URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

7. September 2006 *

In der Rechtssache C-53/04

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Tribunale di Genova (Italien) mit Entscheidung vom 21. Januar 2004, beim Gerichtshof eingegangen am 10. Februar 2004, in dem Verfahren

Cristiano Marrosu,

Gianluca Sardino

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, Hauptverwaltungsrätin,

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

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Herren Marrosu und Sardino, 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 D. Del Gaizo und P. Gentili, avvocati dello Stato,

— der griechischen Regierung, vertreten durch I. Bakopoulos als Bevollmächtigten,

— 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 den Herren Marrosu und Sardino und ihrem 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 ihrer Arbeitsverträge 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 der 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."

16 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts hat die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) in ihrem Urteil Nr. 89 vom 13. März 2003 entschieden, 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.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

17 Die Kläger des Ausgangsverfahrens waren bei der Krankenanstalt aufgrund einer Reihe aufeinanderfolgender befristeter Verträge als Kochassistenten beschäftigt. Der jeweils letzte Vertrag wurde im Januar 2002 für sechs Monate geschlossen.

18 Diese Einstellungen erfolgten auf der Grundlage einer Eignungsliste, die nach Abschluss eines Auswahlverfahrens aufgestellt worden war, das die Krankenanstalt 1998 zur Einstellung von „Kochassistenten" auf Zeit durchgeführt hatte und an dem die Kläger des Ausgangsverfahrens mit Erfolg teilgenommen hatten.

19 Der jeweils letzte befristete Vertrag, der im Juli 2002 endete, wurde von der Krankenanstalt nicht verlängert; als die Kläger des Ausgangsverfahrens nach Vertragsende an ihrem Arbeitsplatz erschienen, sprach die Krankenanstalt eine förmliche Kündigung aus.

20 Die Kläger des Ausgangsverfahrens fochten die Kündigung beim Tribunale di Genova an und beantragten, gemäß dem Gesetzesdekret Nr. 368/2001 festzustellen, dass ein unbefristeter Arbeitsvertrag mit der Krankenanstalt von Beginn des ersten beim Inkrafttreten dieses Gesetzesdekrets bestehenden Arbeitsverhältnisses besteht, und die Krankenanstalt zur Zahlung des geschuldeten Arbeitsentgelts und zum Ersatz des entstandenen Schadens zu verurteilen.

21 Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts in beiden bei ihm anhängigen Rechtssachen sind zwischen dem Ablauf des vorletzten Vertrages und dem Abschluss des letzten Vertrages mit der Krankenanstalt acht Tage vergangen. Nach

Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001 gilt der zweite Vertrag automatisch als unbefristet, wenn ein Arbeitnehmer „binnen zehn Tagen nach Ablauf eines Vertrages mit einer Laufzeit von höchstens sechs Monaten" wieder befristet eingestellt wird.

22 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.

23 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung keinen Tätigkeitssektor nenne, der von ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen werden könne, wenn man von bestimmten Berufsausbildungs- oder Arbeitsverhältnissen im Sinne von Paragraf 2 Nummer 2 dieser Rahmenvereinbarung absehe, die jedoch in dem bei ihm anhängigen Fall nicht einschlägig seien. Außerdem sehe das Gesetz Nr. 422/2000, das die Regierung zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70 ermächtigt habe, keine Beschränkungen für seine Anwendung auf die öffentliche Verwaltung vor. Tatsächlich enthalte das Gesetzesdekret Nr. 368/2001 auch keine derartigen Beschränkungen. Es sei nach dem Gesetzesdekret Nr. 165/2001 erlassen worden und habe sogar ausdrücklich „alle [mit ihm] unvereinbaren und im vorliegenden Gesetzesdekret nicht ausdrücklich genannten Bestimmungen" aufgegeben.

24 Das vorlegende Gericht fragt sich, ob Artikel 36 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, da er klar unterschiedliche Folgen bei einer Verletzung zwingender Bestimmungen für aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge vorsehe, je nachdem, ob die Verträge mit der öffentlichen Verwaltung oder mit Arbeitnehmern des Privatsektors geschlossen worden seien. Der Schutz, den ein in der nationalen Rechtsordnung allgemein ausgestalteter Schadensersatzanspruch biete, könne insbesondere wegen der den betroffenen Arbeitnehmern obliegenden Beweislast für den Schaden nicht als dem Schutz in

Form der Wiederbeschäftigung am früheren Arbeitsplatz gleichwertig angesehen werden. Die letztgenannte Form des Schutzes werde am ehesten der Notwendigkeit gerecht, Missbräuche des Arbeitgebers beim Abschluss aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zu verhindern.

25 Unter diesen Umständen hat das Tribunale di Genova das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die Richtlinie 1999/70/EG (Artikel 1 und die Paragrafen 1 Buchstabe b und 5 der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung, die von der Richtlinie durchgeführt wird) dahin zu verstehen, dass sie einer nationalen Regelung (die bereits vor der Umsetzung der Richtlinie gegolten hat) entgegensteht, die zwischen Arbeitsverträgen mit der öffentlichen Verwaltung und solchen mit privaten Arbeitgebern unterscheidet und dabei die Erstgenannten von dem Schutz ausschließt, den die Begründung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses als Folge eines Verstoßes gegen zwingende Bestimmungen über aufeinanderfolgende befristete Verträge darstellt?

Zur Vorlagefrage

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

26 Die Krankenanstalt ist der Ansicht, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei, da die Richtlinie 1999/70 wegen der fehlenden horizontalen

Direktwirkung von Richtlinien nicht unmittelbar auf das Ausgangsverfahren 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 Verwaltung verpflichtet seien, die Bestimmungen des nationalen Rechts anzuwenden, und diese weder in Frage stellen noch von ihnen abweichen könnten.

27 Auch die italienische Regierung macht geltend, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei. Zum einen betreffe das Ersuchen einen rein hypothetischen Fall, da die Anwendbarkeit von Artikel 5 des Gesetzesdekrets Nr. 368/2001, der eine Ausnahme von Artikel 36 des Gesetzesdekrets Nr. 165/2001 darstelle, im vorliegenden Fall für das vorlegende Gericht, das allein für die Auslegung der Bestimmungen des nationalen Rechts zuständig sei, keinem Zweifel unterliege.

28 Zum anderen sei das Vorabentscheidungsersuchen für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens unerheblich, da der jeweils erste Vertrag vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 1999/70, der auf den 10. Juli 2001 festgesetzt worden sei, abgeschlossen worden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

29 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).

30 Daher kann dieser Einwand der Unzulässigkeit im vorliegenden Fall nicht durchgreifen.

31 Was zweitens den ersten von der italienischen Regierung erhobenen Einwand der Unzulässigkeit betrifft, so ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass es im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 234 EG in der Tat nicht Sache des Gerichtshofes ist, sich zur Auslegung des nationalen Rechts oder dessen Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu äußern (vgl. u. a. Urteile vom 19. März 1964 in der Rechtssache 75/63, Unger, Slg. 1964, 381, 399, und vom 8. September 2005 in der Rechtssache C-40/04, Yonemoto, Slg. 2005, I-7755, Randnr. 27).

32 Jedoch ist daran zu erinnern, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen der durch Artikel 234 EG geschaffenen Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten allein Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts ist, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. Betreffen daher die vorgelegten Fragen die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, so ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (vgl. u. a. Urteile vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93, Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 59, und vom 10. November 2005 in der Rechtssache C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Slg. 2005, I-9759, Randnr. 29).

33 Nur in Ausnahmefällen hat der Gerichtshof zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände zu untersuchen, unter denen er vom vorlegenden Gericht angerufen worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 244/80, Foglia, Slg. 1981, 3045, Randnr. 21). Die Beantwortung einer von einem nationalen Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage kann nur dann abgelehnt werden, wenn offensichtlich ist, dass die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteile Bosman, Randnr. 61, und Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Randnr. 30).

34 Im vorliegenden Fall kann nicht ernsthaft geltend gemacht werden, dass die Auslegung der Richtlinie 1999/70 in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder dass das Problem hypothetischer Natur ist, da die Auslegung, um die das vorlegende Gericht ersucht, es gerade in die Lage versetzen soll, eine Frage nach der Vereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts mit dieser Richtlinie zu beantworten.

35 Auch dieser Einwand der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

36 Was drittens den zweiten 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 Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindern soll und dass ihre Bestimmungen in erster Linie die Verlängerung befristeter Verträge und die Voraussetzungen hierfür betreffen. Die Verlängerung der Verträge, um die es im Ausgangsverfahren geht, erfolgte am 10. bzw. 11. 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 der Rechtsstreitigkeiten, mit denen das vorlegende Gericht befasst ist, völlig unerheblich ist.

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

Zur materiellen Rechtslage

38 Mit seiner Frage 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.

39 Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Frage ist einleitend darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 1999/70 und die Rahmenvereinbarung entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung in der mündlichen Verhandlung 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).

40 Diese beiden Rechtsakte enthalten nämlich nichts, was ihren Anwendungsbereich auf befristete Arbeitsverträge zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern des Privatsektors beschränkt (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 55).

41 Vielmehr ist zum einen der Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung, wie sich schon dem Wortlaut des Paragrafen 2 Nummer 1 entnehmen lässt, weit gefasst, da die Vereinbarung allgemein für „befristet beschäftigte Arbeitnehmer mit einem

Arbeitsvertrag oder -verhältnis gemäß der gesetzlich, tarifvertraglich oder nach den Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition" gilt. Darüber hinaus erfasst die Definition des Begriffes „befristet beschäftigter Arbeitnehmer" im Sinne der Rahmenvereinbarung, die in Paragraf 3 Nummer 1 enthalten ist, alle Arbeitnehmer, ohne danach zu unterscheiden, ob sie an einen öffentlichen oder an einen privaten Arbeitgeber gebunden sind (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 56).

42 Zum anderen nimmt Paragraf 2 Nummer 2 der Rahmenvereinbarung befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse mit einem öffentlichen Arbeitgeber keineswegs vom Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung aus, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten und/oder Sozialpartnern lediglich die Möglichkeit, „Berufsausbildungsverhältnisse und Auszubildendensysteme/ Lehrlingsausbildungssysteme" sowie „Arbeitsverträge und -verhältnisse, die im Rahmen eines besonderen öffentlichen oder von der öffentlichen Hand unterstützten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- oder Umschulungsprogramms abgeschlossen wurden", von diesem Anwendungsbereich auszunehmen (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 57).

43 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Rahmenvereinbarung, wie sich aus ihrem Paragrafen 1 Buchstabe b ergibt, einen Rahmen schaffen soll, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert.

44 Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten nach Paragraf 5 Nummer 1 der Rahmenvereinbarung verpflichtet, mindestens eine der in Nummer 1 Buchstaben a bis c aufgeführten Maßnahmen in ihr nationales Recht aufzunehmen, wenn es im betreffenden Mitgliedstaat noch keine gleichwertigen Rechtsvorschriften gibt, um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge wirksam zu verhindern (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 65).

45 Allerdings räumt diese Bestimmung ihrem Wortlaut zufolge den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die besonderen Anforderungen bestimmter Branchen und/oder bestimmter Gruppen von betroffenen Arbeitnehmern zu berücksichtigen, sofern dies objektiv gerechtfertigt ist.

46 Zwar wird in Paragraf 5 Nummer 2 der Rahmenvereinbarung den Mitgliedstaaten die gleiche Möglichkeit bei der Festlegung der Bedingungen, unter denen befristete Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse als aufeinanderfolgend zu betrachten sind, nicht ausdrücklich zugestanden.

47 Doch lässt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten in diesem Bereich einen gewissen Ermessensspielraum, da sie ihnen weder eine allgemeine Verpflichtung auferlegt, die Umwandlung befristeter Arbeitsverträge in unbefristete Verträge vorzusehen, noch im Einzelnen vorschreibt, unter welchen Bedingungen befristete Verträge geschlossen werden können (Urteil Adeneler u. a., Randnr. 91).

48 Somit verbietet es Paragraf 5 der Rahmenvereinbarung an und für sich einem Mitgliedstaat nicht, den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob diese mit einem Arbeitgeber des Privatsektors oder mit einem Arbeitgeber des öffentlichen Sektors begründet worden sind.

49 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.

50 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.

51 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).

52 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).

53 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).

54 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).

55 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, scheint den in den Randnummern 51 bis 53 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen auf den ersten Blick zu genügen.

56 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.

57 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.

Kosten

58 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