

erfordernis betrifft die Qualität der Mitbestimmung. Der Terminus „volle Mitbestimmung“ suggeriert ein Vetorecht des Mitbestimmungsgremiums, das in dieser Form nicht existiert, da es anderenfalls unter Beachtung der derzeitigen Rechtslage mit der Ressortverantwortung des Ministers gegenüber dem Parlament kollidieren würde. Es handelt sich mithin nicht um ein volles, sondern um ein in seinen rechtlichen Wirkungen beschränktes Mitbestimmungsrecht. Das Konkretisierungserfordernis betrifft den ausschließlich verwendeten Begriff „Mitbestimmungsgremium“. Gemeint ist tatsächlich der *Präsidialrat*, der gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LRiStAG NRW bei der Übertragung eines Richteramtes mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamts „mitzubestimmen“ hat.

a) Vor der Erstellung des Besetzungsvorschlags des Ministeriums

Die zeitlich vorgezogene Beteiligung des Präsidialrats kann, darauf ist nochmals hinzuweisen, die strukturellen Schwächen dieses Gremiums nicht aufwiegen. Ob dieses zeitliche Moment zu einer anderen Beteiligungskultur des Präsidialrats beitragen kann, erscheint äußerst fraglich. Vorzugswürdig ist daher ein Systemwechsel, der die Einführung von Richterwahlausschüssen, wie in der weit überwiegenden Zahl der Länder, forciert.

b) Nach der Erstellung des Besetzungsvorschlags des Ministeriums

Die gesetzliche Aufwertung des Rechts des Präsidialrats, Gegenvorschläge zu unterbreiten durch die Verpflichtung, die Landesregierung mit diesen Gegenvorschlägen und den sie tragenden Gründen substantiell zu befassen, erhöht nicht die Qualität der weiterhin suboptimal ausgestalteten Mitbestimmung, aber auch nicht die Transparenz des Entscheidungsprozesses. Gemäß § 15 Abs. 4 Satz 2 i. V. m. § 16 Abs. 3 Satz 1 der Geschäftsordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (GOLR) sind sowohl die vorbereitende Staatssekretärsbesprechung unter Vorsitz des Chefs der Staatskanzlei sowie die Sitzungen der Landesregierung vertraulich. Ob und in welcher Intensität die Auswahlentscheidungen unter Berücksichtigung der Gegenvorschläge des Präsidialrats erörtert und entschieden wurden, bleibt dem Präsidialrat ebenso verborgen wie einer nicht minder interessierten Öffentlichkeit.

7. Abbruch von Besetzungsverfahren

Die Forderung, die Voraussetzungen, unter den Besetzungsverfahren abgebrochen werden können, nicht nur einer ausdifferenzierten Rechtsprechung (und einer kommentierenden Fachliteratur⁷⁴) zu überlassen, sondern diese ausdrücklich gesetzlich zu regeln, wird grundsätzlich begrüßt. Die „Mühen der Ebenen“, die dem Ziel einer „guten Gesetzgebung“ geschuldet sind, werden freilich angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher Fallgestaltungen und einer durchaus uneinheitlichen Rechtsprechung erst zu einem späteren Zeitpunkt des Kodifikationsverfahrens offenbar werden.

8. Gesamtbewertung der unterbreiteten Vorschläge

Die Vorlage der Eckpunkte für eine Reform der Besetzungsverfahren für Spitzenämter in der Justiz NRW erfolgt in auffälliger zeitlicher Nähe zur Aufnahme der Arbeiten eines Untersuchungsausschusses des Landtages, der sich mit der Verantwortung der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Besetzungsverfahren der Stelle des Präsidenten/der Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen befasst. Diese zeitliche Getriebenheit hat die Qualität der formulierten Vorschläge und ihre materielle Begründung insgesamt negativ beeinflusst. So haftet einer Reihe der Gesetzesvorschläge der Makel eines rechtspolitischen Aktionismus an. Die rechtskonforme Änderung innerorganisatorischer Arbeitsabläufe im Justizressort fällt in die Ressortverantwortung des Ministers, nicht des Landesparlaments. Ein struktureller Systemwechsel, der mit dem Vorschlag für die Einführung von Richterwahlausschüssen verbunden wäre, der nicht nur ein *Eckpunkt*, sondern ein *Eckpfeiler* einer nachhaltigen Reform wäre, wird nicht einmal in Erwägung gezogen. Da der Justizminister diese Vorschläge selbst in einer durchaus realistischen Einschätzung ihres materiellen Gehalts „als ersten Anstoß für einen umfassenden rechtspolitischen Diskurs“⁷⁵ bezeichnet, bleibt zu hoffen, dass sich dieser Diskurs möglichst rasch den eigentlichen strukturellen Sollbruchstellen einer solchen Reform nähert.

74) Vgl. *Lorse*, DVBl 2017, S. 1143 ff.

75) LT-NRW – Vorlage 18/2762 A 14 – Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25.6.2024, S. 1.

Anforderungen der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit für die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts

Dr. Torsten von Roetteken

Das in der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit im Anhang der RL 97/81/EG enthaltene Verbot, Teilzeitbeschäftigte in ihren Beschäftigungsbedingungen im Vergleich zu vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten schlechter zu behandeln, ist durch die Urteile des EuGH vom 29.7.2024¹ und das dort in Bezug genommene Urteil vom 19.10.2023² konkretisiert worden und muss danach auf jede einzelne Beschäftigungsbedingung gesondert bezogen werden. Die Auswirkungen dieser für die Mitgliedstaaten der

EU nach Art. 267 Abs. 1 lit b AEUV verbindlichen Auslegung des Unionsrechts sind Gegenstand der nachfolgenden Darstellung.

- 1) EuGH vom 29.7.2024 – C-184/22 u. a. – in diesem Heft, 128 (*KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation*).
- 2) EuGH vom 19.10.2023 – C-660/20 – NZA 2023, 1379 (*Lufihansa CityLine*).

I. Geltung der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit für öffentlich-rechtliche Dienst- und Amtsverhältnissen

1. Rahmenvereinbarung als Teil des sekundären Unionsrechts

Die am 6.6.1997 zwischen den europäischen Sozialpartnern geschlossene Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (RV) wird durch Art. 1 der RL 97/81/EG durchgeführt und hat so den Rang des für die Mitgliedstaaten der EU verbindlichen Sekundärrechts der EU erlangt. Der Erlass der RL konnte sich auf Art. 4 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik³ im Anhang des Protokolls über die Sozialpolitik v. 7.2.1992⁴ im Anhang des am 7.2.1992 unterzeichneten Vertrags über die Europäische Union⁵ stützen und findet heute seine primärrechtliche Grundlage in Art. 155 Abs. 2 AEUV. Die Durchführung der RV durch Erlass einer RL der EU macht die RV zum integralen Bestandteil dieser RL.⁶ Dies begründet nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV die Zuständigkeit des EuGH zu der für die Mitgliedstaaten und ihre Organe verbindlichen Auslegung der RV.⁷

2. Personeller Geltungsbereich der RV

§ 2 Nr. 1 RV lässt die RV für Teilzeitbeschäftigte gelten, die nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in

- 3) ABl. 1992 C 191, S. 91.
- 4) ABl. C 191, S. 90 – BGBl. 1992 II, S. 1313.
- 5) BGBl. 1992 II, S. 1251.
- 6) EuGH vom 7.9.2017 – C-174/16 – ZBR 2017, 412, 417, Rn. 68 (*H.*); vom 16.9.2010 – C-149/10 – EuZW 2011, 62, 63 Rn. 25 (*Chatzi*); vom 22.4.2010 – C-486/08 – NZA 2010, 557, 558, Rn. 24 (*Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*); EuGH vom 16.7.2009 – C-537/07 – Slg. 2009, I-6525, Rn. 34 (*Gómez-Limón Sánchez-Camacho*); EuGH vom 23.4.2008 – C-378/07 u. a. – AP Richtlinie 99/70/EG Nr. 6, Rn. 195 (*Angelidaki u.a.*); EuGH vom 15.4.2008 – C-268/06 – NZA 2008, 581, 583, Rn. 58 (*Impact*); dem folgend BVerwG vom 24.5.2013 – 2 C 52.11 – ZBR 2014, 129, 131, Rn. 23; vom 25.3.2010 – 2 C 72.08 – ZBR 2011, 98, 99, Rn. 17.
- 7) EuGH vom 16.9.2010 – C-149/10 – EuZW 2011, 62, 63, Rn. 25 (*Chatzi*); *Rust*, in: v.d.Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 155 AEUV, Rn. 75.
- 8) EuGH vom 1.3.2012 – C-393/10 – NZA 2012, 313, 315, Rn. 37 (*O'Brien*).
- 9) EuGH vom 22.12.2010 – C-444/09 u. a. (*Gavieiro Gavieiro u. Iglesias Torres*).
- 10) EuGH vom 1.3.2012 – C-393/10 – NZA 2012, 313, 316, Rn. 42 (*O'Brien*).
- 11) EuGH vom 1.3.2012 – C-393/10 – NZA 2012, 313, 316, Rn. 41 (*O'Brien*).
- 12) EuGH vom 16.7.2015 – C-222/14 – NZA 2015, 987, 988, Rn. 29 (*Maistrellis*): Richter; vom 16.9.2010 – C-149/10 – EuZW 2011, 62, 63 Rn. 30 (*Chatzi*): Beamtin, mit Verweis auf seine Rspr. zum entsprechenden personellen Geltungsbereich der RL 76/207/EWG; ebenso zur Rahmenvereinbarung zum Elternurlaub im Anhang der RL 2010/18/EU EuGH vom 7.9.2017 – C-174/16 – ZBR 2017, 412, 414, Rn. 34 (*H.*): Beamtin.
- 13) BVerwG vom 23.9.2004 – 2 C 61.03 – ZBR 2005, 166, 167; BVerwG vom 26.3.2009 – 2 C 12.08 – ZBR 2009, 306, 307, Rn. 16; BVerwG vom 25.3.2010 – 2 C 72.08 – ZBR 2011, 98, 99, Rn. 17; zuletzt BVerwG vom 20.10.2022 – 2 C 30.20 – ZBR 2023, 259, 260, Rn. 15; BVerwG vom 2.5.2024 – 2 C 13.23 – ZTR 2024, 537, 540, Rn. 37; so schon VG Frankfurt a.M. vom 9.11.1998 – 9 E 25851/98(V) – ZBR 1999, 96, 100.
- 14) Richtig zu Art. 11 RL 2019/1158/EU *Sprenger*, in: Franzen/Gallner/Oetker (Hrsg.), Kommentar zum Europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 11 RL 2019/1158/EU, Rn. 4.
- 15) EuGH vom 1.11.2015 – C-219/14 – NZA 2015, 1501, 1502, Rn. 39 (*Greenfield*); ebenso zum Verzicht auf eine Anrechnung des Elternurlaubs auf den Jahresurlaub EuGH vom 4.10.2018 – C-12/17 – NZA 2017, 1323, 1324, Rn. 37 (*Dicu*).

dem jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen. Diese Regelung hat der EuGH dahin ausgelegt, dass der Begriff der/s Teilzeitbeschäftigten alle „Arbeitnehmer/innen“ erfasst, ohne danach zu unterscheiden, ob sie an einen öffentlichen oder privaten Arbeitgeber gebunden sind.⁸ Im entsprechenden Urteil vom 1.3.2012 verweist der EuGH auf sein Urteil vom 22.12.2010⁹, das in Rn. 44 Beamtinnen und Beamte zu den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern i. S. d. inhaltsgleichen § 2 Abs. 1 Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Anhang der RL 1999/70/EG rechnet. Soweit nationales Recht hinsichtlich des auf das Recht der Mitgliedstaaten verweisenden § 2 Abs. 1 RV bestimmte Beschäftigte vom Geltungsbereich der RV ausnehmen wollte, hält der EuGH das nur für zulässig, wenn das in Rede stehende Beschäftigungsverhältnis seinem Wesen nach erheblich anders ist als die zweifelsfrei von der RV erfassten und nationalen Recht entsprechend definierten Arbeitsverhältnisse.¹⁰ In diesem Zusammenhang verweist der EuGH darauf, dass die Wahrnehmung eines Richteramtes für sich genommen nicht geeignet ist, die vorausgesetzte Wesensverschiedenheit zu bejahen und entsprechend beschäftigte Personen vom Geltungsbereich der RV auszunehmen.¹¹

Zur ähnlich gefassten Regelung des § 2 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub im Anhang der RL 96/34/EG ist der EuGH davon ausgegangen, dass der personelle Geltungsbereich dieser Rahmenvereinbarung öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse einschließt.¹² Für die RV über Teilzeitarbeit geht das BVerwG seit 2004 – ohne nähere Begründung – davon aus, diese RV gelte für Beamtinnen und Beamte.¹³ Entsprechendes muss für Berufsrichter/innen gelten.

II. Verbot der Schlechterstellung von Teilzeitbeschäftigten

1. Allgemeines

§ 4 Nr. 1 RV verbietet es, Teilzeitbeschäftigte in ihren Beschäftigungsbedingungen nur deswegen, weil sie teilzeitbeschäftigt sind, gegenüber vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten schlechter zu behandeln, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Die Regelung ist als einseitig wirkendes Benachteiligungsverbot formuliert, weil sich der Schutz vor einer Ungleichbehandlung auf Teilzeitbeschäftigte im Verhältnis zu Vollzeitbeschäftigten beschränkt, jedoch nicht in die umgekehrte Richtung wirkt. Vollzeitbeschäftigten wird im Verhältnis zu vergleichbaren Teilzeitbeschäftigten weder eine Gleichbehandlung mit ihnen gewährleistet, noch verbietet § 4 Nr. 1 die Schlechterstellung von Vollzeitbeschäftigten im Verhältnis zu Teilzeitbeschäftigten.

§ 4 Nr. 1 entspricht in seiner Struktur Art. 11 RL 2019/1158/EU, der ebenfalls nur Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Unterbindung jeder Schlechterstellung des durch die Art. 4-7 RL 2019/1158/EU geschützten Personenkreises verlangt, soweit die er dort genannten Rechte in Anspruch nehmen will oder genommen hat. Verbote der Schlechterstellung schließen als solche eine Besserstellung des geschützten Personenkreises nicht aus.¹⁴ Für den Anwendungsbereich der RV ergibt sich das aus § 6 Nr. 1 RV. Er räumt den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern ausdrücklich die Berechtigung ein, für die Behandlung Teilzeitbeschäftigter günstigere Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen. Für den Bereich der Urlaubsberechnung Teilzeitbeschäftigter hat der EuGH eine solche Berechtigung ausdrücklich anerkannt und es als unionsrechtlich zulässig angesehen, Teilzeitbeschäftigte trotz der Teilzeitbeschäftigung eine Berechnung ihres Urlaubs in dem Umfang zu ermöglichen, wie er für Vollzeitbeschäftigte vorgesehen ist.¹⁵