



6.5.2011

MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

Betrifft: Petition 1278/2010, eingereicht von D.M., italienischer Staatsangehörigkeit, zur Verlängerung befristeter Arbeitsverträge und zur angeblichen Verletzung der Richtlinie 1999/70/EG durch Italien

Petition 1302/2010, eingereicht von M. R., italienischer Staatsangehörigkeit, zur Verlängerung befristeter Arbeitsverträge und zum mutmaßlichen Verstoß Italiens gegen die Richtlinie 1999/70/EG

Petition 1525/2010, eingereicht von Valeria Pizza, italienischer Staatsangehörigkeit, zur Verlängerung befristeter Arbeitsverträge und zu dem angeblichen Verstoß Italiens gegen die Richtlinie 1999/70/EG

1. Zusammenfassung der Petition

Petition 1278/2010

Der Petent beanstandet den angeblichen Verstoß der italienischen Behörden gegen die per Gesetzesdekret Nr. 368/01 in nationales Recht umgesetzte Richtlinie 1999/70/EG zu der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.

Insbesondere stellten aufeinanderfolgende Verlängerungen befristeter Arbeitsverträge eine Verletzung der EU-Grundrechtecharta dar.

Petition 1302/2010

Die Petentin beanstandet den mutmaßlichen Verstoß der italienischen Behörden im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie 1999/70/EG zu der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, die mit der Gesetzesverordnung 368/01 in nationales Recht umgesetzt wurde. Die Petentin behauptet insbesondere, dass mit der fortlaufenden

Verlängerung befristeter Arbeitsverträge gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen werde.

Petition 1525/2010

Die Petentin beschwert sich über den angeblichen Verstoß der italienischen Behörden gegen die Richtlinie 1999/70/EG zu der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, die mit der Gesetzesverordnung 368/01 in nationales Recht umgesetzt wurde. Mit der wiederholten Verlängerung befristeter Arbeitsverträge werde gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen.

2. Zulässigkeit

Für zulässig erklärt am 7. Februar 2011. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 202 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

Für zulässig erklärt am 8. Februar 2011. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 202 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

Für zulässig erklärt am 18. März 2011. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 202 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

3. Antwort der Kommission, eingegangen am 6. Mai 2011.

Die Petitionen

In der Petition 1278/2010 führt der Petent aus, dass ihm Nachteile aus der Nichtumsetzung der Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge entstünden. Artikel 5(4)(a) der Gesetzesverordnung 368/01, wonach ein oder mehrere Verträge mit einer Gesamtlauzeit von mehr als drei Jahren als unbefristete Verträge anzusehen sind, werde an italienischen Schulen nicht eingehalten.

Der Petent beschwert sich darüber, dass ihm das italienische Ministerium für Bildung, Hochschule und Forschung im September 2010 über das Schulamt der Provinz Catania eine fristlose Kündigung erteilte, nachdem er seit 2004 elfmal einen befristeten Arbeitsvertrag als Verwaltungsassistent (technisch-administratives Hilfspersonal) erhalten hatte. Der italienische Staat gewährleiste keinen wirksamen Schutz, da die Arbeitsgerichte den Betroffenen lediglich Ausgleichszahlungen zusprechen, nicht aber dem Verlangen auf Umwandlung in einen unbefristeten Vertrag stattgeben.

Ferner verweist der Petent auf eine schriftliche Anfrage von Rita Borsellino, MdEP, an die Kommission und die Antwort von Kommissionsmitglied Andor.

In der Petition 1302/2010 führt die Petentin aus, dass ihr Nachteile aus der Nichtumsetzung der Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge entstünden. Im September 2010 sei ihr fristlos gekündigt worden, nachdem sie seit 2004 siebenmal einen befristeten Arbeitsvertrag als Verwaltungsassistentin (technisch-administratives Hilfspersonal) erhalten hatte. Der italienische Staat gewährleiste keinen wirksamen Schutz, da die Arbeitsgerichte den Betroffenen lediglich Ausgleichszahlungen zusprechen, nicht aber dem Verlangen auf Umwandlung in einen unbefristeten Vertrag

stattgeben. Die Petentin erachtet die Gewährung von Ausgleichszahlungen für wirkungslos und unzureichend.

In der Petition 1525/2010 führt die Petentin aus, dass ihr Nachteile aus der Nichtumsetzung der Maßnahmen zum Schutz vor Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge entstünden. Sie habe bereits neunmal in Folge einen befristeten Arbeitsvertrag erhalten und sei derzeit mit einem zehnten befristeten Vertrag beschäftigt, der im Juni 2011 auslaufe. Dies sei ein klarer Verstoß gegen die Rahmenvereinbarung im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG. Hierdurch sei ihr ein Schaden entstanden.

Ferner rügt die Petentin die Unzulänglichkeit des Schutzes durch die Arbeitsgerichte, die den Betroffenen lediglich Ausgleichszahlungen zusprechen, wodurch die praktisch möglichen Sanktionen ihre Wirkung einbüßen.

Die Anmerkungen der Kommission zu den Petitionen

Der Herr Abgeordnete Borsellino sprach in der Parlamentarischen Anfrage E-2354/10 auch die Frage der jahrelang mit befristeten Verträgen beschäftigten technisch-administrativen Hilfskräfte an staatlichen Schulen an. Dabei verwies er auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-212/04 (*Adeneler*), wonach befristete Verträge laut Gemeinschaftsrecht nur dann als „aufeinanderfolgend“ anzusehen sind, wenn zwischen ihnen kein längerer Zeitraum als 20 Tage liegt.

Italien hat die Richtlinie 1999/70/EG durch die Gesetzesverordnung Nr. 368 vom 6. September 2001 (geänderte Fassung) umgesetzt. Darin heißt es in Artikel 4, dass ein befristeter Vertrag höchstens einmal verlängert werden und die Gesamtlaufzeit höchstens drei Jahre betragen darf. Artikel 5 besagt, dass die Umwandlung von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnissen bei Verträgen mit einer Befristung von bis zu sechs Monaten innerhalb von zehn Tagen und bei Verträgen mit einer längeren Befristung innerhalb von zwanzig Tagen nach Vertragsablauf erfolgen muss. Außerdem bestimmt Artikel 5(4)(a), dass das Arbeitsverhältnis - vorbehaltlich anderweitiger Festlegungen in Kollektivverträgen – als unbefristet anzusehen ist, wenn seine Dauer aufgrund aufeinanderfolgender befristeter Verträge, die zwischen ein und demselben Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschlossen wurden und sich auf gleichwertige Arbeitsaufgaben beziehen, einschließlich der Verlängerungen und Neuabschlüsse insgesamt 36 Monate überschritten hat, wobei die Unterbrechungszeiten zwischen den Verträgen unberücksichtigt bleiben.

Im April 2010 wandte sich die Kommission an die italienischen Behörden, um zu klären, ob es mit dieser italienischen Umsetzungsvorschrift vereinbar ist, dass technisch-administratives Hilfspersonal an staatlichen italienischen Schulen mit aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen beschäftigt wird.

Im Juli 2010 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass für Personal an Schulen eine gesonderte Regelung gilt (insbesondere Artikel 4(1) des Gesetzes Nr. 124/99 und Artikel 1(1)(a) der Gesetzesverordnung Nr. 430/00), nach der es zulässig ist, den Grund für den ersten befristeten Vertrag, der nach der nationalen Regelung grundsätzlich für jeden anderen befristeten Arbeitsvertrag vorliegen muss, nicht anzugeben und die Verträge unabhängig vom Vorliegen eines ständigen und dauerhaften Bedarfs zu verlängern, und die nicht die insgesamt maximal zulässige Dauer befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse

und die zulässige Zahl der Verlängerungen solcher Verträge oder Verhältnisse sowie in der Regel keinen bestimmten Zeitraum zwischen den Verlängerungen vorsieht bzw. für den Fall der Jahresvertretungen einen Zeitraum vorsieht, der den Sommerferien entspricht, in denen der Schulbetrieb ruht oder stark eingeschränkt ist.

Die italienischen Behörden erklärten, dass die Frage der Vertragsverlängerung bei Schulpersonal in die Zuständigkeit des Bildungsministeriums falle und dass für Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung die Abteilung für den öffentlichen Dienst (Dipartimento della Funzione Pubblica) verantwortlich sei. Das Arbeitsministerium erklärte jedoch, dass die öffentlichen Behörden entsprechend Artikel 36(1) und (2) der Gesetzesverordnung Nr. 165/2001 (Konsolidiertes Gesetz (TU) über den öffentlichen Dienst) zur Deckung ihres normalen Bedarfs ausschließlich unbefristete Verträge nutzten, sich aber im Falle vorübergehenden und außergewöhnlichen Bedarfs unter Beachtung der geltenden Einstellungsbestimmungen der flexiblen Vertragsformen für die Einstellung und Beschäftigung bedienen dürfen (z. B. befristete und Praktikumsverträge), die im Zivilgesetzbuch und in den Gesetzen über die Arbeitsverhältnisse in Betrieben vorgesehen sind.

Weiter wurde auf Artikel 36(5) verwiesen, der festlegt, dass die Verletzung zwingender Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung von Arbeitnehmern durch die öffentliche Verwaltung auf keinen Fall zur Begründung von unbefristeten Arbeitsverhältnissen mit ihr führen kann, unbeschadet etwaiger Haftung oder Sanktion. Der betroffene Arbeitnehmer hat Anspruch auf Ersatz der Schäden, die sich aus der unter Verstoß gegen zwingende Vorschriften erbrachten Arbeitsleistung ergeben. Es ist allerdings nicht klar, ob diese zwingenden Vorschriften auch Regelungen zur Vermeidung von Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Verträge enthalten, wie es Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung vorschreibt.

Die italienischen Behörden unterstrichen, dass Artikel 36 durch die Gesetzesverordnung Nr. 78/2009, die in das Gesetz Nr. 102/2009 überführt wurde, um einen neuen Absatz 5a ergänzt wurde, der speziell die gegen gesetzliche Fristen verstoßende Umwandlung befristeter in unbefristete Verträge betrifft und sich auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst bezieht. Danach gelten die Bestimmungen von Artikel 5(4c, d und e) der Gesetzesverordnung Nr. 368/2001 ausschließlich für Personal, das nach den Verfahren von Artikel 35(1)(b) des Konsolidierten Gesetzes über den öffentlichen Dienst eingestellt wurde, d. h. für Personen, deren registrierte Kompetenzen und Berufe lediglich einen Pflichtschulabschluss erfordern, wenn man von zusätzlichen Anforderungen für spezifische Berufe absieht.

Gemäß den genannten Bestimmungen gelten die Sanktionen, die bei nicht ordnungsgemäßer Umwandlung von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse verhängt werden, nach italienischem Recht nicht im Falle von technischem Personal an Schulen, da dieses Personal nicht unter Artikel 35(1)(b) der Gesetzesverordnung Nr. 165/2001 fällt. Den italienischen Behörden zufolge ist diese Ausnahme nicht diskriminierend, da sie sich nicht auf eine spezifische Kategorie von Arbeitnehmern beschränkt, sondern für den gesamten öffentlichen Sektor gilt.

Die Richtlinie schreibt nicht vor, dass ein Arbeitsverhältnis, das auf mehreren aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen beruht, nach einer bestimmten Zeit in ein

unbefristetes Arbeitsverhältnis umgewandelt werden muss. Sie bestimmt jedoch, dass Maßnahmen gegen den Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Verträge zu ergreifen sind. In den Rechtssachen C-212/04 (Adeneler) und C-53/04 (Marrosu) entschied der Gerichtshof, dass die Umwandlung von befristeten in unbefristete Verträge nicht die einzig mögliche Maßnahme zur Verhinderung von Missbrauch und auch keine zwangsläufige Folge der Richtlinie für den öffentlichen Sektor sei. Anstelle der Umwandlung seien auch alternative Maßnahmen zur Verhinderung und gegebenenfalls Bestrafung des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Verträge möglich, die den Anforderungen der Richtlinie genügen.

In den vorliegenden Petitionen wird erneut der Vorwurf des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge für technisch-administratives Hilfspersonal an staatlichen Schulen erhoben. Diese Frage war schon in der Vergangenheit Gegenstand von Untersuchungen der Kommission, bei denen die italienischen Behörden um Auskunft ersucht wurden. Die Antwort der italienischen Behörden legt die Vermutung nahe, dass keine Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs solcher befristeter Verträge vorhanden sind. Darüber hinaus scheint kein allgemeiner rechtlicher Rahmen zu existieren, der zur Missbrauchsverhinderung herangezogen werden kann. Dieses Fazit ergibt sich aus dem Schriftwechsel mit den italienischen Behörden, die der Kommission lediglich mitteilten, dass die üblichen Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung nicht für diese Kategorie von Beschäftigten im öffentlichen Sektor gelten.

Da keine Ausnahmeregelung für die betreffende Kategorie von Beschäftigten des öffentlichen Sektors existiert¹, gilt Paragraph 5 des Rahmenabkommens auch für die Beschäftigung von technische-administrativem Hilfspersonal an staatlichen Schulen. Da die italienischen Behörden überdies keine Auskunft über etwa vorhandene Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Verträge bei technisch-administrativem Hilfspersonal erteilt haben, kann die Kommission nur davon ausgehen, dass keine wirksamen Maßnahmen vorhanden sind.

Schlussfolgerung

Die Kommission hält die Vorwürfe der Petenten über die in Italien angewandte Praxis, technisch-administratives Hilfspersonal mit aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen zu beschäftigen, insofern für begründet, als es offenbar an Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs dieser dem EU-Recht zuwiderlaufenden Praxis fehlt. Sie hat bereits die erforderlichen Schritte eingeleitet, um Italien zur Einhaltung des EU-Rechts aufzufordern.

¹ Siehe Randnummern 28 bis 30 in der Rechtssache C-307/05, Yolanda Del Cerro Alonso/Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, Slg. 2007, I-07109.