

Rechtssache C-192/21

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

Eingangsdatum:

26. März 2021

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Oberster
Gerichtshof von Kastilien und León, Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

9. Februar 2021

Rechtsmittelführer:

Clemente

Rechtsmittelgegner:

Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función
Pública) (Gemeinschaft Kastilien und León [Generaldirektion für
den öffentlichen Dienst])

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage, die darauf gerichtet ist, einem Beamten, der im Rahmen eines Verfahrens zur Konsolidierung einer befristeten Anstellung in den Öffentlichen Dienst eingetreten ist, die Besoldungsgruppe zuzuerkennen, die dem Dienstposten entspricht, den er während seiner Beschäftigung als Beamter auf Zeit innehatte.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen soll geklärt werden, ob die von einem Beamten auf Zeit und die von einem Berufsbeamten erbrachten Leistungen im Hinblick auf die Frage, ob es sich um vergleichbare Beschäftigte im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der am 18. März 1999 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie

1999/70 des Rates vom 28. Juni 1999 handelt, als gleichwertig anzusehen sind. Diese Gleichwertigkeit ist besonders für die Zwecke der Beförderung eines Beamten zu untersuchen, der zuvor als Beamter auf Zeit Dienste geleistet hat, die bereits bei der Erlangung des Status als Berufsbeamter zu seinen Gunsten berücksichtigt wurden.

Vorabentscheidungsverfahren

A) Ist der Begriff „vergleichbarer Dauerbeschäftigter“, der in Paragraph 4 Nr. 1 der am 18. März 1999 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70 des Rates vom 28. Juni 1999 verwendet wird, dahin auszulegen, dass im Rahmen der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe die von einem Berufsbeamten noch vor dem Erwerb dieses Status als Beamter auf Zeit zurückgelegten Dienstzeiten den Dienstzeiten gleichzusetzen sind, die von einem anderen Berufsbeamten zurückgelegt wurden?

B) Ist Paragraph 4 Nr. 1 der am 18. März 1999 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70 des Rates vom 28. Juni 1999 dahin auszulegen, dass sowohl der Umstand, dass diese Zeiten bereits für den Erwerb des Status eines Berufsbeamten bewertet und angerechnet worden sind, als auch die Ausgestaltung der vertikalen Beamtenlaufbahn im nationalen Recht objektive Gründe darstellen, die es rechtfertigen, dass die von einem Berufsbeamten noch vor dem Erwerb dieses Status als Beamter auf Zeit zurückgelegten Dienstzeiten bei der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe nicht berücksichtigt werden?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Paragraph 3 und Paragraph 4 Nr. 1 der am 18. März 1999 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der Richtlinie 1999/70 des Rates vom 28. Juni 1999 (im Folgenden: Rahmenvereinbarung).

Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, Rn. 46, 47, 66, 80 und 84, im Folgenden: Urteil Rosado Santana).

Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019, Daniel Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, Rn. 47 und 50).

Angeführte nationale Vorschriften

Decreto 17/2018, de 7 de junio, por el que se regula la consolidación, convalidación y conservación del grado personal (Dekret 17/2018 vom 7. Juni 2018 über die Konsolidierung, Validierung und Beibehaltung der persönlichen Besoldungsgruppe, BOCyL Nr. 113 vom 13. Juni 2018), Art. 3, 4, 5 und 6.

Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León (Gesetz 7/2005 vom 24. Mai 2005 über den Öffentlichen Dienst von Kastilien und León, BOE Nr. 261 vom 31 Oktober 2005), Art. 48 Abs. 2, 64 und 69 Abs. 1.

Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Königliches Gesetzesdekret 5/2015 vom 30. Oktober 2015 zur Annahme der Neufassung des Gesetzes über das Grundstatut der öffentlichen Bediensteten, BOE Nr. 261 vom 31. Oktober 2015), Art. 16 Abs. 1, Art. 24 und Neunte Zusatzbestimmung.

Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 7. November 2018 im Kassationsbeschwerdeverfahren 1781/2017 (3744/2018, ECLI:ES:TS:2018:3744).

Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 20. Januar 2003 im Kassationsbeschwerdeverfahren 6/2002 (193/2003, ECLI:ES:TS:2003:193).

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Kläger versah vom 28. Mai 2001 bis zum 21. Januar 2008 als Beamter auf Zeit die Stelle des Koordinierenden Veterinärmediziners in der Verwaltung der Gemeinschaft Kastilien und León (Stufe 24).
- 2 Mit dem Orden (Bekanntmachung) PAT/334/2006 vom 7. März 2006 wurden im Rahmen des Verfahrens zur Konsolidierung der befristeten Beschäftigung und der Stabilität in der Beschäftigung des medizinischen Personals Auswahlprüfungen für den Eintritt in den Höheren Verwaltungsdienst, Laufbahngruppe Gesundheitsdienst (Veterinäre), der Verwaltung der Gemeinschaft Kastilien und León ausgeschrieben. Nach der Klausel 7.2.a) der Bekanntmachung werden Dienstzeiten, die als Angehöriger des auf Zeit beschäftigten Personals auf Dienstposten zurückgelegt wurden, die dem Höheren Verwaltungsdienst, Laufbahngruppe Gesundheitsdienst (Veterinäre), zugeordnet sind, mit 0,25 Punkten für jeden vollen Monat geleisteter Dienste bis zu einer Obergrenze von insgesamt 40 Punkten, angerechnet.
- 3 Der Kläger nahm an diesem Verfahren mit Erfolg teil und erhielt einen unbefristeten Posten der Stufe 22.
- 4 Am 18. März 2019 reichte der Kläger bei der Verwaltung der Gemeinschaft Kastilien und León (Generaldirektion Öffentlicher Dienst) ein Schreiben ein, in dem er die Konsolidierung seiner persönlichen Besoldungsgruppe auf der Stufe 24

beantragte, da er als Beamter auf Zeit einen Dienstposten auf dieser Stufe innegehabt habe.

- 5 Nachdem sein Antrag von der Verwaltung abgelehnt worden war, erhob er eine verwaltungsgerichtliche Klage, über die mit Urteil vom 13. Januar 2020 entschieden wurde. Mit dem Urteil wurde der Klage teilweise stattgegeben, da ihm wurde lediglich ein Anspruch auf Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe auf der Stufe 22 – und nicht 24 – zuerkannt wurde, weil diese der Stufe des Dienstpostens entspreche, den er als Berufsbeamter erhalten habe.

Wesentliches Vorbringen der Parteien im Ausgangsverfahren

- 6 Der Kläger hat seine verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Entscheidung der Generaldirektion Öffentlicher Dienst der Gemeinschaft Kastilien und León auf den durch Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung garantierten Grundsatz der Nichtdiskriminierung und auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofs gestützt, der in einem ähnlichen Fall unter Hinweis auf Paragraph 4 Nr. 1 festgestellt hatte, als Beamter auf Zeit geleistete Dienste seien bei der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe zu berücksichtigen.
- 7 Die Verwaltung argumentiert zum einen, es sei nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs nicht möglich, die Stufe von Dienstposten, die man als Angehöriger des Personal auf Zeit oder vorübergehend versehen habe, zu konsolidieren; zum anderen entspreche der unbefristete Posten, den der Kläger nach der erfolgreichen Teilnahme am Auswahlverfahren nunmehr inne habe, einer niedrigeren Stufe als die von ihm beantragte Besoldungsgruppe (Stufe 22 gegenüber der Stufe 24).
- 8 Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung gewährleiste im Übrigen nicht die Gleichbehandlung von Beamten auf Zeit und Berufsbeamten, sondern verbiete lediglich eine nicht gerechtfertigte unterschiedliche Behandlung. Im vorliegenden Fall lägen jedoch Gründe vor, die die unterschiedliche Behandlung rechtfertigten, denn die persönliche Besoldungsgruppe bestimme sich nach der vertikalen Laufbahn, d. h. nach dem Aufstieg des Beamten innerhalb der Struktur der Verwaltung.
- 9 Würde man die Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe zulassen, führte dies zu einer Diskriminierung des Berufsbeamten gegenüber dem Beamten auf Zeit, da beim Ersteren vorübergehend geleistete Dienste bei der Konsolidierung der Besoldungsgruppe nicht berücksichtigt würden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Erstens

- 10 Paragraf 4 Nr.1 der Rahmenvereinbarung verbietet jede ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen einem befristet beschäftigten Arbeitnehmer und einem vergleichbaren Dauerbeschäftigten in den Beschäftigungsbedingungen.
- 11 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs werden alle Aspekte, die mit der „Beschäftigung“ (verstanden als das arbeitsrechtliche Verhältnis zwischen einem Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber) verbunden sind, vom Begriff der Beschäftigungsbedingungen umfasst, konkret „Dienstzeiten, die für die Eingruppierung in eine höhere Vergütungsgruppe zurückzulegen sind“ sowie „die Berücksichtigung von als Beamter auf Zeit zurückgelegten früheren Dienstzeiten im Rahmen eines internen Auswahlverfahrens für eine Beförderung“ (Urteil Rosado Santana, Rn. 46 und 47).
- 12 Der Kläger ist Berufsbeamter und macht geltend, dass ein Verstoß gegen diesen Paragrafen vorliege, da die Dienstzeit, die er als Beamter auf Zeit zurückgelegt habe, bei der Konsolidierung seiner persönlichen Besoldungsgruppe nicht berücksichtigt werde, während sie, wie er behauptet, berücksichtigt worden wäre, wenn er sie als Berufsbeamter zurückgelegt hätte.
- 13 Auch wenn die Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe als Arbeitsbedingung angesehen werden könnte, ist die Kammer der Ansicht, dass für die Prüfung, ob der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Sinne von Paragraf 4 Nr.1 der Rahmenvereinbarung anzuwenden ist, vergleichbare Situationen vorliegen müssen.
- 14 In Rn.66 des Urteils Rosado Santana heißt es: „Zur Feststellung, ob die betroffenen Personen in der gleichen oder einer ähnlichen Arbeit im Sinne der Rahmenvereinbarung tätig sind, ist nach den Paragrafen 3 Nr. 2 und 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung zu prüfen, ob sie unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren, wie Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen, als in einer vergleichbaren Situation befindlich angesehen werden können“.
- 15 Im vorliegenden Fall kann unterstellt werden, dass diese Vergleichbarkeit der Situation eines Berufsbeamten und des Klägers, als dieser noch Beamter auf Zeit war, im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben, die erforderlichen Ausbildungsnachweise, die anzuwendende Regelung, den Orts und die sonstigen Beschäftigungsbedingungen gegeben war.
- 16 Im Urteil vom 7. November 2018 im Kassationsbeschwerdeverfahren 1781/2017 kommt der spanische Obersten Gerichtshof (u. a.) unter Berücksichtigung des Urteils Rosado Santana zum Ergebnis, die von einem Beamten auf Zeit geleisteten Dienste seien für die Zwecke der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe zu berücksichtigen. Die Kammer hegt dennoch Zweifel, ob es sich in diesem Fall um vergleichbare Arbeitnehmer handelt, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Der Kläger verlangt nicht, ihm das Recht auf Konsolidierung seiner persönlichen Besoldungsgruppe zur Zeit seiner Beschäftigung als Beamter auf Zeit zuzuerkennen, sondern vielmehr, dass nach seiner Ernennung zum Berufsbeamten diese früher geleisteten Dienste für die Konsolidierung der Besoldungsgruppe 24 berücksichtigt wird.
- b) Der Berufsbeamte, der zeitweilig einen Dienstposten versieht, der einer höheren Besoldungsgruppe entspricht, konsolidiert nur die persönliche Besoldungsgruppe des Dienstpostens, den er innehat, nicht die des zeitweilig von ihm bekleideten höheren Dienstpostens.

Zweitens

- 17 Paragraf 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung statuiert den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, sofern eine unterschiedliche Behandlung nicht aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Im vorliegenden Fall kommen bei der vorliegenden Kammer Fragen im Zusammenhang mit zwei Umständen auf, die als sachliche Rechtfertigungsgründe dafür dienen könnten, dass als Beamter auf Zeit geleistete Dienste bei der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe eines Berufsbeamten nicht berücksichtigt werden.
- 18 Der erste steht im Zusammenhang mit der bereits zuvor erfolgten Berücksichtigung der vom Kläger als Beamten auf Zeit geleisteten Dienste im Rahmen des Auswahlverfahrens, in dem er den Status eines Berufsbeamten erlangt hat, und auf die Möglichkeit einer doppelten Berücksichtigung, wenn sie später auch bei der Konsolidierung seiner Besoldungsgruppe angerechnet werden. Diese doppelte Berücksichtigung könnte mit dem in Paragraf 4 Nr. 1 verankerten Grundsatz unvereinbar sein, da dieser Paragraf den Zweck hat, eine diskriminierende Behandlung zu vermeiden, aber keine bevorzugende Behandlung zulässt.
- 19 Der zweite sachliche Grund betrifft die vertikale Laufbahn von Berufsbeamten. Für die Kammer ist es mit diesem System nicht zweifelsfrei zu vereinbaren, dass die im Rahmen einer im Rahmen einer vorübergehenden Verwendung geleisteten Dienste für die Zwecke der Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe auf der Stufe, die dem vorübergehend eingenommenen Dienstposten entspricht, angerechnet werden, und zwar aus folgenden Gründen:
 - a) die vertikale Entwicklung der Laufbahn verläuft linear, so dass die Konsolidierung einer höheren persönlichen Besoldungsgruppe voraussetzt, dass eine niedrigere konsolidiert worden ist;
 - b) die vertikale Laufbahn ergibt sich aus der Struktur der Verwaltung selbst, in der das Personal einer hierarchischen Ordnung unterliegt und nach dem Dienstposten eingestuft wird, den der Beamte dauerhaft innehat;
 - c) die vertikale Laufbahn ist ein Anreiz für Berufsbeamte und soll zugleich der Verbesserung der Leistungserbringung dienen.

- 20 Die Unvereinbarkeit ergibt sich daraus, dass der Beamte auf Zeit in keine Laufbahn eintritt und auch in keine Laufbahngruppe eingestuft wird, sondern ernannt wird, um nach Bedarf freie Stellen in verschiedenen Laufbahnen und Laufbahngruppen zu besetzen, wobei sie verschiedene Posten auf unterschiedlichen Stufen einnehmen, ohne durch die Teilnahme an Beförderungsverfahren einen unbefristeten Dienstposten zu erlangen.
- 21 Ließe man die Konsolidierung der als Beamter auf Zeit innegehabten Besoldungsgruppe zu, könnte es zu Sprüngen und Übergehungen in der vertikalen Verwaltungslaufbahn kommen, da jemand allein dadurch, dass er einen Dienstposten einer höheren Stufe bekleidet hat, in eine höhere Besoldungsgruppe eingestuft würde, ohne dass er irgendeine andere gesetzliche Anforderung als die des Vorliegens der erforderlichen Qualifikation erfüllen müsste, was zu Verzerrungen im Laufbahnsystem führen würde.

Sondervotum

- 22 Voraussetzung für die Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe ist, dass die betreffende Person entweder zwei Jahre ununterbrochen oder drei Jahre mit Unterbrechung einen oder mehrere Dienstposten entweder vorübergehend oder dauerhaft auf derselben oder einer höheren Stufe als der der Besoldungsgruppe, die sie konsolidieren möchte, bekleidet hat. Die abweichende Meinung ist deshalb der Ansicht, dass für die Konsolidierung der persönlichen Besoldungsgruppe die vorübergehende oder dauerhafte Bekleidung eines bestimmten Dienstpostens das entscheidende Merkmal ist.
- 23 Die nationalen Rechtsvorschriften verlangen deshalb, neben der Anforderung, einen oder mehrere Dienstposten vorübergehend oder dauerhaft innegehabt zu haben (im vorliegenden Fall auf der Stufe 24), dass ein Dienstposten dauerhaft bekleidet wird, der einer gleichen oder höheren Stufe entspricht als der zu konsolidierende Dienstgrad. Sie setzen also voraus, dass man den Status eines Berufsbeamten hat und dass der Dienstposten auf der gleichen oder einer höheren Stufe als die zu konsolidierende Besoldungsgruppe über eines der verschiedenen gesetzlich vorgesehenen Systeme der dauerhaften Besetzung erlangt wurde.
- 24 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (insbesondere dem Urteil Rosado Santana) ist Paragraph 4 der genannten Rahmenvereinbarung dahin auszulegen dass er der Nichtberücksichtigung von Dienstzeiten eines Beamten auf Zeit, der in der Zwischenzeit Berufsbeamter geworden ist, für seinen Zugang zu einer Beförderung, die intern und nur für Berufsbeamte ausgeschrieben ist, entgegensteht, es sei denn, dieser Ausschluss ist aus sachlichen Gründen im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt. Der bloße Umstand, dass der Beamte auf Zeit diese Dienstzeiten auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses zurückgelegt hat, stellt keinen solchen sachlichen Grund dar.

- 25 Folglich kann, wenn nach der Rechtsprechung der Union die Tatsache, dass der Beamte auf Zeit seine Tätigkeit im Rahmen eines befristeten Dienstverhältnisses versehen hat, keinen sachlichen Grund darstellt, der eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt, es auch keinen sachlichen Grund darstellen, ob die Besetzung des Dienstpostens dauerhaften Charakter hat oder nicht; entscheidend ist vielmehr die besondere Art der zu erfüllenden Aufgaben und die diese Aufgaben kennzeichnenden Merkmale.

ARBEITSDOKUMENT