URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

7. September 2006 *

In der Rechtssache C-180/04

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Tribunale di Genova (Italien) mit Entscheidung vom 15. März 2004, beim Gerichtshof eingegangen am 16. April 2004, in dem Verfahren

Andrea Vassallo

gegen

Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, des Richters R. Schintgen (Berichterstatter), der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter G. Arestis und J. Klučka,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: M. Ferreira,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 14. Juli 2005,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Vassallo, vertreten durch G. Bellieni und A. Lanata, avvocati,

— der Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate, vertreten durch C. Ciminelli, avvocato,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,

— der griechischen Regierung, vertreten durch A. Samoni-Rantou und E. Mamouna sowie M. Apessos und I. Bakopoulos als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch N. Yerrell und A. Aresu als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. September 2005

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Paragrafen 1 Buchstabe b und 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 (im Folgenden: Rahmenvereinbarung), die im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. L 175, S. 43) enthalten ist.

2 Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen Herrn Vassallo und seinem Arbeitgeber, der Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (Krankenanstalt Krankenhaus San Martino in Genua und vertragsgebundene Universitätskliniken, im Folgenden: Krankenanstalt), über die Nichtverlängerung seines Arbeitsvertrags mit der Krankenanstalt.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Die Rahmenvereinbarung soll nach ihrem Paragrafen 1

„a) durch Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse verbessern;

b) einen Rahmen schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert".

4 Die Rahmenvereinbarung gilt nach ihrem Paragrafen 2 Nummer 1 „für befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition".

5 Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung lautet:

„1. Um Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu vermeiden, ergreifen die Mitgliedstaaten nach der gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschriebenen oder in dem Mitgliedstaat üblichen Anhörung der Sozialpartner und/oder die Sozialpartner, wenn keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung bestehen, unter Berücksichtigung der Anforderungen bestimmter Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen:

a) sachliche Gründe, die die Verlängerung solcher Verträge oder Verhältnisse rechtfertigen;

b) die insgesamt maximal zulässige Dauer aufeinanderfolgender Arbeitsverträge oder -verhältnisse;

c) die zulässige Zahl der Verlängerungen solcher Verträge oder Verhältnisse.

2. Die Mitgliedstaaten, nach Anhörung der Sozialpartner, und/oder die Sozialpartner legen gegebenenfalls fest, unter welchen Bedingungen befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse:

a) als ‚aufeinanderfolgend' zu betrachten sind;

b) als unbefristete Verträge oder Verhältnisse zu gelten haben."

6 Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 1999/70 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 10. Juli 2001 nachzukommen.

Nationales Recht

7 Durch das Gesetz Nr. 422 mit Bestimmungen zur Erfüllung von Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit Italiens zu den Europäischen Gemeinschaften — Gemeinschaftsgesetz 2000 vom 29. Dezember 2000 (ordentliche Beilage zur GURI Nr. 16 vom 20. Januar 2001, im Folgenden: Gesetz Nr. 422/2000) ermächtigte der nationale Gesetzgeber die italienische Regierung zum Erlass der Gesetzesdekrete, die zur Umsetzung der in den Anhängen A und B dieses Gesetzes genannten Gemeinschaftsrichtlinien erforderlich waren. In Anhang B ist u. a. die Richtlinie 1999/70 erwähnt.

8 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzes Nr. 422/2000 bestimmt u. a., dass „in die Regelungen, die in den einzelnen von den umzusetzenden Vorschriften betroffenen Sektoren gelten, die zur Vermeidung von Widersprüchen erforderlichen Änderungen und Ergänzungen aufgenommen werden", während es in Buchstabe f

heißt, dass „die Gesetzesdekrete in jedem Fall gewährleisten, dass in den von den umzusetzenden Richtlinien betroffenen Sachgebieten die vorgesehene Regelung den Vorgaben der fraglichen Richtlinien in vollem Umfang entspricht".

9 Am 6. September 2001 erließ die italienische Regierung auf der Grundlage des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f des Gesetzes Nr. 422/2000 das Gesetzesdekret Nr. 368 zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70/EG zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (GURI Nr. 235 vom 9. Oktober 2001, S. 4, im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 368/2001).

10 Nach Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 ist „die Befristung eines Arbeitsvertrags aus technischen Gründen oder aus Gründen der Produktion, der Organisation oder der Vertretung von Arbeitnehmern zulässig".

11 Nach Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 kann der Arbeitsvertrag einmal verlängert werden, wenn seine ursprüngliche Laufzeit weniger als drei Jahre betragen hat, „sofern dies aus sachlichen Gründen geschieht und sich auf die gleiche Arbeit wie diejenige bezieht, für die im Vertrag eine Befristung vorgesehen war". In diesem Fall darf jedoch die Gesamtlaufzeit des Vertrages drei Jahre nicht überschreiten.

12 Artikel 5 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 („Fristablauf und Sanktionen. Aufeinanderfolgende Verträge") sieht vor:

„1. Wird das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der ursprünglich festgesetzten Frist fortgesetzt oder später gemäß Artikel 4 verlängert, ist der Arbeitgeber verpflichtet, das dem Arbeitnehmer gezahlte Entgelt um 20 % pro Tag bis zum zehnten Tag und um 40 % für jeden weiteren Tag zu erhöhen.

2. Wird das Arbeitsverhältnis bei Verträgen mit einer Laufzeit von weniger als sechs Monaten über den zwanzigsten Tag hinaus oder in den anderen Fällen über den dreißigsten Tag hinaus fortgesetzt, so gilt der Vertrag mit Ablauf der erwähnten Fristen als unbefristet.

3. Wird der Arbeitnehmer binnen zehn Tagen nach Ablauf eines Vertrages mit einer Laufzeit von höchstens sechs Monaten oder binnen zwanzig Tagen nach Ablauf eines Vertrages mit einer Laufzeit von mehr als sechs Monaten wieder befristet gemäß Artikel 1 eingestellt, so gilt der zweite Vertrag als unbefristet.

4. Bei zwei aufeinanderfolgenden befristeten Einstellungen, d. h. solchen, bei denen kein Bruch der Kontinuität der Beschäftigung eintritt, gilt der Arbeitsvertrag vom Zeitpunkt des Abschlusses des ersten Vertrages an als unbefristet."

13 Artikel 10 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 zählt die Fälle auf, in denen die neue Regelung über befristete Verträge nicht gilt. Keiner dieser Fälle betrifft den Bereich der öffentlichen Verwaltung.

14 Das Gesetzesdekret Nr. 368/2001 ist nach Angaben des vorlegenden Gerichts am 21. September 2001 in Kraft getreten. Nach seinem Artikel 11 Absatz 1 werden „mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzesdekrets ... alle hiermit unvereinbaren und im vorliegenden Gesetzesdekret nicht ausdrücklich genannten gesetzlichen Bestimmungen aufgehoben". Artikel 11 Absatz 3 sieht außerdem vor, dass „die auf der Grundlage der vorherigen Regelung geschlossenen Einzelverträge bis zum jeweiligen Vertragsende weiter gelten".

15 Darüber hinaus bestimmt Artikel 36 des Gesetzesdekrets Nr. 165 vom 30. März 2001 mit allgemeinen Vorschriften über die Organisation der Arbeit in der öffentlichen Verwaltung (ordentliche Beilage zur GURI Nr. 106 vom 9. Mai 2001, im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 165/2001):

„1. Die öffentliche Verwaltung bedient sich unter Beachtung der Bestimmungen über die Einstellung von Personal in den vorhergehenden Absätzen der flexiblen Vertragsformen für die Einstellung und Beschäftigung von Personal, die im Codice civile und in den Gesetzen über die Arbeitsverhältnisse in Betrieben vorgesehen sind. Die nationalen Tarifverträge regeln die befristeten Arbeitsverträge, die Ausbildungs- und Arbeitsverträge, die übrigen Ausbildungs- und Zeitarbeitsverhältnisse ...

2. Auf keinen Fall kann die Verletzung zwingender Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung von Arbeitnehmern durch die öffentliche Verwaltung zur Begründung von unbefristeten Arbeitsverhältnissen mit ihr führen, 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. Die Verwaltung ist verpflichtet, die insoweit gezahlten Beträge von den verantwortlichen leitenden Personen einzuziehen, wenn der Verstoß vorsätzlich oder grob fahrlässig erfolgt ist."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16 Der Kläger des Ausgangsverfahrens war bei der Krankenanstalt aufgrund von zwei aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen als Koch beschäftigt. Der erste der Verträge betraf den Zeitraum vom 5. Juli 2001 bis 4. Januar 2002, und der zweite, der am 2. Januar 2002 unterzeichnet wurde, verlängerte diesen Zeitraum bis zum 11. Juli 2002.

17 Der zweite Vertrag mit dem Kläger des Ausgangsverfahrens wurde nach Vertragsende von der Krankenanstalt nicht verlängert; als der Kläger nach Vertragsende an seinem Arbeitsplatz erschien, sprach die Krankenanstalt eine förmliche Kündigung aus.

18 Der Kläger des Ausgangsverfahrens focht die Kündigung vor dem Tribunale di Genova an und beantragte, gemäß dem Gesetzesdekret Nr. 368/2001 festzustellen, dass ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit der Krankenanstalt besteht, und diese zur Zahlung des geschuldeten Arbeitsentgelts und zum Ersatz des entstandenen Schadens zu verurteilen.

19 Die Krankenanstalt machte geltend, Artikel 5 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die öffentliche Verwaltung nach Artikel 36 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 keine unbefristeten Arbeitsverträge abschließen dürfe.

20 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass das Gesetzesdekret Nr. 368/2001 den Artikel 36 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 nicht aufgehoben habe, der nach den die Tätigkeit und die Organisation des öffentlichen Dienstes betreffenden Verfassungsgrundsätzen lex specialis sei.

21 Es stützt sich insoweit auf das Urteil Nr. 89 der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) vom 13. März 2003, aus dem sich ergebe, dass Artikel 36 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 im Einklang mit den in den Artikeln 3 und 97 der italienischen Verfassung niedergelegten Verfassungsgrundsätzen der Gleichheit und der ordnungsgemäßen Verwaltung stehe. Die Corte costituzionale habe die Auffassung vertreten, dass das grundlegende Prinzip, dass der Zugang zur Beschäftigung in öffentlichen Einrichtungen gemäß Artikel 97 Absatz 3 der Verfassung über Auswahlverfahren erfolge, es rechtfertige, die Beschäftigten des

Privatsektors und die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung unterschiedlich zu behandeln, wenn ein rechtlicher Mangel beim Abschluss aufeinanderfolgender befristeter Verträge festgestellt werde.

22 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist es jedoch ausgeschlossen, dass der italienische Gesetzgeber mit dem Gesetzesdekret Nr. 165/2001 die Richtlinie 1999/70 habe durchführen wollen. Es stelle sich die Frage, ob die mit Artikel 36 dieses Gesetzesdekrets geschaffene Regelung „gleichwertige gesetzliche Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung" im Sinne des Paragrafen 5 Nummer 1 der Rahmenvereinbarung enthalte. Wenn festzustellen wäre, dass die Italienische Republik keine vollständige Umsetzung der Richtlinie 1999/70 vorgenommen habe, weil sie diese nur in Bezug auf Arbeitsverhältnisse im Privatsektor umgesetzt habe, sei außerdem fraglich, ob die Richtlinie dem Einzelnen ein spezifisches Recht auf Umwandlung seines Arbeitsverhältnisses gewähre oder ob sich aus dieser Vertragsverletzung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Arbeitsorganisation im öffentlichen Sektor und der daraus folgenden Unmöglichkeit, auf diesen das Gesetzesdekret Nr. 368/2001 anzuwenden, lediglich Schadensersatzansprüche gegen den säumigen Mitgliedstaat nach dem Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357) ergeben könnten.

23 Unter diesen Umständen hat das Tribunale di Genova das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 (Artikel 1 und die Paragrafen 1 Buchstabe b und 5 der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung, die mit der Richtlinie durchgeführt wird) unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Effektivität und, was die Italienische Republik angeht, angesichts der Maßnahmen, die diese für die Arbeitsbeziehungen zwischen einem Arbeitnehmer und einem Arbeitgeber außerhalb des öffentlichen Sektors getroffen hat, dahin zu verstehen, dass sie einer nationalen Regelung wie Artikel 36 des Gesetzesdekrets Nr. 165 vom 30. März 2001 entgegensteht, die nicht bestimmt, „unter welchen Bedingungen befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse ... als unbefristete Verträge

oder Verhältnisse zu gelten haben", und damit grundsätzlich und vollständig ausschließt, dass der missbräuchliche Einsatz dieser Art von Verträgen und Verhältnissen zur Begründung von unbefristeten Arbeitsverhältnissen führt?

2. Bei Bejahung der Frage 1: Verleihen die Richtlinie 1999/70 (insbesondere ihr Paragraf 5) und die anwendbaren Grundsätze des Gemeinschaftsrechts in Anbetracht des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie — auch im Licht des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 und insbesondere seines Artikels 5, der als gewöhnliche Folge des Missbrauchs durch befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse die Umwandlung in unbefristete Arbeitsverhältnisse vorsieht — dem Einzelnen nach den auf den Sachverhalt am ehesten anwendbaren Vorschriften des nationalen Rechts (und somit nach dem Gesetzesdekret Nr. 368/2001) einen unmittelbaren und sofort durchsetzbaren Anspruch auf Anerkennung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses?

3. Bei Bejahung der Frage 1 und Verneinung der Frage 2: Verleihen die Richtlinie 1999/70 (insbesondere ihr Paragraf 5) und die anwendbaren Grundsätze des Gemeinschaftsrechts in Anbetracht des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie dem Einzelnen ausschließlich einen Anspruch auf Ersatz des Schadens, der eventuell dadurch entstanden ist, dass die Italienische Republik keine geeigneten Maßnahmen erlassen hat, um den missbräuchlichen Einsatz befristeter Arbeitsverträge bzw. -verhältnisse durch öffentliche Arbeitgeber zu verhindern?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

24 Die Krankenanstalt trägt vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, da die Richtlinie 1999/70 wegen der fehlenden horizontalen Direktwirkung von Richtlinien

im Ausgangsverfahren nicht unmittelbar anwendbar sei, denn sie, die Krankenanstalt, sei weder dem italienischen Staat noch einem Ministerium unterstellt. Sie sei eine selbständige Anstalt mit eigenen Führungskräften, die im Rahmen ihrer Tätigkeit verpflichtet seien, die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts anzuwenden, und diese weder in Frage stellen noch von ihnen abweichen könnten.

25 Auch die italienische Regierung macht geltend, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei. Es sei für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens unerheblich, weil der erste Vertrag vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 1999/70, der auf den 10. Juli 2001 festgesetzt worden sei, geschlossen worden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

26 Was erstens den von der Krankenanstalt erhobenen Einwand der Unzulässigkeit angeht, so genügt die Feststellung, dass das nationale Gericht es nach der Vorlageentscheidung für erwiesen hält, dass diese Anstalt eine Einrichtung des öffentlichen Sektors ist, die mit der öffentlichen Verwaltung verknüpft ist. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Richtlinie jedoch nicht nur gegenüber staatlichen Behörden geltend gemacht werden, sondern auch gegenüber Organisationen oder Einrichtungen, die dem Staat oder seiner Aufsicht unterstehen oder mit besonderen Rechten ausgestattet sind, die über diejenigen hinausgehen, die sich aus den für die Beziehungen zwischen Privatpersonen geltenden Vorschriften ergeben, wozu Gebietskörperschaften oder Einrichtungen gehören, denen unabhängig von ihrer Rechtsform durch Hoheitsakt die Erbringung einer Dienstleistung im öffentlichen Interesse unter der Aufsicht des Staates übertragen worden ist (Urteile vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88, Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839, Randnr. 31, vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-188/89, Foster u. a., Slg. 1990, I-3313, Randnr. 19, und vom 5. Februar 2004 in der Rechtssache C-157/02, Rieser Internationale Transporte, Slg. 2004, I-1477, Randnr. 24).

27 Die Einwand der Unzulässigkeit kann daher im vorliegenden Fall nicht durchgreifen.

28 Was zweitens den von der italienischen Regierung erhobenen Einwand der Unzulässigkeit betrifft, so genügt die Feststellung, dass sich aus der Richtlinie 1999/70, deren Umsetzungsfrist am 10. Juli 2001 abgelaufen ist, ergibt, dass sie den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindern soll und dass ihre Bestimmungen in erster Linie die Verlängerung befristeter Verträge und die Voraussetzungen hierfür betreffen. Die Verlängerung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vertrages erfolgte am 2. Januar 2002 und somit nach der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. Es kann daher nicht geltend gemacht werden, dass die Auslegung der Richtlinie für die Entscheidung des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits unerheblich ist.

29 Auch dieser Einwand der Unzulässigkeit kann somit nicht durchgreifen.

30 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Vorabentscheidungsersuchen zulässig ist.

Zur materiellen Rechtslage

Zur ersten Frage

31 Mit seiner ersten Frage, die im Wesentlichen mit der in der Rechtssache C-53/04 übereinstimmt, in der heute das Urteil erging (Marrosu und Sardino, Slg. 2006, I-7213), möchte das vorlegende Gericht im Kern wissen, ob die Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung entgegensteht, die bei missbräuchlichem Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors ausschließt, dass

diese in unbefristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse umgewandelt werden, während eine solche Umwandlung bei Arbeitsverträgen oder -verhältnissen mit einem Arbeitgeber des Privatsektors vorgesehen ist.

32 Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Frage ist einleitend darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 1999/70 und die Rahmenvereinbarung entgegen dem Vorbringen der Krankenanstalt und der italienischen Regierung auf befristete Arbeitsverträge und -verhältnisse anwendbar sind, die mit Behörden oder anderen Stellen des öffentlichen Sektors geschlossen werden (Urteil vom 4. Juli 2006 in der Rechtssache C-212/04, Adeneler u. a., Slg. 2006, I-6057, Randnr. 54).

33 Wie der Gerichtshof in Randnummer 48 des Urteils Marrosu und Sardino entschieden hat, verbietet es Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung an und für sich einem Mitgliedstaat jedoch nicht, den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob sie mit einem Arbeitgeber des Privatsektors oder mit einem Arbeitgeber des öffentlichen Sektors begründet worden sind.

34 Allerdings kann, wie aus Randnummer 105 des Urteils Adeneler u. a. hervorgeht, eine nationale Regelung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art, die nur im öffentlichen Sektor die Umwandlung aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge in einen unbefristeten Vertrag untersagt, nur dann als mit der Rahmenvereinbarung vereinbar angesehen werden, wenn das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats in diesem Sektor eine andere wirksame Maßnahme enthält, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden.

35 Was die letztgenannte Voraussetzung angeht, so ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten nach Paragraf 5 Nummer 1 der Rahmenvereinbarung verpflichtet sind, effektiv und mit verbindlicher Wirkung mindestens eine der dort aufgeführten

Maßnahmen zur Verhinderung des missbräuchlichen Einsatzes aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse zu erlassen, sofern das nationale Recht noch keine gleichwertigen Maßnahmen enthält.

36 Sieht das Gemeinschaftsrecht, wie im vorliegenden Fall, keine spezifischen Sanktionen für den Fall vor, dass dennoch Missbräuche festgestellt worden sind, so obliegt es den nationalen Stellen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu erlassen; diese müssen nicht nur verhältnismäßig, sondern auch effektiv und abschreckend genug sein, um die volle Wirksamkeit der zur Durchführung der Rahmenvereinbarung erlassenen Vorschriften sicherzustellen (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 94).

37 Die Einzelheiten der Durchführung solcher Vorschriften werden nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zwar durch das jeweilige innerstaatliche Recht geregelt, sie dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als bei entsprechenden Sachverhalten, die nur innerstaatliches Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. u. a. Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-312/93, Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12, und Urteil Adeneler u. a., Randnr. 95).

38 Infolgedessen muss, wenn es zu einem missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge gekommen ist, die Möglichkeit bestehen, eine Maßnahme anzuwenden, die effektive und gleichwertige Garantien für den Schutz der Arbeitnehmer bietet, um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beseitigen. Denn nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 1999/70 haben die Mitgliedstaaten „alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden" (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 102).

39 Dem Gerichtshof kommt es nicht zu, sich zur Auslegung innerstaatlichen Rechts zu äußern, da diese Aufgabe ausschließlich Sache des vorlegenden Gerichts ist, das im vorliegenden Fall prüfen muss, ob die einschlägige nationale Regelung die in den drei vorstehenden Randnummern genannten Voraussetzungen erfüllt. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens entscheidet, gegebenenfalls Klarstellungen vornehmen, um dem nationalen Gericht eine Leitlinie für seine Auslegung zu geben (vgl. Urteil vom 21. Februar 2006 in der Rechtssache C-255/02, Halifax u. a., Slg. 2006, I-1609, Randnrn. 76 und 77).

40 Eine nationale Regelung wie die des Ausgangsverfahrens, die zwingende Vorschriften über die Dauer und die Verlängerung befristeter Verträge sowie einen Anspruch auf Ersatz des Schadens vorsieht, der dem Arbeitnehmer aufgrund des missbräuchlichen Einsatzes aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse durch die öffentliche Verwaltung entstanden ist, dürfte dem ersten Anschein nach den in den Randnummern 36 bis 38 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen genügen.

41 Es obliegt jedoch dem vorlegenden Gericht, zu beurteilen, inwieweit Artikel 36 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 unter Berücksichtigung der Voraussetzungen für seine Anwendung und seiner tatsächlichen Durchführung eine Maßnahme ist, die geeignet ist, den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse durch die öffentliche Verwaltung zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden.

42 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass die Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung, die bei missbräuchlichem Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors ausschließt, dass diese in unbefristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse umgewandelt werden, während eine solche Umwandlung bei Arbeitsverträgen oder -verhältnissen mit einem Arbeitgeber des Privatsektors vorgesehen ist, grundsätzlich nicht entgegensteht, sofern diese Regelung eine andere wirksame Maßnahme enthält, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden.

Zur zweiten und zur dritten Frage

43 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage erübrigt sich die Beantwortung der zweiten und der dritten Frage.

Kosten

44 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Die Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999 im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die bei missbräuchlichem Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors ausschließt, dass diese in unbefristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse umgewandelt werden, während eine solche Umwandlung bei Arbeitsverträgen oder -verhältnissen mit einem Arbeitgeber des Privatsektors vorgesehen ist, grundsätzlich nicht entgegensteht, sofern diese Regelung eine andere wirksame Maßnahme enthält, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden.

Unterschriften