



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

7. März 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Sozialpolitik – Befristete Arbeitsverträge – Mit einem Arbeitgeber des öffentlichen Sektors abgeschlossene Verträge – Maßnahmen zur Ahndung des missbräuchlichen Einsatzes befristeter Arbeitsverträge – Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität“

In der Rechtssache C-494/16

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale di Trapani (Gericht Trapani, Italien) mit Entscheidung vom 5. September 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 15. September 2016, in dem Verfahren

Giuseppa Santoro

gegen

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Richter C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (Berichterstatter) und S. Rodin,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: R. Schiano, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Juli 2017,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Frau Santoro, vertreten durch S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca und E. De Nisco, avvocati,
- der Comune di Valderice, vertreten durch G. Messina, avvocatessa,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, sowie von C. Colelli und G. D’Avanzo, avvocati dello Stato,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

– der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Gattinara und M. van Beek als Bevollmächtigte,
nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. Oktober 2017
folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Paragraf 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. 1999, L 175, S. 43) enthalten ist.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Giuseppa Santoro und der Comune di Valderice (Gemeinde Valderice, Italien) über die Konsequenzen, die aus der Aufeinanderfolge befristeter Arbeitsverträge zwischen der Betroffenen und dieser Gemeinde zu ziehen sind.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 Gemäß Paragraf 1 der Rahmenvereinbarung hat diese zum Gegenstand, zum einen durch Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung die Qualität befristeter Arbeitsverhältnisse zu verbessern und zum anderen einen Rahmen zu schaffen, der den Missbrauch durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse verhindert.
- 4 Paragraf 5 („Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch“) der Rahmenvereinbarung lautet:
 - „1. Um Missbrauch durch aufeinander folgende 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 aufeinander folgender 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 ‚aufeinander folgend‘ zu betrachten sind;
 - b) als unbefristete Verträge oder Verhältnisse zu gelten haben.“

Italienisches Recht

5 Art. 97 der Verfassung fordert von den Behörden, dass sie nur im Wege von Auswahlverfahren Personal einstellen.

6 Wie aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte hervorgeht, bestimmt Art. 5 Abs. 2 des Decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 368 zur Umsetzung der Richtlinie 1999/70/EG zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge) vom 6. September 2001 (GURI Nr. 235 vom 9. Oktober 2001) in seiner auf den Zeitpunkt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung:

„Wird das Arbeitsverhältnis bei Verträgen mit einer Laufzeit von weniger als sechs Monaten über den 30. Tag hinaus fortgesetzt und ist die Gesamtdauer nach Abs. 4a abgelaufen, oder wird es in den anderen Fällen über den 50. Tag hinaus fortgesetzt, so gilt der Vertrag mit Ablauf der erwähnten Fristen als unbefristet.“

7 Art. 5 Abs. 4a dieses gesetzesvertretenden Dekrets bestimmt:

„Unbeschadet der Regelung der aufeinanderfolgenden Verträge in den vorstehenden Absätzen gilt das Arbeitsverhältnis nach Abs. 2 als unbefristet, wenn aufgrund aufeinanderfolgender befristeter Verträge zur Ausübung vergleichbarer Aufgaben das Arbeitsverhältnis zwischen demselben Arbeitgeber und demselben Arbeitnehmer insgesamt die Dauer von 36 Monaten einschließlich Verlängerungen und Erneuerungen, unabhängig von den Unterbrechungszeiträumen zwischen den Verträgen, überschreitet ...“

8 Art. 36 des Decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 165 über allgemeine Vorschriften betreffend die Regelung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen) vom 30. März 2001 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 106 vom 9. Mai 2001, im Folgenden: gesetzesvertretendes Dekret Nr. 165/2001) bestimmt:

„1. Die öffentlichen Verwaltungen stellen für die Erfordernisse ihres gewöhnlichen Bedarfs ausschließlich mittels unbefristeter Beschäftigungsverträge ... ein.

2. Um bloß zeitlich begrenzten und außergewöhnlichen Erfordernissen zu genügen, können sich die öffentlichen Verwaltungen, unter Beachtung der geltenden Einstellungsverfahren, der im Zivilgesetzbuch und in den Gesetzen über die Arbeitsbeziehungen im Unternehmen vorgesehenen flexiblen vertraglichen Formen der Einstellung und der Beschäftigung von Personal bedienen ...

...

5. Jedenfalls kann die Verletzung zwingender Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung von Arbeitnehmern durch die öffentlichen Verwaltungen nicht zur Begründung unbefristeter Arbeitsverhältnisse mit diesen öffentlichen Verwaltungen führen, unbeschadet ihrer Haftung und der Sanktionen, die gegen diese verhängt werden können. Der betroffene Arbeitnehmer hat Anspruch auf Ersatz der Schäden, die sich aus der unter Verstoß gegen zwingende Vorschriften erbrachten Arbeitsleistung ergeben. Die Behörden sind verpflichtet, die aus diesem Grund gezahlten Beträge von den verantwortlichen Führungskräften zurückzufordern, wenn der Verstoß vorsätzlich erfolgt oder auf vorsätzliches oder grobes Verschulden zurückgeht. Die Führungskräfte, die gegen Bestimmungen dieses Artikels handeln, haften auch gemäß Art. 21 dieses Dekrets. Diese Verstöße werden bei der Beurteilung der Arbeit der Führungskraft im Sinne von Art. 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 286 vom 30. Juli 1999 berücksichtigt.

...

5 quater. Die befristeten Arbeitsverträge, die unter Verstoß gegen diesen Artikel errichtet wurden, sind nichtig und lösen die Haftung der Verwaltung aus. Die Führungskräfte, die gegen die Bestimmungen dieses Artikels handeln, haften auch gemäß Art. 21. Der Führungskraft, die für Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung flexibler Arbeit verantwortlich ist, kann keine ... Erfolgsprämie gewährt werden“.

- 9 Art. 32 Abs. 5 der Legge n. 183 – Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (Gesetz Nr. 183 über die Übertragung von Befugnissen an die Regierung in den Bereichen Schwerarbeit, Behördenreorganisation, Urlaub, Bereitschaftsdienste und Freizeitausgleich, Maßnahmen der sozialen Sicherung, Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, Ausbildung, Beschäftigung von Frauen, Maßnahmen gegen nicht angemeldete Arbeit und Bestimmungen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor und zu Arbeitskämpfen) vom 4. November 2010 (Supplemento Ordinario zur GURI Nr. 262 vom 9. November 2010, im Folgenden: Gesetz Nr. 183/2010) bestimmt:

„In Fällen der Umwandlung befristeter Verträge verurteilt das Gericht den Arbeitgeber zu Schadensersatz gegenüber dem Arbeitnehmer, indem es unter Berücksichtigung der Kriterien des Art. 8 der Legge n. 604 [(Gesetz Nr. 604)] vom 15. Juli 1966 eine pauschale Entschädigung festsetzt, die mindestens das 2,5-Fache und höchstens das 12-Fache der letzten tatsächlichen vollen Monatsvergütung beträgt.“

- 10 Art. 8 der Legge n. 604 – Norme sui licenziamenti individuali (Gesetz Nr. 604 über die individuellen Kündigungen) vom 15. Juli 1966 (GURI Nr. 195 vom 6. August 1966) lautet:

„Wenn feststeht, dass kein Grund für eine außerordentliche oder ordentliche Kündigung vorliegt, hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmer binnen drei Tagen wiederenzugliedern; andernfalls hat er ihm eine Entschädigung zu leisten, deren Höhe unter Berücksichtigung der Zahl der Arbeitnehmer, der Unternehmensgröße, der Dauer der Beschäftigung des Arbeitnehmers sowie des Verhaltens und der Umstände der Parteien zu bestimmen ist und die mindestens das 2,5-Fache und höchstens das 6-Fache der letzten vollen tatsächlichen Monatsvergütung beträgt. Die für diese Entschädigung geltende Obergrenze kann bei einer Beschäftigungsdauer des Arbeitnehmers von mehr als zehn Jahren auf zehn Monatsvergütungen und bei einer Beschäftigungsdauer des Arbeitnehmers von mehr als 20 Jahren in einem Unternehmen mit mehr als 15 Arbeitnehmern auf 14 Monatsvergütungen erhöht werden.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 11 Von 1996 bis 2002 übte Frau Giuseppa Santoro bei der Comune di Valderice (Gemeinde Valderice) eine berufliche Tätigkeit als Arbeitnehmerin mit gemeinnützigen Aufgaben aus. Sodann wurde sie von derselben Gemeinde aufgrund eines Vertrags über die koordinierte und dauerhafte Mitarbeit bis Ende 2010 eingestellt. Am 4. Oktober 2010 schloss die Betroffene mit dieser Gemeinde einen bis zum 31. Dezember 2012 befristeten Teilzeitarbeitsvertrag ab. Dieser Vertrag wurde bis zum 31. Dezember 2016 dreimal verlängert, d. h. für eine Gesamtdauer von vier Jahren.
- 12 Frau Santoro erhob Klage beim Tribunale di Trapani (Gericht Trapani, Italien), u. a. auf Feststellung der Missbräuchlichkeit dieser befristeten Verträge, auf Verurteilung der Gemeinde Valderice zum Naturalersatz des erlittenen Schadens, indem das Gericht die Begründung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses anordnet, und, hilfsweise, auf Verurteilung dieser Gemeinde, ihr eine finanzielle Abgeltung dieses Schadens zu gewähren, indem sie wie ein bei dieser Gemeinde unbefristet beschäftigter Arbeitnehmer ihres Dienstalters entlohnt und diesem rechtlich gleichgestellt wird.

- 13 Gemäß Art. 36 Abs. 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 kann der Verstoß der öffentlichen Verwaltung gegen das Verbot, wiederholt einen befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, nicht zur Umwandlung dieses Arbeitsvertrags in einen unbefristeten Vertrag führen. Folglich könnte ein Arbeitnehmer wie Frau Santoro nur den Ersatz des erlittenen Schadens verlangen, der nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010 auf Zahlung einer pauschalen Entschädigung zwischen dem 2,5-Fachen und dem 12-Fachen der letzten tatsächlichen vollen Monatsvergütung dieses Arbeitnehmers begrenzt wäre. Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts würde diese Entschädigung bloß an die Stelle der Einkünfte treten, die dieser Arbeitnehmer während der Wartezeit auf einen Erfolg vor Gericht bezogen hätte.
- 14 Das Tribunale di Genova (Gericht Genua, Italien) hatte den Gerichtshof ersucht, sich zu der Frage zu äußern, ob das Verbot der Umwandlung der mit der öffentlichen Verwaltung geschlossenen aufeinanderfolgenden befristeten Arbeitsverträge in einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Im Urteil vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, Rn. 57), hat der Gerichtshof diese Frage in dem Sinne beantwortet, dass dieses Verbot nicht unvereinbar mit den Paragrafen der Rahmenvereinbarung ist, wenn die innerstaatliche Rechtsordnung des betroffenen Mitgliedstaats die Anwendung einer „andere[n] wirksame[n] Maßnahme [vorsieht], um den missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors zu verhindern und gegebenenfalls zu ahnden“.
- 15 Im Anschluss an dieses Urteil hat das Tribunale di Genova (Gericht Genua) den geschädigten Arbeitnehmern nicht nur Anspruch auf eine Entschädigung in Höhe von mindestens fünf Monatsvergütungen, sondern auch eine „Ausgleichszahlung anstelle der Wiedereingliederung“ in Höhe vom 15-Fachen der letzten tatsächlichen Gesamtvergütung dieser Arbeitnehmer gewährt. Diese Entscheidung wurde durch die Corte d'appello di Genova (Berufungsgericht Genua, Italien) ausdrücklich bestätigt, die die Auffassung vertrat, dass sie der Notwendigkeit entspreche, den Schutz der Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors im Einklang mit dem Urteil vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), zu erhöhen.
- 16 Allerdings hat die Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) in ihrem Urteil vom 15. März 2016 (Nr. 5072/2016) entschieden, dass falls eine öffentliche Verwaltung befristete Verträge einsetze und dies aufgrund des Verbots gemäß Art. 36 Abs. 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 rechtswidrig sei, außer der Inangasetzung von Mechanismen zur Rückforderung von den verantwortlichen Führungskräften lediglich vorgesehen sei, dass der geschädigte Arbeitnehmer zusätzlich zu der in der vorstehenden Randnummer genannten pauschalen Entschädigung Anspruch auf Ersatz des Schadens im Zusammenhang mit „entgangenen Chancen“ habe. Letztere ergäben sich aus der Tatsache, dass möglicherweise durch die befristete Beschäftigung „dem Arbeitnehmer Möglichkeiten für einen festen Arbeitsplatz entgangen sind“. Dieses Gericht erachtete die vom Tribunale di Genova (Gericht Genua) erlassene Maßnahme mit der Begründung für ungeeignet, dass die Person, die einen Vertrag mit einer öffentlichen Verwaltung schließt, keinen Arbeitsplatz verlieren könne, der nur durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Auswahlverfahren erlangt werden könne.
- 17 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts entspricht dieser Gesichtspunkt nicht in vollem Umfang den Anforderungen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), ergeben, insbesondere im Hinblick auf die bestehende Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern, die einen Vertrag mit einer öffentlichen Verwaltung schließen, und solchen, die einen Arbeitsvertrag mit einer privatrechtlichen Einrichtung schließen. Das vorliegende Gericht fragt sich daher, ob die erste Kategorie von Arbeitnehmern Anspruch auf eine Maßnahme haben muss, die nicht weniger günstig ist als die, auf die die zweite Kategorie Anspruch hat, d. h. eine Entschädigung als Ausgleich für die Nichtumwandlung des befristeten Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis.

- 18 Unter diesen Umständen hat das Tribunale di Trapani (Gericht Trapani) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Stellt die Gewährung einer Entschädigung in Höhe von mindestens dem 2,5-Fachen und höchstens dem 12-Fachen der letzten Monatsvergütung (Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010) an einen Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors, der das Opfer einer missbräuchlichen Aufeinanderfolge befristeter Arbeitsverträge ist und nur dann vollständigen Schadensersatz erhalten kann, wenn er nachweist, dass ihm entweder andere Gelegenheiten zur Anstellung entgangen sind oder er im Fall der Veröffentlichung eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens dieses erfolgreich abgeschlossen hätte, eine gleichwertige und wirksame Maßnahme im Sinne der Urteile vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), und vom 26. November 2014, Mascolo u. a. (C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401), dar?
 2. Ist der vom Gerichtshof (u. a.) in den Urteilen vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), und vom 26. November 2014, Mascolo u. a. (C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401), erwähnte Grundsatz der Äquivalenz dahin zu verstehen, dass ein Mitgliedstaat in dem Fall, dass er beschließt, im öffentlichen Sektor die (im privaten Sektor anerkannte) Umwandlung des Arbeitsverhältnisses nicht anzuwenden, jedenfalls verpflichtet ist, dem Arbeitnehmer die gleiche Vergünstigung zu gewährleisten, gegebenenfalls durch eine Entschädigung, deren Gegenstand notwendigerweise den Wert des unbefristeten Arbeitsplatzes haben muss?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit

- 19 Die italienische Regierung äußert Zweifel an der Zulässigkeit der Vorlagefragen. Sie macht geltend, dass die Entscheidung des vorlegenden Gerichts den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nicht klar darlege, da es weder den öffentlichen Sektor, in dem die Klägerin gearbeitet habe, noch die ihr zugeteilten Aufgaben erläutere.
- 20 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs im Rahmen der durch Art. 267 AEUV geschaffenen Zusammenarbeit zwischen ihm 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 vorgelegten Fragen zu beurteilen. Sofern die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, ist der Gerichtshof somit grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 12. November 2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 21 Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteile vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 25, und vom 8. September 2015, Taricco u. a., C-105/14, EU:C:2015:555, Rn. 30).
- 22 Dies ist aber hier nicht der Fall. Denn zum einen legt die Vorlageentscheidung den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen hinreichend dar, damit die Bedeutung der Vorlagefragen erfasst werden kann. Das vorlegende Gericht führt dazu aus, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens zwischen dem

4. Oktober 2010 und dem 31. Dezember 2016 aufgrund einer Reihe von aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen für denselben Arbeitgeber gearbeitet habe, und es gibt an, dass es über Anträge zu entscheiden habe, die sich auf den missbräuchlichen Einsatz befristeter Arbeitsverträge stützten. Zum anderen ist im Vorabentscheidungsersuchen eindeutig dargelegt, aus welchen Gründen das vorliegende Gericht Zweifel hinsichtlich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat und es für notwendig erachtet, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Das vorliegende Gericht stellt sich nämlich die Frage, ob die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010 vorgesehene Entschädigung eine angemessene Maßnahme zum Ersatz des Schadens darstellt, der durch den Missbrauch befristeter Verträge entsteht, und es weist darauf hin, dass die Beantwortung dieser Frage erforderlich ist, um über den Ausgangsrechtsstreit zu entscheiden.

23 Die Vorlagefragen sind daher zulässig.

Zur Begründetheit

24 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Verträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors nicht durch die Zahlung einer Entschädigung an den betreffenden Arbeitnehmer zum Ausgleich der Nichtumwandlung des befristeten Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ahndet, sondern vorsieht, dass dieser Arbeitnehmer eine Entschädigung zwischen dem 2,5-Fachen und dem 12-Fachen seiner letzten Monatsvergütung erhält und die Möglichkeit hat, die vollständige Wiedergutmachung des Schadens zu erlangen, wenn er nachweist, dass ihm entweder andere Gelegenheiten zur Anstellung entgangen sind oder er im Fall der Veröffentlichung eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens dieses erfolgreich abgeschlossen hätte.

25 Es ist darauf hinzuweisen, dass Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung zur Umsetzung eines ihrer Ziele dient, nämlich den wiederholten Rückgriff auf befristete Arbeitsverträge oder -verhältnisse, der als eine Quelle potenziellen Missbrauchs zulasten der Arbeitnehmer gesehen wird, einzugrenzen, indem eine Reihe von Mindestschutzbestimmungen vorgesehen wird, die die Prekarisierung der Lage der Beschäftigten verhindern (vgl. insbesondere Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 63, vom 26. Januar 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, Rn. 25, sowie vom 3. Juli 2014, Fiamingo u. a., C-362/13, C-363/13 und C-407/13, EU:C:2014:2044, Rn. 54).

26 Daher verpflichtet Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vermeidung des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse dazu, mindestens eine der dort aufgeführten Maßnahmen zu ergreifen, wenn ihr innerstaatliches Recht keine gleichwertigen gesetzlichen Maßnahmen enthält. Die hierfür in diesem Paragraphen 5 Nr. 1 Buchst. a bis c aufgeführten drei Maßnahmen betreffen im Einzelnen sachliche Gründe, die die Verlängerung solcher Arbeitsverträge oder -verhältnisse rechtfertigen, die insgesamt maximal zulässige Dauer dieser aufeinanderfolgenden Arbeitsverträge oder -verhältnisse und die zulässige Zahl ihrer Verlängerungen (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Die Mitgliedstaaten verfügen insoweit über ein Ermessen, da sie die Wahl haben, auf eine oder mehrere der in diesem Paragraphen 5 Nr. 1 Buchst. a bis c der Rahmenvereinbarung genannten Maßnahmen oder aber auf bestehende gleichwertige gesetzliche Maßnahmen zurückzugreifen, und zwar unter Berücksichtigung der Anforderungen bestimmter Branchen und/oder Arbeitnehmerkategorien (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 28 Damit gibt Paragraph 5 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung den Mitgliedstaaten ein allgemeines Ziel – Verhinderung solcher Missbräuche – vor, lässt ihnen jedoch zugleich die Wahl der Mittel zu seiner Erreichung, solange sie nicht das Ziel oder die praktische Wirksamkeit der Rahmenvereinbarung in Frage stellen (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 29 Wenn das Unionsrecht, wie im vorliegenden Fall, keine spezifischen Sanktionen für den Fall vorsieht, dass dennoch Missbräuche festgestellt worden sind, obliegt es außerdem den nationalen Stellen, Maßnahmen zu ergreifen, die nicht nur verhältnismäßig, sondern auch hinreichend effektiv und abschreckend sein müssen, um die volle Wirksamkeit der zur Durchführung der Rahmenvereinbarung erlassenen Normen sicherzustellen (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 30 Zwar werden in Ermangelung einer einschlägigen Unionsregelung die Einzelheiten der Durchführung solcher Normen nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten durch ihr jeweiliges innerstaatliches Recht geregelt, doch dürfen sie nicht weniger günstig sein als bei entsprechenden Sachverhalten, die nur innerstaatliches Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und sie dürfen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Infolgedessen muss, wenn es zu einem missbräuchlichen Einsatz aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge gekommen ist, die Möglichkeit bestehen, eine Maßnahme anzuwenden, die effektive und äquivalente Garantien für den Schutz der Arbeitnehmer bietet, um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen (Urteil vom 26. November 2014, Mascolo u. a., C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Der Gerichtshof hat entschieden, dass Paragraph 5 Nr. 2 der Rahmenvereinbarung den Mitgliedstaaten in diesem Bereich einen gewissen Ermessenspielraum lässt, da er 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 vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, Rn. 47).
- 33 Somit verbietet es Paragraph 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 (Urteil vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, Rn. 48).
- 34 Allerdings kann 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 (Urteil vom 7. September 2006, Marrosu und Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, Rn. 49).
- 35 Ausweislich der Vorlageentscheidung sieht Art. 36 Abs. 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vor, dass der Verstoß der Behörden gegen die Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung von Arbeitnehmern nicht zur Begründung eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses zwischen diesen Behörden und den betroffenen Arbeitnehmern führen

kann, aber dass diese Anspruch auf den Ersatz des erlittenen Schadens haben. In diesem Zusammenhang sieht Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010 vor, dass das Gericht im Fall eines Missbrauchs befristeter Arbeitsverträge den Arbeitgeber verurteilt, dem betreffenden Arbeitnehmer eine pauschale Entschädigung zwischen dem 2,5-Fachen und dem 12-Fachen seiner letzten tatsächlichen vollen Monatsvergütung zu zahlen.

36 Ferner ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass der Arbeitnehmer nach der Rechtsprechung der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof) außerdem Anspruch auf Ersatz des Schadens erheben kann, der ihm aufgrund der entgangenen Gelegenheiten zur Anstellung entstanden ist.

37 Das vorliegende Gericht ist jedoch der Ansicht, dass die Entschädigung nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010 keine angemessene Maßnahme darstelle, um den Schaden wiedergutzumachen, der durch den Missbrauch befristeter Arbeitsverträge entstehe, und dass der geforderte Nachweis der entgangenen Gelegenheiten zur Anstellung sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sei. Es sei nämlich unmöglich, den Nachweis für die entgangene Chance einer erfolgreichen Teilnahme an einem Auswahlverfahren der Verwaltung zu erbringen. Daher bestehe für den betroffenen Arbeitnehmer die Möglichkeit zum Nachweis des Vorliegens eines Schadens infolge einer solchen entgangenen Chance nur theoretisch. Somit könne nach Ansicht des vorliegenden Gerichts nicht ausgeschlossen werden, dass die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts hinsichtlich der Bezifferung des Schadens dergestalt seien, dass sie die Ausübung der diesem Arbeitnehmer vom Unionsrecht verliehenen Rechte, insbesondere seines Rechts auf Ersatz des Schadens, den er aufgrund des missbräuchlichen Einsatzes aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge durch seinen früheren öffentlichen Arbeitgeber erlitten habe, praktisch unmöglich machten oder übermäßig erschwerten.

38 Dies vorausgeschickt, ist entsprechend den Ausführungen in Rn. 30 des vorliegenden Urteils zu prüfen, ob durch die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Vorschriften die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt werden.

39 Was zum einen den Äquivalenzgrundsatz angeht, so leitet sich daraus ab, dass jemand, der durch das Unionsrecht verliehene Rechte geltend macht, nicht gegenüber demjenigen benachteiligt werden darf, der rein nationale Rechte geltend macht.

40 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 32 und 33 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, setzen die vom nationalen Gesetzgeber im Rahmen der Richtlinie 1999/70 erlassenen Maßnahmen zur Ahndung des Missbrauchs befristeter Verträge durch die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors ebenso wie die vom nationalen Gesetzgeber erlassenen Maßnahmen zur Ahndung des Missbrauchs dieses Vertragstypus durch die Arbeitgeber des privaten Sektors das Unionsrecht um. Daher können die Modalitäten für diese beiden Arten von Maßnahmen nicht in Bezug auf den Äquivalenzgrundsatz verglichen werden, da diese Maßnahmen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte betreffen.

41 Deshalb liegen dem Gerichtshof keine Anhaltspunkte vor, die Zweifel an der Vereinbarkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen mit dem Äquivalenzgrundsatz wecken.

42 Wie bereits in Rn. 33 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, verbietet es im Übrigen Paragraph 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.

43 Was zum anderen den Effektivitätsgrundsatz betrifft, ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Frage, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Ausübung der den Bürgern durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren sowie des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu

prüfen. Dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens (Urteile vom 21. Februar 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 29. Oktober 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, Rn. 47).

- 44 Es ist also zu prüfen, ob gemäß den Urteilen vom 7. September 2006, *Marrosu und Sardino* (C-53/04, EU:C:2006:517), und vom 26. November 2014, *Mascolo u. a.* (C-22/13, C-61/13 bis C-63/13 und C-418/13, EU:C:2014:2401), das innerstaatliche Recht eine andere wirksame Maßnahme enthält, um den Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge zu verhindern, diesen aber auch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen. In diesem Zusammenhang sind sämtliche vom nationalen Gesetzgeber vorgesehenen Bestimmungen zu berücksichtigen, was nach der in Rn. 34 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung die Sanktionsmechanismen umfasst.
- 45 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 in seiner Entscheidung auf ein Vorabentscheidungsersuchen gegebenenfalls Klarstellungen vornehmen, um dem nationalen Gericht eine Richtschnur für seine Auslegung zu geben.
- 46 So stellt das nationale Gericht die Frage, ob die Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors zusätzlich zur pauschalen Entschädigung nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 183/2010 Anspruch auf eine Maßnahme haben müssen, die nicht weniger günstig ist als die, auf die die Arbeitnehmer des privaten Sektors Anspruch haben, und die in einer Entschädigung zum Ausgleich der Nichtumwandlung des befristeten Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis besteht.
- 47 Wie in Rn. 32 des vorliegenden Urteils ausgeführt, sind allerdings in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden die Mitgliedstaaten im Hinblick auf Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung nicht verpflichtet, die Umwandlung befristeter Arbeitsverträge in unbefristete Arbeitsverträge vorzusehen. Daher kann erst recht nicht von ihnen verlangt werden, andernfalls eine Entschädigung zum Ausgleich der Nichtumwandlung des Vertrags vorzuschreiben.
- 48 Das vorlegende Gericht weist außerdem darauf hin, dass die Wiedergutmachung dieses Schadens rein theoretisch sei, da es nicht möglich sei, zu bestimmen, wie der betreffende Arbeitnehmer einen Anspruch auf Ersatz des Schadens geltend machen könne, den er insbesondere dann erlitten hätte, wenn die Verwaltung ein Auswahlverfahren zur Einstellung abgehalten hätte oder wenn er Angebote für eine unbefristete Beschäftigung erhalten hätte.
- 49 Die italienische Regierung macht in diesem Zusammenhang geltend, dass die nationalen Gerichte besonders vorteilhafte Kriterien sowohl bei der Feststellung als auch bei der Bezifferung des durch die entgangenen Chancen auf Anstellung entstandenen Schadens anwendeten, indem sie im Wege der Vermutung nur den Nachweis für den Entgang nicht etwa eines Vorteils, sondern der bloßen Gelegenheit, diesen zu erhalten, verlangten und die Bezifferung des erlittenen Schadens vornahmen, auch wenn der betreffende Arbeitnehmer keine konkreten Beweismittel vorgelegt habe.
- 50 Angesichts der Schwierigkeiten, die mit dem Nachweis des Vorliegens einer entgangenen Chance zusammenhängen, ist festzustellen, dass eine automatische Vermutung, die dem Arbeitnehmer, dem aufgrund des Missbrauchs aufeinanderfolgender befristeter Verträge Chancen auf Anstellung entgangen sind, die Möglichkeit gewährleisten soll, die Folgen eines solchen Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen, geeignet ist, dem Effektivitätsgrundsatz zu genügen.

- 51 In jedem Fall kann der Umstand, dass die vom nationalen Gesetzgeber erlassene Maßnahme zur Ahndung des Missbrauchs befristeter Arbeitsverträge durch Arbeitgeber des Privatsektors den umfassendsten Schutz darstellt, der einem Arbeitnehmer zuerkannt werden kann, für sich genommen nicht zur Folge haben, dass die Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors abgeschwächt wird.
- 52 Insoweit ergibt sich aus den Akten, die dem Gerichtshof vorliegen, dass die nationale Rechtsordnung andere Maßnahmen zur Verhinderung und Ahndung des missbräuchlichen Einsatzes befristeter Arbeitsverträge umfasst. So sieht Art. 36 Abs. 5 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vor, dass die Behörden verpflichtet sind, die Beträge, die den Arbeitnehmern als Ersatz für den aufgrund eines Verstoßes gegen die Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung erlittenen Schaden gezahlt wurden, von den verantwortlichen Führungskräften zurückzufordern, wenn dieser Verstoß auf Vorsatz oder grobem Verschulden beruht. Ein solcher Verstoß würde im Übrigen bei der Beurteilung der Arbeit dieser Führungskräfte berücksichtigt, die wegen dieses Verstoßes keine Erfolgsprämie erhalten könnten. Ferner sieht Art. 36 Abs. 6 dieses gesetzesvertretenden Dekrets vor, dass die Behörden, die gegen die Vorschriften über die Einstellung oder die Beschäftigung gehandelt haben, während eines Zeitraums von drei Jahren nach diesem Verstoß unter keinen Umständen Einstellungen vornehmen dürfen.
- 53 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Gesichtspunkte, die die Sanktionen betreffen, die gegen die Behörden und ihre Führungskräfte im Fall des missbräuchlichen Einsatzes von befristeten Arbeitsverträgen verhängt werden können, wirksam und abschreckend sind, um die volle Wirksamkeit der in Anwendung der Rahmenvereinbarung erlassenen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.
- 54 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die den Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Verträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors nicht durch die Zahlung einer Entschädigung an den betreffenden Arbeitnehmer zum Ausgleich der Nichtumwandlung des befristeten Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ahndet, sondern vorsieht, dass dieser Arbeitnehmer eine Entschädigung zwischen dem 2,5-Fachen und dem 12-Fachen seiner letzten Monatsvergütung erhält und die Möglichkeit hat, die vollständige Wiedergutmachung des Schadens zu erlangen, wenn er im Wege einer Vermutung nachweist, dass ihm entweder andere Gelegenheiten zur Anstellung entgangen sind oder er im Fall der Veröffentlichung eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens dieses erfolgreich abgeschlossen hätte, sofern eine solche Regelung mit einem wirksamen und abschreckenden Sanktionsmechanismus einhergeht, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

Kosten

- 55 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Paragraph 5 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999, die im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge enthalten ist, ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die den Missbrauch aufeinanderfolgender befristeter Verträge durch einen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors nicht durch die Zahlung einer Entschädigung an den betreffenden Arbeitnehmer zum Ausgleich

der Nichtumwandlung des befristeten Arbeitsverhältnisses in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ahndet, sondern vorsieht, dass dieser Arbeitnehmer eine Entschädigung zwischen dem 2,5-Fachen und dem 12-Fachen seiner letzten Monatsvergütung erhält und die Möglichkeit hat, die vollständige Wiedergutmachung des Schadens zu erlangen, wenn er im Wege einer Vermutung nachweist, dass ihm entweder andere Gelegenheiten zur Anstellung entgangen sind oder er im Fall der Veröffentlichung eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens dieses erfolgreich abgeschlossen hätte, sofern eine solche Regelung mit einem wirksamen und abschreckenden Sanktionsmechanismus einhergeht, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

Unterschriften