der Darstellung des nationalen Rechts durch das vorlegende Gericht weist diese dienstrechtliche Stellung folgende Merkmale auf:
- Sie kann nicht wegen dienstlicher Erfordernisse verweigert werden, und Personen, die sich in dieser dienstrechtlichen Stellung befinden, behalten ihre Eigenschaft als Personal der Herkunftsverwaltung sowie das Recht, an Stellenausschreibungen zur Besetzung von Dienststellen bei dieser Verwaltung teilzunehmen.
 - Die Dienstzeiten in der öffentlichen Verwaltung, zu der sie gewechselt haben, gelten als aktive Dienstzeiten in ihrer Herkunftsverwaltung.
 - Personen in dieser dienstrechtlichen Stellung erhalten keine Entgeltzahlungen von der Herkunftsverwaltung, gleichzeitig wird aber die Dauer dieser dienstrechtlichen Stellung im Hinblick auf ihre Dienstalterszulagen und Berufslaufbahn anerkannt, sobald sie den aktiven Dienst bei der Herkunftsverwaltung wieder aufnehmen.
 - Ein Verbleib in dieser dienstrechtlichen Stellung für eine bestimmte Mindestdauer ist nicht erforderlich.
- 20 Der SALUD hat ihr diese dienstrechtliche Stellung nicht zuerkannt, sondern geht davon aus, dass im vorliegenden Fall eine freiwillige Beurlaubung aufgrund persönlicher Interessen zu erfolgen hat [(Art. 67 Abs. 1 Buchst. a) des Gesetzes 55/2003]. Nach der Darstellung des nationalen Rechts durch das vorlegende Gericht weist diese Stellung folgende Merkmale auf:
- Vor ihrer Anerkennung muss der Betreffende 5 Jahre lang Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung erbracht haben.
 - Sie kann aufgrund dienstlicher Erfordernisse verweigert werden.
 - Wer sich in dieser dienstrechtlichen Stellung befindet, erhält kein Entgelt von der Herkunftsverwaltung, und ihre Dauer wird im Hinblick auf die Berufslaufbahn oder die Dienstalterszulagen des Betreffenden nicht anerkannt.
 - Wer diese dienstrechtliche Stellung erhält, muss sie mindestens zwei Jahre lang beibehalten, bevor er auf seine alte Stelle zurückkehren kann.
- 21 Nach Ansicht des SALUD kann eine Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor vorliegend nicht zuerkannt werden, denn Art. 15 des Real Decreto 365/1995 stehe dem entgegen. Nach dieser

Ausführungsvorschrift „befähig[e] die Übernahme einer Stelle als Interimsbeamter oder befristet beschäftigter Bediensteter nicht zum Übergang“ in diese dienstrechtliche Stellung.

- 22 Die Debatte beim vorlegenden Gericht konzentriert sich vor allem darauf, ob Art. 15 des Real Decreto 365/1995 zur Entscheidung des Rechtsstreits anwendbar ist, da umstritten ist, ob er durch das EBEP aufgehoben worden oder als Ausführungsnorm des Gesetzes 55/2003 nach wie vor subsidiär anwendbar ist. Dies ist eine Frage des nationalen Rechts. Das vorlegende Gericht geht davon aus, dass diese Vorschrift in Kraft und im vorliegenden Fall anwendbar ist.
- 23 Somit hängt die Entscheidung des Rechtsstreits davon ab, ob die Regelung in Art. 15 des Real Decreto 365/1995 im Widerspruch zu Paragraf 4 der Rahmenvereinbarung steht. Der diesbezüglich aufgekommene Zweifel bezieht sich darauf, ob die in Art. 15 des Real Decreto 365/1995 festgelegte unterschiedliche Behandlung – die darin besteht, dass ein öffentlicher Bediensteter, der eine andere Stelle zeitlich befristet erhält, nicht wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor beurlaubt werden kann, während dies demjenigen, der auf eine unbefristete Stelle wechselt, gestattet wird – gegen den in der Rahmenvereinbarung enthaltenen und von der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigten Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt.
- 24 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts liegt auf der Hand, dass ein öffentlicher Bediensteter, der auf eine andere, unbefristete Stelle in der Verwaltung wechselt, anders behandelt wird als derjenige, der eine befristete Stelle übernimmt, denn im ersten Fall kann er eine zeitweise Beurlaubung wegen der Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor – mit allen Vorteilen, die dies mit sich bringt – in Anspruch nehmen, im zweiten dagegen nicht, was den Betroffenen dazu zwingt, eine freiwillige Beurlaubung aufgrund persönlicher Interessen zu beantragen, die zu einer anderen und weniger günstigen Behandlung führt.
- 25 Die durch die Regelung entstehende schlechtere Behandlung eines öffentlichen Bediensteten, der sich in der dienstrechtlichen Stellung einer Beurlaubung aufgrund persönlicher Interessen befindet, gegenüber demjenigen, der zum Dienst in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung oder weil er Dienstleistungen im öffentlichen Sektor erbringt, beurlaubt worden ist, ergibt sich aus den Art. 88 Abs. 3 und 4 sowie 89 EBEP bzw. aus Art. 66 Abs. 3 und Art. 67 Abs. 1 Buchst. a des Gesetzes 55/2003.
- 26 Um die Frage der Vereinbarkeit mit der Richtlinie 1999/70 zu beantworten, ist festzustellen, ob die Voraussetzungen für das dort festgelegte Verbot der diskriminierenden Behandlung vorliegen.
- 27 Zunächst [ist zu klären], ob im Hinblick auf die Richtlinie die dienstrechtliche Stellung des öffentlichen Bediensteten, der eine neue, zeitlich befristete Stelle in

einer öffentlichen Verwaltung übernimmt, eine *Beschäftigungsbedingung* der von ihm einzunehmenden, zeitlich befristeten Stelle darstellt.

- 28 In den vom Gerichtshof entschiedenen Fällen war die jeweils untersuchte *Beschäftigungsbedingung* Teil der befristet besetzten Dienststelle bzw. des befristeten Arbeitsverhältnisses. Demgegenüber ist in der vorliegenden Rechtssache die zu untersuchende *ungünstigere Bedingung* Teil einer zeitlich befristeten Stelle, die noch nicht übernommen worden ist, sondern erst übernommen werden soll, weshalb nach Auffassung des vorliegenden Gerichts die Rechtsprechung des Gerichtshofs hier nicht anwendbar ist.
- 29 Das heißt, es geht darum, zu entscheiden, ob der Anspruch, den eine zweite Stelle im öffentlichen Sektor einem öffentlichen Bediensteten verleiht, darauf, dass ihm hinsichtlich der Stelle, die er bis zum Erhalt der zweiten Stelle innehat, eine bestimmte dienstrechtliche Stellung zuerkannt wird, eine *Beschäftigungsbedingung* darstellt.
- 30 Sodann bestehen Zweifel, ob die in der vorliegenden Rechtssache von der Verwaltung vorgetragene Gründe als *sachliche Gründe* angesehen werden können, die die unterschiedliche Behandlung zwischen Bediensteten mit befristetem und solchen mit unbefristetem Vertrag rechtfertigen.
- 31 Nach Auffassung des SALUD ist dies der Fall. Würde nämlich, so seine Argumentation, dem unbefristet beschäftigten statutarischen Personal die dienstrechtliche Stellung einer Beurlaubung wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor auch dann zuerkannt, wenn das andere Dienstverhältnis zeitlich befristet sei, brächte dies erhebliche Funktionsstörungen im Gesundheitssystem und Nachteile in Form einer mangelnden Kontinuität des Stammpersonals in einem – vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Schutz der Gesundheit – so sensiblen Bereich wie dem der Leistungen des Gesundheitswesens mit sich.
- 32 Für den SALUD würde dies bedeuten, dass in der Praxis eine erhebliche Zahl von Mitgliedern des unbefristet beschäftigten statutarischen Personals eine Beurlaubung in Anspruch nehmen könnte, um zeitlich befristet, möglicherweise sogar nur für eine kurze Zeitspanne, eine Stelle zu übernehmen, und jedes Mal, wenn ein solches Dienstverhältnis ende, die provisorische Rückkehr auf eine Stelle [für Bedienstete] ihrer Kategorie zu beantragen, was zu einem Mangel an Kontinuität des Stammpersonals führen würde.
- 33 Der SALUD verwende konstante Anstrengungen und Energie darauf, unbefristete Dienstverhältnisse zu konsolidieren, unter anderem indem er öffentliche Auswahlverfahren für den Zugang zum unbefristet beschäftigten statutarischen Personal durchführe. Die Zuerkennung von Beurlaubungen wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor, um befristete Stellen einnehmen zu können, bedeute, dass im Rahmen solcher Auswahlverfahren besetzte Stellen vakant würden, was dazu führe, dass erneut ein Auswahlverfahren durchgeführt

werden müsse. Außerdem sei auch die Rückkehr des wegen Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor beurlaubten Personals nur vorläufig, was zum Ausscheiden desjenigen Personals führe, das am längsten befristet beschäftigt gewesen sei, und den SALUD zwingt, die durch die zurückkehrende Person provisorisch besetzte Stelle alsbald in einem neuen Auswahlverfahren zu besetzen.

- 34 Deshalb hält es das vorlegende Gericht für erforderlich, festzustellen, ob der Zweck, erhebliche Funktionsstörungen und Nachteile in Form einer mangelnden Kontinuität des Stammpersonals in einem – vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Schutz der Gesundheit – so sensiblen Bereich wie dem der Leistungen des Gesundheitswesens zu vermeiden, einen *sachlichen Grund* darstellt, der eine unterschiedliche Behandlung zwischen befristet und unbefristet beschäftigten Bediensteten rechtfertigt und damit als Rechtsgrundlage dienen kann, um eine konkrete dienstrechtliche Stellung aufgrund der Art der Beurlaubung Ersteren zu verweigern, aber nicht Letzteren.

ARBEITSDOKUMENT