

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

VERICA TRSTENJAK

vom 2. April 2009¹

I — Einleitung

1. Mit seiner Vorlage zur Vorabentscheidung nach Art. 234 EG stellt das Tribunale di Napoli (im Folgenden: vorlegendes Gericht) dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften drei Fragen betreffend die Auslegung der Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers².

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen einer Klage von Herrn Visciano (im Folgenden: Kläger) gegen das Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Staatliche Anstalt für soziale Vorsorge, im Folgenden: INPS) auf Befriedigung seiner wegen der Zahlungsunfähigkeit seines Arbeitgebers nicht erfüllten Ansprüche aus den letzten drei Monaten des Arbeitsverhältnisses. Die Parteien des Ausgangsverfahrens streiten im Wesentlichen über die Höhe dieser Ansprüche, vor allem aber darüber, ob das INPS sich auf die im italienischen Recht vorgesehene einjährige Verjährungsfrist berufen darf. Das INPS verweist dabei auf die höchstrichterliche Rechtsprechung Italiens, die die Rechtsnatur dieser Ansprüche als auf Leistungen der sozialen Sicherheit gerichtete Ansprüche einordnet,

sowie auf die Nichtanwendbarkeit von nationalen Bestimmungen, die den Lauf der Verjährungsfrist hemmen bzw. unterbrechen könnten.

3. Die Vorlagefragen zielen darauf ab, die Rechtsnatur sowie die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Ansprüche eines Arbeitnehmers gegenüber den gemäß der Richtlinie 80/987 einzurichtenden Garantieeinrichtungen klarzustellen.

II — Normativer Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

4. Die Richtlinie 80/987 enthält in ihrer auf den Ausgangsfall anwendbaren Fassung die folgenden relevanten Bestimmungen.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 283, S. 23.

5. Gemäß ihrem ersten Erwägungsgrund sind „Bestimmungen notwendig, die die Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers schützen und insbesondere die Zahlung ihrer nichterfüllten Ansprüche ... gewährleisten“.

6. Art. 1 Abs. 1 und 2 der Richtlinie sieht Folgendes vor:

„(1) Diese Richtlinie gilt für Ansprüche von Arbeitnehmern aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen gegen Arbeitgeber, die zahlungsunfähig im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 sind.

(2) Die Mitgliedstaaten können die Ansprüche bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern wegen der besonderen Art des Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses der Arbeitnehmer oder wegen des Bestehens anderer Garantieförmlichkeiten, die den Arbeitnehmern einen Schutz gewährleisten, der dem sich aus dieser Richtlinie ergebenden Schutz gleichwertig ist, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausnahmsweise ausschließen.

Die Liste der in Unterabsatz 1 genannten Gruppen von Arbeitnehmern befindet sich im Anhang.“

7. Laut ihrem Art. 2 Abs. 2 lässt diese Richtlinie das einzelstaatliche Recht bezüglich der Begriffsbestimmung der Wörter „Arbeitnehmer“, „Arbeitgeber“, „Arbeitsentgelt“, „erworbenes Recht“ und „Anwartschaftsrecht“ unberührt.

8. Art. 3 der Richtlinie bestimmt Folgendes:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vorbehaltlich des Artikels 4 Garantieförmlichkeiten die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen, die das Arbeitsentgelt für den vor einem bestimmten Zeitpunkt liegenden Zeitraum betreffen, sicherstellen.

(2) Der in Absatz 1 genannte Zeitpunkt ist nach Wahl der Mitgliedstaaten

— entweder der Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers,

— oder der Zeitpunkt der Kündigung zwecks Entlassung des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers,

Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers liegen;

— oder der Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers oder der Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.“

— in dem Fall des Artikels 3 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche für die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses vor dem Zeitpunkt der Kündigung zwecks Entlassung des Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers;

9. Art. 4 der Richtlinie schreibt Folgendes vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können die in Artikel 3 vorgesehene Zahlungspflicht der Garantieeinrichtungen begrenzen.

(2) Machen die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit des Absatzes 1 Gebrauch, so müssen sie folgendes sicherstellen:

— in dem Fall des Artikels 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche für die achtzehn letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses vor dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers oder dem Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses des Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. In diesem Fall können die Mitgliedstaaten die Zahlungspflicht auf das Arbeitsentgelt für einen Zeitraum von acht Wochen oder für mehrere Zeiträume, die zusammengerechnet acht Wochen ergeben, begrenzen.

— in dem Fall des Artikels 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche für die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten vor dem

(3) Die Mitgliedstaaten können jedoch, um die Zahlung von Beträgen zu vermeiden, die über die soziale Zweckbestimmung dieser Richtlinie hinausgehen, für die Garantie der Erfüllung unbefriedigter Ansprüche der Arbeitnehmer eine Höchstgrenze festsetzen.

...“

11. Art. 6 der Richtlinie lautet wie folgt:

10. Art. 5 der Richtlinie enthält die folgenden Bestimmungen:

„Die Mitgliedstaaten legen die Einzelheiten des Aufbaus, der Mittelaufbringung und der Arbeitsweise der Garantieeinrichtungen fest, wobei sie insbesondere folgende Grundsätze beachten:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Artikel 3, 4 und 5 nicht für die Beiträge der Arbeitnehmer zu den einzelstaatlichen gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherheit oder den betrieblichen oder überbetrieblichen Zusatzversorgungseinrichtungen außerhalb der einzelstaatlichen gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit gelten.“

B — *Nationales Recht*

a) Das Vermögen der Einrichtungen muss vom Betriebsvermögen der Arbeitgeber unabhängig und so angelegt sein, dass es einem Verfahren bei Zahlungsunfähigkeit nicht zugänglich ist.

1. Das Gesetz Nr. 297/1982

b) Die Arbeitgeber müssen zur Mittelaufbringung beitragen, es sei denn, dass diese in vollem Umfang durch die öffentliche Hand gewährleistet ist.

12. In Umsetzung der Richtlinie 80/987 sah das Gesetz Nr. 297 vom 29. Mai 1982³ zur Regelung der Abfindung und mit rentenrechtlichen Vorschriften in Art. 2 die Einrichtung eines „Garantiefonds für Abfindungen“ beim INPS vor, der im Fall der Zahlungsunfähigkeit anstelle des Arbeitgebers die den Arbeitnehmern oder ihren anspruchsberechtigten Angehörigen zustehende Abfindung im Sinne von Art. 2120 des Codice civile (Bürgerliches Gesetzbuch) zahlen soll. Nach der Zahlung kann der Garantiefonds den Arbeit-

c) Die Zahlungspflicht der Einrichtungen besteht unabhängig von der Erfüllung der Verpflichtungen, zur Mittelaufbringung beizutragen.“

³ — GURI Nr. 147 vom 31. Mai 1982.

geber in Regress nehmen; er tritt dann in Höhe des gezahlten Betrags in das Vorrecht ein, das dem Anspruch des Arbeitnehmers durch die Art. 2751 bis und 2776 des Codice civile eingeräumt wird.

15. Art. 2 Abs. 1, 2, 4 und 5 des Decreto legislativo Nr. 80/92 lautet wie folgt:

2. Das Decreto legislativo Nr. 80/1992

13. Die Art. 1 und 2 des Decreto legislativo (Gesetzesdekret) Nr. 80 vom 27. Januar 1992 zur Umsetzung der Richtlinie 80/987 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers⁴ (im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 80/92) regeln die Gewährleistung der Erfüllung arbeitsrechtlicher Ansprüche und das Tätigwerden des vom INPS verwalteten Garantiefonds (im Folgenden: Fonds).

14. Art. 1 („Gewährleistung der Erfüllung arbeitsrechtlicher Ansprüche“) Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 80/92 bestimmt Folgendes:

„Unterliegt der Arbeitgeber einem Konkurs-, Vergleichs-, Zwangsliquidations- oder außerordentlichen Verwaltungsverfahren ..., so können die bei ihm beschäftigten Arbeitnehmer oder deren anspruchsberechtigte Angehörige auf Antrag von dem Garantiefonds ... die Befriedigung der nicht erfüllten arbeitsrechtlichen Ansprüche im Sinne von Art. 2 erlangen.“

„1. Die Zahlungen des Garantiefonds gemäß Art. 1 betreffen arbeitsrechtliche Ansprüche, die nicht durch die Auflösung des Arbeitsverhältnisses entstanden sind, für die letzten drei Monate dieses Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten vor a) dem Zeitpunkt der Maßnahme, die die Eröffnung eines der in Art. 1 Abs. 1 genannten Verfahren festlegt; b) dem Zeitpunkt des Beginns der Zwangsvollstreckung; c) dem Zeitpunkt des Beschlusses über die Liquidation oder das Ende des provisorischen Geschäftsbetriebs oder das Auslaufen der Genehmigung, die Unternehmenstätigkeit fortzusetzen, für die Arbeitnehmer, die ihre berufliche Tätigkeit weiter ausgeübt haben, oder dem Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn diese während der Zeit erfolgt ist, in der das Unternehmen seine Tätigkeit fortgesetzt hat.

2. Die Zahlungen des Fonds gemäß Abs. 1 dürfen das Dreifache des monatlichen Höchstbetrags nicht übersteigen, der als außerordentliche Lohnergänzung gezahlt wird, abzüglich der einbehaltenen Sozialversicherungsbeiträge.

4 — GURI vom 13. Februar 1992, Supplemento ordinario Nr. 36, S. 26.

...

4. Die Zahlung nach Abs. 1 kann nicht mit folgenden Beträgen kumuliert werden: a) mit der in den zwölf Monaten gemäß Abs. 1 gezahlten außerordentlichen Lohnergänzung; b) mit dem dem Arbeitnehmer in dem Dreimonatszeitraum gemäß Abs. 1 gezahlten Arbeitsentgelt; c) mit der Mobilitätsentschädigung, die nach dem Gesetz Nr. 223 vom 23. Juli 1991 innerhalb der drei Monate gewährt wird, die auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses folgen.

5. Der Leistungsanspruch im Sinne von Abs. 1 verjährt in einem Jahr. ...“

17. Am 8. Juni 2001 stellte der Kläger gemäß Art. 1 und 2 des Decreto legislativo Nr. 80 vom 27. Januar 1992 zur Umsetzung der Richtlinie 80/987 bei dem beim INPS eingerichteten Garantiefonds einen Antrag auf Befriedigung der nicht erfüllten Ansprüche aus den letzten drei Monaten des Arbeitsverhältnisses.

18. Das INPS zog bei der Erbringung der dem Fonds obliegenden Leistung, statt ihm das nicht geleistete Arbeitsentgelt bis zu der durch das Decreto legislativo Nr. 80/1992 festgesetzten Grenze, d. h. dem Dreifachen des monatlichen Höchstbetrags, der als außerordentliche Lohnergänzung gezahlt wird, zu zahlen, von dem gesetzlich festgelegten Höchstbetrag die vom Arbeitgeber erhaltenen Vorschüsse auf das Arbeitsentgelt ab und zahlte dementsprechend eine geringere Summe aus, als ihm zusteht.

III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens bis zum 9. November 2000 als Angestellter für die Bewachungsgesellschaft La Metropoli Sarl arbeitete. An diesem Tag wurde er im Anschluss an die mit Ministerialdekret vom 24. Oktober 2000 erklärte Eröffnung des Insolvenzverfahrens der Zwangsliquidation einem Verfahren der Massenentlassung nach den Art. 4 und 24 des Gesetzes Nr. 223/1991 unterstellt.

19. Der Kläger machte geltend, die vom INPS angewandte Methode des Abzugs der vom Arbeitgeber gezahlten Vorschüsse auf das Arbeitsentgelt vom Höchstbetrag sei im Licht des Urteils des Gerichtshofs vom 4. März 2004, Barsotti u. a.⁵, rechtswidrig, und beantragte daraufhin beim vorlegenden Gericht, ihm den Anspruch auf die Differenz zwischen dem bereits geleisteten Betrag und dem ihm ohne jeglichen Abzug zustehenden Höchstbetrag zuzuerkennen.

5 — Urteil vom 4. März 2004, Barsotti u. a. (C-19/01, C-50/01 und C-84/01, Slg. 2004, I-2005).

20. Das INPS erhob gegenüber der Klage die Einrede der einjährigen Verjährung des Anspruchs. Hierzu führte es aus, dass der gegenüber dem Garantiefonds geltend gemachte Anspruch nicht derselbe sei wie der, der gegenüber dem Arbeitgeber erhoben worden sei, sondern eine eigenständige, hiervon zu unterscheidende Verbindlichkeit der sozialen Sicherheit. Ferner wandte es ein, da es sich um einen eigenständigen, auf eine Leistung der sozialen Sicherheit gerichteten Anspruch handele, liege hier kein gesetzlicher Schuldübergang vor und seien die Vorschriften über die Verjährung gesamtschuldnerischer Verbindlichkeiten und demnach Art. 94 der Legge fallimentare (im Folgenden: Insolvenzgesetz), wonach die Verjährung bis zum Abschluss des Insolvenzverfahrens gehemmt sei, nicht anwendbar. Mangels Hemmung oder vorausgehender Rechtshandlungen, die die Unterbrechung der Verjährung auslösten, sei der mit der Klage geltend gemachte Anspruch durch Ablauf der Jahresfrist gemäß Art. 2 des Decreto legislativo Nr. 80/92 verjährt.

21. Nach Auffassung des Tribunale di Napoli ist eine richterliche Entscheidung über den Rechtsstreit von der Anwendung des Gemeinschaftsrechts abhängig. Zugleich räumt es Zweifel hinsichtlich der Anwendung von Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 sowie weiterer Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ein. Vor diesem Hintergrund hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist es mit den Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 vom 20. Oktober 1980, soweit diese die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nicht erfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer vorsehen, vereinbar, dass die betreffenden Ansprüche in dem Zeitpunkt, in dem sie gegenüber

der Garantieeinrichtung geltend gemacht werden, nicht mehr als Ansprüche auf eine Leistung mit Entgeltcharakter betrachtet werden, sondern allein deshalb, davon abweichend, zu Ansprüchen auf eine Leistung der sozialen Sicherheit werden, weil ihre Befriedigung vom Mitgliedstaat einer Vorsorgeeinrichtung anvertraut worden ist und dementsprechend in der nationalen Regelung der Begriff „Arbeitsentgelt“ durch den Ausdruck „Leistung der sozialen Sicherheit“ ersetzt wird?

2. Ist der sozialen Zielsetzung der Richtlinie Genüge getan, wenn die nationale Regelung den ursprünglichen Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers als bloßen Ausgangspunkt für die Bestimmung der durch die Intervention der Garantieeinrichtung zu sichernden Leistung verwendet, oder muss der Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers gegen den zahlungsunfähigen Arbeitgeber durch die Intervention der Garantieeinrichtung geschützt werden, indem sichergestellt wird, dass er im Hinblick auf Inhalt und Garantien sowie Zeit und Art der Geltendmachung jeglichem anderen Anspruch aus dem Arbeitsverhältnis in derselben Rechtsordnung gleichgestellt wird?

3. Ist es mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere den Grundsätzen der Gleichwertigkeit und der Effektivität, vereinbar, auf die das Arbeitsentgelt betreffenden nicht erfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus dem in Art. 4 der Richtlinie 80/987 bezeichneten Zeitraum eine Verjährungsregelung anzuwenden, die ungünstiger ist als diejenige für gleichartige Ansprüche?

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Der Vorlagebeschluss mit Datum vom 29. Januar 2008 ist am 20. Februar 2008 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

23. Schriftliche Erklärungen haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, das INPS, die Regierungen der Italienischen Republik, des Königreichs der Niederlande und des Königreichs Spanien sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften innerhalb der in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs genannten Frist eingereicht.

24. In der mündlichen Verhandlung vom 12. Februar 2009 sind die Prozessbevollmächtigten des Klägers des Ausgangsverfahrens, des INPS, der Regierungen der Italienischen Republik, des Königreichs der Niederlande und des Königreichs Spanien sowie der Kommission erschienen, um Ausführungen zu machen.

V — Wesentliche Argumente der Parteien

A — Zur ersten Frage

25. Der *Kläger* des Ausgangsverfahrens schlägt vor, die erste Frage dahin gehend zu beantworten, dass eine Auslegung der Richtlinie 80/987, die darauf abzielt, den An-

sprüchen gegen den Garantiefonds eine andere Rechtsnatur als die eines Arbeitsentgelts zu verleihen, unvereinbar ist mit dem sozialen Zweck der Richtlinie, da eine solche Auslegung das gemeinschaftsrechtlich festgelegte Schutzniveau unterschreitet. Der Kläger erklärt, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe das Arbeitsverhältnis mit einer zusätzlichen Garantie im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers ausstatten wollen, indem er den Mitgliedstaaten die Auszahlung eines Teils des nicht gezahlten Arbeitsentgelts übertragen habe.

26. Das *INPS* weist darauf hin, dass die Vorlagefragen allein den Fall betreffen, in dem der Anspruch auf Auszahlung des nicht gezahlten Arbeitsentgelts im Rahmen eines Insolvenzverfahrens geltend gemacht werde. Die neue Rechtsprechung der Corte di cassazione, die von der sozialrechtlichen Natur der sich aus der Richtlinie 80/987 ergebenden Ansprüche ausgehe, verstärke ihren Schutz. Der soziale Zweck der Richtlinie sei durch die Garantieeinrichtung gewahrt, indem die vollständige Auszahlung des Entgelts sichergestellt werde.

27. Die *italienische Regierung* schlägt vor, die erste Frage dahin gehend zu beantworten, dass Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 es zulassen, dass die nicht erfüllten Ansprüche des Arbeitnehmers, wenn sie gegenüber der Garantieeinrichtung geltend gemacht werden, ihren ursprünglichen Rechtscharakter als Arbeitsentgelt verlieren und einen anderen Rechtscharakter als Sozialleistung annehmen, da der Staat ihre Erfüllung einer Garantieeinrichtung übertragen hat und dementsprechend die nationale Gesetzge-

bung den Begriff „Arbeitsentgelt“ durch den Ausdruck „Leistung der sozialen Sicherheit“ ersetzt hat.

anderen Rechtscharakter verleiht als jenen, die ihm gegen den Arbeitgeber zustehen, nicht entgegenstehen.

28. Die italienische Regierung trägt vor, der Arbeitnehmer sei durch die Struktur, die die Garantieeinrichtungen auszeichne, besonders geschützt, da Letztere Vollstreckungsverfahren entzogen seien. Zudem sehe die Richtlinie die Möglichkeit vor, die Zahlungspflicht der Garantieeinrichtungen zeitlich zu begrenzen sowie eine Höchstgrenze festzusetzen. Die Garantieeinrichtungen sicherten somit allen Arbeitnehmern ein Minimum an Schutz. Die Zahlung der ausstehenden Arbeitsentgelte sei hingegen nicht gesichert, wenn der Arbeitnehmer seine Ansprüche gegenüber dem Arbeitgeber selbst geltend machen müsste.

29. Die *spanische Regierung* schlägt vor, die erste Frage zu verneinen. Sie weist erstens darauf hin, dass das IAO-Übereinkommen Nr. 173 den Schutz von Arbeitsentgelten durch die Garantieeinrichtungen und die Empfehlung Nr. 180 festgeschrieben habe. Zweitens vertritt sie die Auffassung, dass die von der Garantieeinrichtung gewährleistete Leistung als Arbeitsentgelt anzusehen sei, und zwar unabhängig von der Tatsache, dass das Vermögen der Garantieeinrichtung wie andere Sozialleistungen vom INPS selbst verwaltet werde.

31. Die Richtlinie 80/987 schreibe ein bestimmtes Ergebnis vor und überlasse jedem Mitgliedstaat die Wahl der Mittel, um dieses Ergebnis zu erzielen. Wichtig sei, dass die nicht befriedigten Forderungen des Arbeitnehmers von der Garantieeinrichtung erfüllt würden, und zwar unabhängig vom Rechtscharakter der gegenüber der Garantieeinrichtung geltend gemachten Forderungen.

32. Die Kommission unterstreicht die Mehrdeutigkeit der italienischen Gesetzgebung, was die Beurteilung der Ansprüche des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung angehe, da sie eine Einordnung entweder als „Ansprüche auf eine Leistung mit Entgeltcharakter“ oder als „Ansprüche auf eine Leistung der sozialen Sicherheit“ ermögliche.

B — Zur zweiten Frage

30. Die *Kommission* ist der Auffassung, dass die erste Frage dahin beantwortet werden muss, dass Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 einer nationalen Regelung wie der im Gesetz Nr. 297/82 und im Decreto legislativo Nr. 80/92, die den Ansprüchen des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung einen

33. Nach Auffassung der *Kommission* muss die Richtlinie 80/987 in der Weise interpretiert werden, dass es zu ihrer Umsetzung im Hinblick auf ihre soziale Zielsetzung ausreiche, wenn die nationale gesetzliche Regelung den ursprünglichen Arbeitsentgelt-

anspruch des Arbeitnehmers als bloßen Bezugsmaßstab für die Bestimmung der durch den Garantiefonds zu sichernden Leistung *per relationem* verwende. Sie hebt hervor, dass es das Ziel der Richtlinie sei, den Arbeitnehmern einen Mindestschutz für die Zahlung ihrer nicht erfüllten Ansprüche auf Arbeitsentgelt im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers zu garantieren. Wenn der Richtlinienggeber beabsichtigt hätte, die Forderung des Arbeitnehmers gegenüber dem Garantiefonds in jeder erdenklichen Hinsicht derjenigen gegenüber seinem Arbeitgeber anzugleichen, wäre er mit den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Möglichkeit zur Begrenzung der Zahlungspflicht seitens des Garantiefonds nicht übereingekommen.

34. Die *italienische Regierung* schlägt vor, in dem Sinne zu antworten, dass es im Hinblick auf die soziale Zielsetzung der Richtlinie ausreicht, wenn die nationale Regelung den Begriff des Anspruchs auf Arbeitsentgelt lediglich als Bezugsmaßstab für die Bestimmung der durch den Garantiefonds zu sichernden Leistung *per relationem* verwendet, ohne dass der Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers gegenüber dem zahlungsunfähigen Arbeitgeber im Hinblick auf das Fortbestehen von Garantien, Fristen und anderen Modalitäten genau mit allen anderen gleichartigen Arbeitsentgeltansprüchen im rechtlichen Sinn übereinstimmen müsste. Sie erläutert, dass die jüngste Rechtsprechung der italienischen Corte di cassazione auf dem Gedanken basiere, dass sich das Recht auf Zahlung gegenüber dem Garantiefonds nicht kraft des Arbeitsverhältnisses ergebe, sondern aus der Beziehung zur Garantieeinrichtung. Diese eigenständige Natur im Vergleich zur Forderung gegenüber dem Arbeitgeber habe die Unanwendbarkeit der Regelungen über die Arbeitsentgeltansprüche zur Folge.

35. Die *niederländische Regierung* schlägt vor, zu antworten, dass es im Hinblick auf die soziale Zielsetzung der Richtlinie ausreicht, wenn die nationale Regelung den Begriff des Anspruchs auf Arbeitsentgelt lediglich als Bezugsmaßstab für die Bestimmung der durch den Garantiefonds zu sichernden Leistung *per relationem* verwendet. Es sei nicht notwendig, dass die nationale Regelung diesen Anspruch entsprechend seiner ursprünglichen Rechtsnatur behandle.

36. Die *spanische Regierung* trägt vor, es sei angemessen, die Arbeitsentgeltansprüche für nicht gezahlten Lohn im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers denselben Schutzregelungen zu unterwerfen, wie sie für Arbeitsentgelte im Allgemeinen bestünden. Sie gibt zu bedenken, dass den Gehaltsforderungen bestimmte Garantien zugutekämen, die bewahrt werden müssten.

C — Zur dritten Frage

37. Der *Kläger* des Ausgangsverfahrens schlägt vor, zu antworten, dass eine Auslegung der Richtlinie 80/987 dahin gehend, dass die Forderungen gegenüber dem Fonds einen anderen Rechtscharakter haben als arbeitsrechtliche Ansprüche, unzulässig ist, weil so eine Ungleichheit zwischen den Arbeitnehmern in den verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen wird, je nachdem, ob ein System sozialer Sicherheit besteht oder nicht. Diese Auslegung bewirke eine unterschiedliche Behandlung zwischen den Arbeitnehmern ein- und desselben Mitgliedstaats.

38. Er weist darauf hin, dass die jüngste Rechtsprechung der Corte di cassazione zur Folge habe, dass für die Forderungen gegenüber der Garantieförderung eine andere Verjährungsregelung als für alle anderen Forderungen der Konkursmasse geschaffen werde.

39. Er unterstreicht, dass zudem — obwohl das Verfahren zur Anmeldung zur Konkursmasse noch offen sei und die Verjährungsfrist für die Eintragung von Forderungen zur Konkursmasse somit gehemmt — die Arbeitnehmer, die noch nicht den Betrag in der im Urteil Barsotti festgelegten Höhe erhalten hätten, ihre eingetragene Forderung als verjährt behandeln lassen müssten, nur weil diese Forderung als Leistung der sozialen Sicherheit eingestuft werde.

40. Schließlich macht er geltend, dass eine solche Einordnung dem Prinzip der Gleichbehandlung und der Effektivität widerspreche.

41. Das *INPS* merkt an, dass die Corte di cassazione mit Urteil vom 18. April 2001 die Einrede der Vorfrage im Hinblick auf die Nichtvereinbarkeit mit dem Gleichwertigkeitsgrundsatz mit der Begründung verworfen habe, dass dem Arbeitnehmer durch die Festlegung einer Verjährungsfrist von einem Jahr kein Nachteil im Vergleich zu einem vergleichbaren innerstaatlichen Rechtsmittel entstanden sei. Im Ausgangsfall gehe die Untätigkeit des Arbeitnehmers, der erst mehr als ein Jahr nach Einreichung der Zahlungsforderung Klage auf Auszahlung der ausstehenden Entgelte erhoben habe, darauf zurück, dass es vor dem Hintergrund

der Entwicklung der Rechtsprechung schwierig gewesen sei, mit Gewissheit den Beginn des Fristlaufs zu bestimmen. Indes habe die Rechtsprechung der Corte di cassazione nicht zur Folge, die Geltendmachung der Gehaltsansprüche des Arbeitnehmers gegenüber dem Garantiefonds innerhalb der Frist zu verhindern.

42. Nach Ansicht der *Kommission* beruht die dritte Frage auf der Annahme, dass die vom Arbeitnehmer gegenüber der Garantieförderung geltend gemachten Arbeitsentgeltansprüche denselben Rechtscharakter hätten wie jene, die der Arbeitnehmer gegenüber seinem Arbeitgeber geltend machen könne. Aufgrund der vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage erübrige sich eine Beantwortung der dritten Frage.

43. Sollte der nationale Richter dennoch zu der Schlussfolgerung kommen, dass beide Arten von Ansprüchen einen ähnlichen Rechtscharakter aufwiesen, gebiete der Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, dass die Ansprüche, die gegenüber dem Arbeitgeber im Rahmen eines Insolvenzverfahrens geltend gemacht würden, gleich behandelt würden. Demzufolge müssten sie in Bezug auf die Unterbrechung der Verjährung denselben Modalitäten unterliegen.

44. Die *italienische Regierung* schlägt vor, die dritte Frage dahin gehend zu beantworten, dass die Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsprechung, insbesondere die Grundsätze der Gleichwertigkeit und der Effektivität, es zulassen, auf die nicht befriedigten Arbeitsent-

geltansprüche eine weniger günstige Verjährungsregelung anzuwenden als die für entsprechende Ansprüche, da die jeweils anwendbare Regelung in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden muss.

45. Die italienische Regierung trägt im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Effektivität vor, das Decreto legislativo Nr. 80/92 sei sehr klar bei der Festlegung einer einjährigen Verjährungsfrist. Die Änderung in der Rechtsprechung der Corte di cassazione betreffe allein die Anwendbarkeit der gesamtschuldnerischen Haftung. Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit erklärt sie, die einjährige Verjährungsfrist sei allgemein auf Leistungen der sozialen Sicherheit anwendbar. Ferner weist sie darauf hin, dass die Corte di cassazione in der Regel davon ausgehe, dass die Verjährung nicht laufe, solange die spezifischen Voraussetzungen für die Entstehung des Anspruchs auf Leistungen der sozialen Sicherheit nicht gegeben seien, und zwar nicht zum Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, sondern wenn die in der Insolvenzordnung vorgesehenen Bedingungen erfüllt seien.

46. Nach Auffassung der *niederländischen Regierung* steht das Gemeinschaftsrecht der Anwendung einer Verjährungsregelung wie der im Ausgangsfall auf die nicht befriedigten Arbeitsentgeltansprüche von Arbeitnehmern für den in Art. 4 der Richtlinie 80/987 bestimmten Zeitraum nicht entgegen, sofern diese Verjährungsregelung nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Gleichwertigkeit und der Effektivität steht.

47. Die niederländische Regierung stützt sich dabei auf das Urteil Pflücke⁶, das den Mitgliedstaaten erlaubt, eine Ausschlussfrist festzulegen, binnen deren ein Arbeitnehmer nach nationalem Recht einen Antrag auf Zahlung von Konkursausfallgeld stellen kann, sofern die betreffende Frist die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachtet. Danach muss sie gemäß dem Grundsatz der Gleichwertigkeit nicht weniger günstig als bei gleichartigen innerstaatlichen Anträgen und in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Effektivität nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der von der Gemeinschaftsrechtsordnung eingeräumten Rechte praktisch unmöglich macht.

48. Ferner macht sie darauf aufmerksam, dass das vorlegende Gericht offenbar den Standpunkt vertrete, die auf die fraglichen Ansprüche anwendbare Verjährungsregelung sei weniger günstig als die auf entsprechende Ansprüche anwendbare Verjährungsregelung. Sie macht geltend, der Grundsatz der Gleichwertigkeit müsse so angewandt werden, dass die auf ähnliche Ansprüche anwendbaren Verfahrensregelungen miteinander verglichen würden. Wenn ein Mitgliedstaat sich für ein System entschieden habe, in dem die Garantie der Arbeitsentgelte als privatrechtlicher Anspruch ausgestaltet sei, so müsse die auf ähnliche privatrechtliche Ansprüche anwendbare Verjährungsfrist als Vergleichsgrundlage verwendet werden. Entsprechendes müsse gelten, wenn die Garantie der Arbeitsentgelte als Anspruch auf eine Leistung der sozialen Sicherheit ausgestaltet sei.

6 — Urteil vom 18. September 2003, Pflücke (C-125/01, Slg. 2003, I-9375).

49. Die *spanische Regierung* schlägt vor, die dritte Frage zu verneinen. Sie meint, dass eine nationale Gesetzgebung, die eine einjährige Ausschlussfrist vorsehe, ohne den Beginn des Laufs dieser Verjährungsfrist näher zu bestimmen und ohne die Besonderheiten des Insolvenzverfahrens des Arbeitgebers zu berücksichtigen, geeignet sei, eine Situation zu schaffen, in der das Mindestschutzniveau, das die Richtlinie 80/987 vorsehe, unterschritten werde.

VI — Rechtliche Würdigung

A — Einleitende Anmerkungen

50. Das Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist in einigen Bereichen harmonisiert worden. Das dazu erlassene Recht lässt sich grundsätzlich in Grundsatz-erklärungen, Regelungen zum Schutz des Arbeitnehmers bei Unternehmenskrisen und zur Sicherung der Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie Regelungen des technischen Arbeitsschutzes einteilen⁷.

51. Die Richtlinie 80/987 ist in die zweite Kategorie gemeinschaftsrechtlicher Regelungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts

7 — So die thematische Einteilung von Eichenhofer, E., „Arbeitsrecht“, in: *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (hrsg. von M. A. Dausen), D. III, Randnr. 29, S. 9.

einzuordnen⁸. Mit ihr wird ein Mindestschutz aller Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sichergestellt⁹. Die vom Arbeitgeber nicht befriedigten Ansprüche aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen, die sich auf Arbeitsentgelt für einen bestimmten Zeitraum beziehen, werden durch speziell zu schaffende Garantieeinrichtungen beglichen. Ohne den Schutz der Richtlinie 80/987 fielen Arbeitnehmerforderungen auf Lohnzahlung oftmals mit den Forderungen der anderen Gläubiger gleichberechtigt zusammen. Ihre Realisierung ist in diesen Fällen nahezu aussichtslos¹⁰. Insofern verfolgt diese Richtlinie, wie bereits aus ihrem ersten Erwägungsgrund („Notwendigkeit einer ausgewogenen ... sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft“) hervorgeht und wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung mehrfach betont hat, einen sozialen Zweck im Interesse der Arbeitnehmer¹¹. Gleiches gilt für die bis zum 8. Oktober 2005 in nationales Recht umzusetzende Richtlinie 2002/74/EG¹², die aufgrund von Änderungen des Insolvenzrechts in den Mitgliedstaaten und der Fortentwicklung des Binnenmarkts Anpassungen und Veränderungen unter Be-

8 — Zum Themenbereich des sozialen Arbeitsschutzes innerhalb des Arbeitsrechts der Europäischen Union zählt, neben dem Schutz der Arbeitnehmer vor der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (geregelt durch die Richtlinie 80/987), der Arbeitnehmerschutz bei Massenentlassungen (geregelt durch die Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, ABl. L 225, S. 16) und seine soziale Sicherung bei Betriebsübergängen (geregelt durch die Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben und Betriebsteilen, ABl. L 61, S. 26).

9 — So auch Barnard, C., *EC Employment Law*, 2. Aufl., Oxford 2000, S. 504, unter Hinweis auf Art. 9 der Richtlinie 80/987.

10 — In diesem Sinne Krimphove, D., *Europäisches Arbeitsrecht*, München 1996, S. 255.

11 — Vgl. Urteile vom 10. Juli 1997, Maso (C-373/95, Slg. 1997, I-4051, Randnr. 56), vom 14. Juli 1998, Regelung (C-125/97, Slg. 1998, I-4493, Randnr. 20), vom 18. Oktober 2001, Gharehveran (C-441/99, Slg. 2001, I-7687, Randnr. 26), und vom 11. September 2003, Walcher (C-201/01, Slg. 2003, I-8827, Randnr. 38).

12 — Richtlinie 2002/74/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 80/987/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (ABl. L 270, S. 10).

rücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs mit sich brachte.

52. Der Schutz, den die Richtlinie 80/987 gewährt, ist zum einen als gemeinschaftsrechtlicher Mindeststandard konzipiert. Zum anderen resultiert er aus einer Teilharmonisierung¹³ des nationalen Rechts, was zur Folge hat, dass die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- und Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen, nicht eingeschränkt ist, wie aus Art. 9 der Richtlinie 80/987 ausdrücklich hervorgeht¹⁴. Zugleich räumt der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 80/987 einen weiten Gestaltungsspielraum¹⁵ ein, indem er diesen u. a. die Festlegung der Einzelheiten des Aufbaus, der Mittelaufbringung und der Arbeitsweise der Garantieeinrichtungen (Art. 5) sowie die Wahl der erforderlichen Maßnahmen überlässt, damit die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer sichergestellt wird (Art. 3). Darüber hinaus nimmt der Gemeinschaftsgesetzgeber davon Abstand, Legaldefinitionen für bestimmte, in Art. 2 Abs. 2 aufgeführte arbeitsrechtliche Begriffe selbst festzulegen, und verweist stattdessen hinsichtlich der Begriffsbestimmung auf das einzelstaatliche Recht¹⁶.

53. Es ist nicht das erste Mal, dass der Gerichtshof mit Vorlagefragen italienischer Gerichte betreffend die Auslegung der Richtlinie 80/987 befasst wird. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen bietet ein weiteres Mal die Möglichkeit, die Schnittstellen zwischen dem Arbeitsrecht der Gemeinschaft in Gestalt der Richtlinie 80/987 und dem nationalen Recht aufzuzeigen, um gegebenenfalls die Grenzen mitgliedstaatlicher Rechtssetzungsbefugnisse im Interesse einer effektiven Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche der Arbeitnehmer zu präzisieren.

B — Zur ersten Frage

54. Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob es mit der Richtlinie 80/987 vereinbar ist, dass das nationale Recht die Ansprüche des Arbeitnehmers nicht mehr als Ansprüche auf eine Leistung mit Entgeltcharakter, sondern als Ansprüche auf eine Leistung der sozialen Sicherheit behandelt, weil der Mitgliedstaat ihre Befriedigung einer Vorsorgeeinrichtung anvertraut hat.

55. Das vorliegende Gericht weist in seinem Vorlagebeschluss darauf hin, dass sich in den letzten Jahren bei der Corte di cassazione hinsichtlich der Rechtsnatur der Leistungen, die der Garantiefonds zur Deckung der infolge der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht erfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus den letzten drei Monaten des Arbeitsverhältnisses erbringt, unterschiedliche Auslegungen herausgebildet hätten, die

13 — Urteil Regeling (in Fn. 11 angeführt, Randnr. 19). In Nr. 47 seiner Schlussanträge vom 14. Mai 1998 in derselben Rechtssache weist Generalanwalt Cosmas darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich offensichtlich nicht aus freien Stücken für eine Teilharmonisierung entschieden habe. Diese sei vielmehr durch die Umstände erzwungen worden, d. h. durch die erheblichen Unterschiede zwischen den entsprechenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und die praktischen Schwierigkeiten, gemeinsame Vorschriften auszuarbeiten, die in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden könnten.

14 — Urteil Maso (in Fn. 11 angeführt, Randnr. 3).

15 — Urteile vom 19. November 1991, Francovich u.a. (C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Randnrn. 25 und 26), vom 16. Dezember 1993, Wagner Miret (C-334/92, Slg. 1993, I-6911, Randnr. 17), und Gharehveran (in Fn. 11 angeführt, Randnr. 36).

16 — Vgl. Urteile vom 16. Dezember 2004, Olaso Valero (C-520/03, Slg. 2004, I-12065, Randnr. 31), und vom 12. Dezember 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, Slg. 2002, I-11915, Randnr. 27).

Auswirkungen auf die Rechtsprechung der Instanzgerichte hätten, gerade in Bezug auf den Ablauf der in der italienischen Rechtsordnung für Leistungen der sozialen Sicherheit vorgesehenen einjährigen Verjährungsfrist. Während eine erste Richtung, die von der Sezioni Unite (Gemeinsamer Senat) vertreten worden sei, die Leistungen des Fonds als „Arbeitsentgelt“ einstuft, gehe eine zweite Richtung davon aus, dass die Forderung gegen die Garantieeinrichtung eine „Leistung der sozialen Sicherheit“ zum Gegenstand habe, die als von der gegen den Arbeitgeber gerichteten Forderung auf Zahlung des Arbeitsentgelts unabhängig anzusehen sei. Die italienische Regierung weist in ihren schriftlichen Ausführungen darauf hin, dass die Corte di cassazione gegenwärtig dieser zweiten Rechtsauffassung folge.

56. Bei näherer Betrachtung der vorgetragenen Argumente zugunsten der einen und der anderen Einordnung der fraglichen Leistungen wird ersichtlich, dass die innerhalb der höchstrichterlichen Rechtsprechung Italiens vertretenen Rechtsauffassungen sich in erster Linie auf die Besonderheiten des italienischen Rechts stützen. Dies berührt etwa die Frage der Anwendbarkeit jener Bestimmungen, die die jeweiligen Verjährungsfristen festlegen, sowie jener, die die Hemmung bzw. die Unterbrechung des Laufs dieser Verjährungsfristen regeln. Wie die Kommission und das vorliegende Gericht zutreffend darlegen, lassen sich je nach nationaler Bestimmung Argumente für und gegen eine bestimmte Rechtsauffassung vorbringen.

57. Indes ist in Erinnerung zu rufen, dass es nicht in die Kompetenz des Gerichtshofs im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EG fällt, zu Bestimmungen der nationalen Rechtsordnungen Stellung zu nehmen. Nach ständiger Rechtsprechung¹⁷ ist der Gerichtshof im Rahmen von Art. 234 EG nämlich weder zur Auslegung innerstaatlicher Rechts- oder Verwaltungsvorschriften noch zu Äußerungen zu deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht befugt. Er kann allerdings dem vorlegenden Gericht die Hinweise zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts geben, die es diesem ermöglichen, die ihm vorliegende Rechtsfrage zu beantworten.

58. Insoweit ist zunächst auf den bereits erwähnten Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 80/987 zu verweisen¹⁸, der sie dazu berechtigt, die Einzelheiten des Garantiesystems selbst zu regeln, während gleichzeitig ein bestimmtes gemeinschaftliches Schutzziel vorgegeben wird. Danach verlangt der Gemeinschaftsgesetzgeber gemäß Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 80/987 lediglich, dass die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen treffen“, damit Garantieeinrichtungen die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 18. November 1999, Teckal (C-107/98, Slg. 1999, I-8121, Randnr. 33), vom 23. Januar 2003, Makedoniko Metro und Michaniki (C-57/01, Slg. 2003, I-1091, Randnr. 55), und Barsotti u. a., in Fn. 5 angeführt, Randnr. 30).

18 — Siehe Nr. 52 dieser Schlussanträge.

aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen, die das Arbeitsentgelt für den vor einem bestimmten Zeitpunkt liegenden Zeitraum betreffen, „sicherstellen“.

legen, und beschränkt sich darauf, bestimmte zwingende Rahmenbedingungen aufzustellen, die sicherstellen sollen, dass der Schutzzweck der Richtlinie auf jeden Fall erreicht wird.

59. Entsprechend ihrer Rechtsnatur als Richtlinie ist sie gemäß Art. 249 Abs. 3 EG hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Mit der Umsetzung jeder Richtlinie verbunden ist daher die Verpflichtung eines jeden Mitgliedstaats, ein bestimmtes Ergebnis¹⁹ vorzuweisen, das sich im Fall der Richtlinie 80/987 als die tatsächliche Gewährung einer zusätzlichen Garantie für die Auszahlung ausstehender Arbeitsentgelte im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers umschreiben lässt.

60. Wie eingangs ausgeführt, überlässt der Gemeinschaftsgesetzgeber zudem den Mitgliedstaaten die Aufgabe, die Einzelheiten des Aufbaus der Mittelaufbringung und der Arbeitsweise der Garantieförderungen festzu-

61. Da die Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Grunde darin besteht, einen von der Richtlinie gewünschten Rechtszustand herbeizuführen, ist es aus der Sicht des Gemeinschaftsgesetzgebers unerheblich, welchen Rechtscharakter die Ansprüche des Arbeitnehmers gegen die Garantieförderer letztlich haben, zumal sich aus den Bestimmungen der Richtlinie 80/987 keine Anhaltspunkte für eine gegenteilige Auslegung feststellen lassen. Dementsprechend steht es dem nationalen Gesetzgeber nach dem derzeitigen Stand der Gemeinschaftsrechtsordnung grundsätzlich frei, den Rechtscharakter dieser Ansprüche selbst zu bestimmen, sofern dies im Einklang mit dem übrigen Gemeinschaftsrecht steht. Auf die gemeinschaftsrechtlichen Grenzen der Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers bei der Umsetzung der Richtlinie 80/987 werde ich noch im Rahmen der Untersuchung der dritten Vorlagefrage eingehen.

19 — Der Begriff des „Ziels“ in der deutschen Fassung von Art. 249 Abs. 3 EG wird auch in der deutschsprachigen Rechtslehre im Sinne eines von der Richtlinie vorgegebenen „Ergebnisses“ verstanden. Gestützt wird diese Auffassung durch die Formulierung in anderen Sprachfassungen („résultat“, „result“, „resultado“, „risultato“, „resultaat“). Die Mitgliedstaaten haben folglich einen von der Richtlinie gewünschten Rechtszustand herbeizuführen (vgl. dazu Schroeder, W., in: *EUV/EGV — Kommentar* [hrsg. von Rudolf Streinz], München 2003, Art. 249 EGV, Randnr. 77, S. 2178, und Biervert, B., *EU-Kommentar* [hrsg. von Jürgen Schwarze], Baden-Baden 2000, Art. 249 EGV, Randnr. 25, S. 2089). Aus diesem Grund hat sich in der Rechtslehre der französische Begriff der „obligation de résultat“ eingebürgert (vgl. Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2. Aufl., London 2006, Randnr. 17-123, S. 768).

62. Die grundsätzliche Kompetenz des nationalen Gesetzgebers zur Bestimmung des Rechtscharakters der Ansprüche gegen die Garantieförderer erklärt sich letztendlich auch aus dem Umstand, dass die Richtlinie 80/987 sich auf ein Mindestmaß an Harmonisierung beschränkt, um ein Mindestschutzniveau für die Arbeitnehmer festzulegen. Sie

wurde auf der Grundlage von Art. 100 EWG-Vertrag (Art. 94 EG) erlassen und sollte auf die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften auf dem Wege des Fortschritts im Sinne des Art. 117 dieses Vertrags (Art. 136 EG) hinwirken. Die angestrebte Harmonisierung sollte allerdings nur in Etappen erfolgen, zumal der Gemeinschaftsgesetzgeber, wie der Gerichtshof im Urteil Francovich II²⁰ festgestellt hat, sich dabei mit der Schwierigkeit konfrontiert sah, sehr unterschiedliche nationale Systeme in Einklang zu bringen, die teilweise diese Art von Garantiemechanismen nicht kannten²¹. Der Gerichtshof hat deshalb in demselben Urteil anerkannt, dass es, obwohl die Richtlinie zweifellos einen Fortschritt auf dem Weg zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte in der gesamten Gemeinschaft und zur schrittweisen Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften darstellt, weiterhin Regelungsunterschiede von einem Mitgliedstaat zum anderen geben wird, die

sich auf den Arbeitnehmerschutz niederschlagen können²².

20 — Urteil vom 9. November 1995, Francovich II (C-479/93, Slg. 1995, I-3843, Randnrn. 25 und 26). Der Gerichtshof hat dabei auf den Richtlinienvorschlag verwiesen, den die Kommission dem Rat am 13. April 1978 vorgelegt hat (Abl. 1978, C 135, S. 2). Daraus geht hervor, dass schon vor dem Erlass der Richtlinie in mehreren Mitgliedstaaten Einrichtungen zur Sicherung von Arbeitnehmeransprüchen bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers bestanden, deren Regelungen jedoch sehr unterschiedlich waren, dass in einigen Mitgliedstaaten diese Einrichtungen aber fehlten.

21 — In der Bundesrepublik Deutschland bestanden seit 1974 und damit vor Inkrafttreten der Richtlinie 80/987 Regelungen zum Insolvenzgeld. Ursächlich für die Einführung des Insolvenzgeldes war damals die Rezession Anfang der siebziger Jahre, welche die Zahl der Insolvenzen weiter ansteigen lassen und die Lage der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers verschärft hatte. Die Bundesregierung ging 1974 von jährlichen Lohninbußen in Höhe von 20 Mio. bis 50 Mio. DM für die Arbeitnehmerschaft aus. Eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Strukturen wurde als dringend erforderlich angesehen (vgl. Grepl, M., *Die Funktionen des Insolvenzgeldes unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Rechts*, Hamburg 2008, S. 8). Als einer der ersten Mitgliedstaaten, die das Garantiesystem eingeführt haben, gilt jedoch Belgien, da es bereits in den sechziger Jahren einen entsprechenden Garantiefonds einrichtete (siehe Servais, J.-M., *Droit Social de l'Union Européenne*, Brüssel 2008, S. 182). Vor Einführung des Insolvenzgeldes in der heutigen Form wurde der Schutz des Arbeitnehmers in mehreren Mitgliedstaaten noch durch die Einräumung eines Vorrechts der Lohnforderungen gewährleistet. Dieses bestand darin, die Lohnrückstände, die vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens entstanden waren, als Insolvenzforderungen ersten Ranges einzuordnen. Diese Methode erwies sich jedoch zunehmend als unzureichend, um den Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

63. Anders als das vorlegende Gericht bin ich der Ansicht, dass aus dem bloßen Umstand, dass in den Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 von „Arbeitsentgelt“ die Rede ist, keine Schlüsse auf eine etwaige gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Einordnung der fraglichen Leistungen der Garantieeinrichtung gezogen werden können. Diese allein am Wortlaut orientierte Auslegung übersieht, dass diese Richtlinie gemäß Art. 2 Abs. 2 das einzelstaatliche Recht bezüglich des Begriffs „Arbeitsentgelt“ unberührt lässt. Der Gerichtshof hat diese Bestimmung im Urteil Rodríguez Caballero²³ dahin gehend ausgelegt, dass die Bestimmung des Begriffs „Arbeitsentgelt“ und die Festlegung seines Inhalts dem nationalen Recht obliegen. Wie vom Gerichtshof darin erkannt, ist diese Bestimmung rechtlich als ein unmittelbarer Verweis auf das nationale Recht zu verstehen.

64. Es scheint mir zudem auch im Einklang mit der Richtlinie und ihrer Zielsetzung zu stehen, den Anspruch des Arbeitnehmers

22 — Vgl. Urteil Francovich II (in Fn. 20 angeführt, Randnrn. 20 und 27).

23 — Urteil Rodríguez Caballero (in Fn. 16 angeführt).

gegen die Garantieeinrichtung als Anspruch der sozialen Sicherheit einzustufen²⁴. Die Rechtsnatur der Ansprüche des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung richtet sich danach, ob die Garantieeinrichtung in eine fremde Schuld des Arbeitgebers eintritt oder ob sie eine eigene Leistung erbringt und sich für deren Höhe nur am bisherigen Lohn orientiert. Zur Beantwortung dieser Frage ist von Bedeutung, welche Rechtsnatur die Garantieeinrichtung selbst nach der Vorgabe der Richtlinie hat. Dazu sieht Art. 5 der Richtlinie 80/987 vor, dass die Garantieeinrichtung finanziell aus Beiträgen der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand gespeist wird. Nähere Einzelheiten legen die Mitgliedstaaten selbst fest. Damit gewinnt die Garantieeinrichtung eher den Charakter einer Einrichtung der sozialen Sicherheit. Bereits das spricht dafür, dass es im Einklang mit der Richtlinie 80/987 steht, die Leistung, die der Garantiefonds erbringt, als eine eigene Leistung anzusehen, mit der Folge, dass auch die Ansprüche des Arbeitnehmers gegen den Fonds nicht die Rechtsnatur des ursprünglichen Entgeltanspruchs teilen müssen, um im Einklang mit ihr zu stehen.

65. Weiterhin schreibt Art. 5 Buchst. c der Richtlinie 80/987 vor, dass die Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung gegenüber den betroffenen Arbeitnehmern nicht davon abhängig gemacht werden darf, dass der Arbeitgeber seiner Finanzierungsverpflich-

tung an der Garantieeinrichtung tatsächlich nachgekommen ist²⁵. Die Garantieeinrichtung muss, mit anderen Worten, ihrer Zahlungspflicht in jedem Fall nachkommen, sofern die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Diese Regelung will der Gefahr vorbeugen, dass der Arbeitnehmer infolge der Insolvenz des Arbeitgebers seine Ansprüche gegen die Garantieeinrichtung verliert, obwohl ihm die Garantieeinrichtung gerade Schutz im Fall der Insolvenz seines Arbeitgebers gewähren soll. Aus dieser Richtlinienbestimmung lässt sich außerdem schließen, dass der Anspruch gegen die Garantieeinrichtung nicht notwendigerweise rechtlich mit dem Anspruch gegen den Arbeitgeber gleichgesetzt zu werden braucht. Vielmehr besteht er von Gesetzes wegen unabhängig von der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft des Arbeitgebers. Infolgedessen bin ich der Auffassung, dass er auch nicht denselben Rechtscharakter aufzuweisen braucht wie der gegen den Arbeitgeber bestehende Anspruch.

66. Schließlich ist in der Beurteilung der ersten Frage der Umstand zu würdigen, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 der Richtlinie 80/987 die Zahlungen des Arbeitgebers an die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme ausnehmen dürfen. Diese Beiträge sind aber grundsätzlich auch Lohnbestandteil, denn sie rühren aus dem gegenseitigen Arbeitsverhältnis und werden zusammen mit dem Lohn geschuldet, auch wenn dieser — wie im Fall der Insolvenz — nicht gezahlt wird. Die von der Richtlinie 80/987 eingeräumte Möglichkeit, Nachteile aus der Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen

24 — Servais, J.-M., a. a. O. (in Fn. 21 angeführt), Brüssel 2008, S. 182, vertritt offenbar dieselbe Auffassung. Er weist darauf hin, dass die Grundsätze, nach denen sich die Arbeitsweise der Garantieeinrichtungen richte, denen der sozialen Sicherheit ähnelten: obligatorischer Charakter, Solidarität, Finanzierung (mit Ausnahmen) durch Beiträge, die auf der Grundlage des Gehalts berechnet würden, Umsetzung durch autonome Einrichtungen in verwaltungstechnischer, finanzieller und rechtlicher Hinsicht.

25 — Fuchs, M./Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, 2. Aufl., Wien 2006, S. 169.

anders auszugleichen, zeigt also ebenfalls, dass die Richtlinie 80/987 nicht eine Übernahme des ursprünglichen Arbeitsentgeltanspruchs in die nationale Regelung zur Bedingung macht.

67. Demnach ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987 einer nationalen Regelung wie der des Gesetzes Nr. 297/82 und des Decreto legislativo Nr. 80/92, die den Ansprüchen des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung einen anderen Rechtscharakter verleiht als Ansprüchen gegen seinen Arbeitgeber, nicht entgegenstehen.

C — Zur zweiten Frage

68. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob der sozialen Zielsetzung der Richtlinie Genüge getan wird, wenn die nationale Regelung den ursprünglichen Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers als bloßen Ausgangspunkt für die Bestimmung der durch die Intervention der Garantieeinrichtung zu sichernden Leistung verwendet, oder ob vielmehr sichergestellt werden muss, dass dieser Anspruch im Hinblick auf Inhalt und Garantien sowie Zeit und Art der Geltendmachung jeglichem anderen Anspruch aus dem Arbeitsverhältnis in derselben Rechtsordnung gleichgestellt wird.

69. Um diese Frage beantworten zu können, muss zunächst Art. 4 der Richtlinie 80/987 untersucht werden, dessen Abs. 1 besagt, dass die Mitgliedstaaten die in Art. 3 vorgesehene Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung begrenzen können. Durch die Eröffnung der Möglichkeit, die Sicherung der Ansprüche durch die Garantieeinrichtungen sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch der Höhe nach zu beschränken, soll zum einen verhindert werden, dass die Garantieeinrichtungen finanziell überbelastet werden, zum anderen soll aber auch Schutz vor missbräuchlicher Ausnutzung der Garantieeinrichtung gewährt werden²⁶. Vermieden wird durch die Festlegung einer Höchstgrenze, dass Beträge in einer Höhe geleistet werden, die über den sozialen Zweck der Richtlinie hinausgehen²⁷.

70. Ungeachtet des gesetzgeberischen Zwecks dieser Regelung lässt sich bereits anhand dieser Ermächtigung erkennen, dass der Anspruch des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung qualitativ nicht mit dem Anspruch gegen den zahlungsunfähigen Arbeitgeber identisch ist, sondern vielmehr Einschränkungen unterliegt, die, vorbehaltlich der in Art. 4 Abs. 2 und 3 genau festgelegten Grenzen, in das Ermessen der

26 — In diesem Sinne Fuchs, M./Marhold, F., a. a. O. (Fn. 25), S. 169 f., und Teyssié, B., *Droit européen du travail*, 2. Aufl., Paris 2003, S. 220.

27 — Laut Teyssié, B., a. a. O. (Fn. 26), S. 220, können also die Mitgliedstaaten durch die Festlegung einer Höchstgrenze verhindern, dass mehr als vom sozialen Zweck der Richtlinie gewährleistet erbracht wird, ohne gegen die Richtlinie selbst zu verstoßen. Ähnlich auch Guggenbühl, A./Leclerc, S., *Droit social européen des travailleurs salariés et indépendants — Recueil de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne*, Brüssel 1995, S. 518, und Grepl, M., a. a. O. (Fn. 21), S. 34, deren Ansicht nach mit der Festlegung einer Höchstgrenze eine Übererfüllung der sozialen Zweckbestimmung der Richtlinie im Einzelfall vermieden werden soll.

Mitgliedstaaten fallen. Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber das Ziel gehabt, den Arbeitnehmer rechtlich in dieselbe Position gegenüber der Garantieeinrichtung wie gegenüber dem Arbeitgeber zu versetzen, so hätte er, wie die Kommission zu Recht erklärt, auf eine solche Einschränkung des Schutzesumfangs der Richtlinie 80/987 verzichtet.

Richtlinie Genüge getan wird, wenn die nationale Regelung den ursprünglichen Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers als bloßen Ausgangspunkt für die Bestimmung der durch die Intervention der Garantieeinrichtung zu sichernden Leistung verwendet.

71. Bereits aus diesem Grund wäre eine Auslegung, wonach die Richtlinie 80/987 bezweckt, den Anspruch gegen die Garantieeinrichtung im Hinblick auf Inhalt und Garantien sowie Zeit und Art der Geltendmachung jeglichem anderen Anspruch aus dem Arbeitsverhältnis in derselben Rechtsordnung gleichzustellen, unhaltbar.

D — *Zur dritten Frage*

72. Darüber hinaus unterliegt die Entscheidung bezüglich des Rechtscharakters des Anspruchs des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung, wie ich im Rahmen meiner Untersuchung der ersten Vorlagefrage dargelegt habe, mangels einer ausdrücklichen Regelung in der Richtlinie 80/987 grundsätzlich der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Angesichts einer möglichen Divergenz bezüglich des Rechtscharakters beider Arten von Ansprüchen ist es nicht auszuschließen, dass Inhalt und Garantien sowie Zeit und Art der Geltendmachung der Ansprüche gegen den Arbeitgeber und die Garantieeinrichtung ebenfalls voneinander abweichen. Dies widerspricht dem Gemeinschaftsrecht bei seinem derzeitigen Stand an sich nicht.

74. Die dritte Frage zielt darauf ab, festzustellen, ob das Gemeinschaftsrecht der Anwendung einer Verjährungsregelung wie der des Ausgangsfalls auf die das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus dem in Art. 4 der Richtlinie 80/987 bezeichneten Zeitraum entgegensteht.

73. Somit ist auf die zweite Frage zu antworten, dass der sozialen Zielsetzung der

75. Dazu möchte ich vorab bemerken, dass Rechtsbehelfsfristen absolute Fristen sind. Ihr Ablauf hindert den Betroffenen in der Regel endgültig, einen Zustand weiter behördlich oder gerichtlich überprüfen zu lassen, unabhängig von der materiellen Rechtslage. Dies gab immer wieder Anlass, nationale Fristen vom Gerichtshof daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie mit Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen.

76. Das Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten ist nicht harmonisiert. Es besteht auf diesem Gebiet auch keine allgemeine Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinschaft. Der Gerichtshof betont daher in seiner Rechtsprechung, dass sich das Verfahren zur Geltendmachung subjektiver Gemeinschaftsrechte nach nationalem Recht richtet²⁸. Dieser auch als „mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie“ bekannte Grundsatz des Gemeinschaftsrechts wird ebenfalls im rechtswissenschaftlichen Schrifttum anerkannt²⁹.

77. Auch die Richtlinie 80/987 macht für die Dauer von Ausschluss- bzw. Verjährungsfristen keinerlei Vorgaben. Im Urteil Pflücke³⁰ hat der Gerichtshof allerdings festgestellt, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, in ihrem innerstaatlichen Recht Bestimmungen über eine Ausschlussfrist vorzusehen, binnen deren ein Arbeitnehmer

einen Antrag auf Zahlung von Konkursausfallgeld nach Maßgabe der Richtlinie 80/987 stellen muss, solange diese Bestimmungen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten.

78. Was diese Grundsätze anbelangt, so dürfen nach ständiger Rechtsprechung³¹ solche Ausschlussfristen nach nationalem Recht nicht weniger günstig sein als bei gleichartigen innerstaatlichen Anträgen (Grundsatz der Gleichwertigkeit), und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen (Grundsatz der Effektivität). Da das Gemeinschaftsrecht nicht zwischen Ausschluss- und Verjährungsfristen differenziert, sondern lediglich auf die tatsächliche Durchsetzbarkeit gemeinschaftsrechtlich gewährter Ansprüche abstellt, erscheint es mir sachgerecht, diese Rechtsprechung auf Verjährungsvorschriften auszuweiten.

28 — Nach dem Prinzip der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten haben die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nach ihrem nationalen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahren durchzuführen. Siehe dazu am Beispiel des unmittelbaren Vollzugs des Zollrechts der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten meine Ausführungen in den Schlussanträgen vom 3. Mai 2007, Zefeser (C-62/06, Slg. 2007, I-11995, Nr. 36). Nach ständiger Rechtsprechung der Gerichtshofs ist mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung von Verfahren, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe, 33/76, Slg. 1976, 1989, Randnr. 5, und Comet, 45/76, Slg. 1976, 2043, Randnr. 13, vom 14. Dezember 1995, Peterbroeck, C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12, sowie die Urteile vom 20. September 2001, Courage und Crehan, C-453/99, Slg. 2001, I-6297, Randnr. 29, vom 11. September 2003, Safalero, C-13/01, Slg. 2003, I-8679, Randnr. 49, vom 13. März 2007, Unibet, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 39, vom 7. Juni 2007, Van der Weerd u. a., C-222/05 bis C-225/05, Slg. 2007, I-4233, Randnr. 28, und vom 12. Februar 2008, Kempster, C-2/06, Slg. 2008, I-411, Randnr. 57).

29 — Siehe Stettner, R., in: „Verwaltungsvollzug“, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* [hrsg. von Dausen], B. III., Randnr. 30); Voß, R., Gräbitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 135 EGV, Randnrn. 4 und 9 [Ergänzungslieferung Januar 2004]; Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. Aufl. [1999], Art. 10, S. 377, Randnr. 24, sowie Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, L., *Procedural Law of the European Union*, 2. Aufl., London 2006, S. 83, Randnr. 3-001.

30 — Urteil vom 18. September 2003, Pflücke (C-125/01, Slg. 2003, I-9375, Randnr. 33).

79. Grundsätzlich ist die konkrete Feststellung, ob eine innerstaatliche verfahrensrechtliche Bestimmung diese Voraussetzungen erfüllt, Sache der nationalen Gerichte, denen die Aufgabe zufällt, entsprechend dem in Art. 10 EG ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die Einzelnen aus der

31 — Vgl. insbesondere Urteil Pflücke (in Fn. 30 angeführt, Randnr. 34) und allgemein Urteile Rewe (in Fn. 28 angeführt, Randnr. 5), Comet (in Fn. 28 angeführt, Randnrn. 13 und 16), Francovich u. a. (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 43), Peterbroeck (in Fn. 28 angeführt, Randnrn. 14 ff.), vom 10. Juli 1997, Palmisani, (C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Randnr. 27), vom 1. Juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, Slg. 1999, I-3055, Randnr. 45), vom 22. Februar 2001, Camarotto und Vignone (C-52/99 und C-53/99, Slg. 2001, I-1395, Randnrn. 28, 30), Courage und Crehan (in Fn. 28 angeführt, Randnr. 29), vom 6. Juni 2002, Sapod Audic (C-159/00, Slg. 2002, I-5031, Randnr. 52), und vom 13. Juli 2006, Manfredi (C-295/04 bis C-298/04, Slg. 2006, I-6619, Randnr. 62).

unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt. Wenn ein nationales Gericht feststellt, dass eine innerstaatliche Norm in dieser Hinsicht nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht steht, muss es sie daher unangewendet lassen³².

80. Die abstrakte Feststellung der vorgenannten Voraussetzungen ist jedoch Sache des Gerichtshofs, dem im Rahmen der in Art. 234 EG vorgesehenen Vorlagen zur Vorabentscheidung die Aufgabe zukommt, die einheitliche und gleiche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten³³.

81. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts führt die Einstufung des vom Arbeitnehmer gegenüber dem Garantiefonds geltend gemachten Anspruchs als auf eine Leistung der sozialen Sicherheit gerichteter Anspruch dazu, dass dieser Anspruch im Vergleich zu entsprechenden Ansprüchen, die im Rahmen des Insolvenzverfahrens erhoben werden, schlechter gestellt wird. Dabei setzt das vorlegende Gericht die Verjährungsregelung des Art. 2 Abs. 5 des Decreto legislativo Nr. 80/92 zur Umsetzung der Richtlinie 80/987, die ein Jahr beträgt, ins Verhältnis zu der Verjährungsregelung für Ansprüche auf Arbeitsentgelt, die fünf Jahre beträgt.

32 — Nach ständiger Rechtsprechung muss das nationale Gericht die innerstaatliche Vorschrift, die die Ausschlussfrist vorsieht, unangewendet lassen, wenn es feststellt, dass sie nicht den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entspricht und auch nicht gemeinschaftsrechtskonform ausgelegt werden kann (siehe in diesem Sinne Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal, 106/77, Slg. 1978, 629, Randnr. 21, vom 14. Juli 1994, Faccini Dori, C-91/92, Slg. 1994, I-3325, Randnr. 26, vom 19. November 2002, Kurz, C-188/00, Slg. 2002, I-10691, Randnr. 69, und Pflücke, in Fn. 30 angeführt, Randnr. 48). So auch Generalanwalt Cosmas in seinen Schlussanträgen vom 23. Januar 1997, Palmisani (Urteil in Fn. 31 angeführt, Nr. 20).

33 — Vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in der Rechtssache Palmisani (in Fn. 32 angeführt, Nr. 21) und das Urteil in dieser Rechtssache (in Fn. 30 angeführt, Randnr. 33).

82. Ich werde daher entsprechend diesem Vorbringen zunächst untersuchen, ob der nationale Gesetzgeber im Hinblick auf die Verjährungsfristen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 80/987 die nationale gesetzliche Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen auf Arbeitsentgelt übernehmen muss, um im Einklang mit den Zielen der Richtlinie zu bleiben.

83. Wie ich bereits in der Beantwortung der ersten und der zweiten Vorlagefrage ausgeführt habe, muss der Anspruch des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung qualitativ nicht mit dem Anspruch gegen den zahlungsunfähigen Arbeitgeber identisch sein³⁴. Er unterliegt vielmehr Einschränkungen, die, vorbehaltlich der in der Richtlinie 80/987 genau festgelegten Grenzen, in das Ermessen der Mitgliedstaaten fallen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat somit nicht zum Ziel gehabt, den Arbeitnehmer gegenüber der Garantieeinrichtung rechtlich in dieselbe Position wie gegenüber dem Arbeitgeber zu versetzen. Diese Erwägungen gelten auch im Hinblick auf die entsprechenden Verjährungsfristen für beide Ansprüche. Dies lässt den Schluss zu, dass es auch in Bezug auf die Frist zur Geltendmachung der Ansprüche und deren Verjährung gegenüber der Garantieeinrichtung nicht auf die Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen auf Arbeitsentgelt ankommt. Der Umstand, dass die Frist zur Geltendmachung gewöhnlicher Arbeitsentgeltansprüche fünf Jahre beträgt und damit wesentlich länger ist als diejenige für die Ansprüche gegenüber der Garantieeinrichtung, ist daher unerheblich, weil es an einer Gleichwertigkeit beider Regelungen fehlt. Beide Verjährungsfristen sind auch unter keinen weiteren Gesichtspunkten des Grundsatzes der Gleichwertigkeit gleichzubehan-

34 — Siehe Nrn. 61 und 70 dieser Schlussanträge.

deln, denn die fünfjährige Verjährungsfrist eines faktisch nicht durchsetzbaren Anspruchs kann nicht mit der einjährigen Frist eines garantierten Zahlungsanspruchs der Garantieeinrichtung gleichgesetzt werden. Einen Verstoß des nationalen Gesetzes gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit kann ich daher nicht erkennen.

84. Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, dass in einigen Mitgliedstaaten im Fall der Insolvenz des Arbeitgebers die Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis durch die besonderen — und vor allem kürzeren — Fristen der Insolvenzordnungen als *lex specialis* verdrängt wird. In diesem Umstand zeigt sich ganz allgemein, dass sich die rechtliche Durchsetzbarkeit von arbeitsrechtlichen Ansprüchen im Falle einer Insolvenz des Arbeitgebers — der Natur der Insolvenz entsprechend — ändern kann mit der Folge, dass selbst unter der Prämisse, dass die Ansprüche gegen die Garantieeinrichtung als Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis eingestuft würden, dies nicht notwendigerweise Implikationen für die Ausgestaltung ihrer Verjährung hat.

85. Dahinter mag die Überlegung stehen, dass für die Frage der Durchsetzbarkeit von arbeitsvertraglichen Ansprüchen nicht mehr allein auf das synallagmatische Schuldverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeit-

geber abgestellt werden kann. Denn in der Insolvenz sind eine Vielzahl von verschiedenen Interessen gleichzeitig zu berücksichtigen: die sozialen Belange der Arbeitnehmer, die Interessen des Insolvenzverwalters an einer schnellen Sanierung bzw. Abwicklung des Betriebs, die durch lange Fristenregelungen behindert werden könnte, sowie die Interessen der Insolvenzgläubiger — unter ihnen die Arbeitnehmer — an einer möglichst umfassenden Befriedigung ihrer Ansprüche³⁵. Ob die Verdrängung der arbeitsrechtlichen Fristen durch besondere Insolvenzvorschriften in Italien auch gegeben ist, muss das vorlegende Gericht in eigener Zuständigkeit beantworten.

86. Die Insolvenz ist nicht nur nach der Vorstellung zahlreicher nationaler Rechtsordnungen, sondern offenbar auch nach der Vorstellung des Richtliniensetzgebers der Richtlinie 80/987 ein unerwartetes, einschneidendes Ereignis, für das maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden müssen. Die Richtlinie ist — dies zeigt ihre Ausgestaltung

35 — Ziel eines Insolvenzverfahrens ist die gemeinschaftliche Befriedigung der Gläubiger eines Schuldners. Die Befriedigung der Gläubiger erfolgt durch Verwertung des Schuldnervermögens, wobei drei Wege zur Verfügung stehen: (1) In den meisten Fällen wird das Schuldnervermögen zu Geld gemacht und der Erlös an die Gläubiger verteilt. Man spricht von der Liquidation des Vermögens. (2) Bei Unternehmen kommt daneben die Sanierung in Betracht. Hier wird das Schuldnervermögen dadurch für die Gläubiger verwertet, dass es — in der Regel nach nicht unerheblichen Investitionen und Umstrukturierungen — wieder in den Stand versetzt wird, Erträge erwirtschaften zu können, aus denen die Gläubiger befriedigt werden können. (3) Schließlich ist an eine übertragende Sanierung zu denken, bei der ein überlebensfähiges Unternehmen (oder ein Teil davon) auf einen anderen Rechtsträger, etwa einen Konkurrenten oder eine Auffanggesellschaft, übertragen und der Kaufpreis als Erlös an die Gläubiger des bisherigen Unternehmensträgers verteilt wird (vgl. dazu Bork, R., *Einführung in das Insolvenzrecht*, 4. Aufl., Tübingen 2005, S. 2 f.).

im Einzelnen — auf diese spezielle Situation im Hinblick auf ausstehenden Arbeitslohn ausgerichtet. Bezüglich der Fristen erlaubt sie den Mitgliedstaaten die Ausübung ihres freien Ermessens, solange nur das Ziel der finanziellen Überbrückung der Zeit der Beschäftigungslosigkeit gewahrt bleibt. Es kann ihr dagegen nicht das Anliegen entnommen werden, arbeitsrechtliche Fristen, die in vielen Rechtsordnungen in der Insolvenz keine Geltung mehr haben und zudem von einem Arbeitnehmer eines insolventen Unternehmens gegenüber seinem Arbeitgeber in aller Regel nicht mehr bis zu ihrem Ende — vorliegend fünf Jahre — ausgenutzt werden könnten, zu sichern.

87. Es ist schließlich noch zu untersuchen, ob die im italienischen Recht vorgesehene einjährige Frist für Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit so ausgestaltet ist, dass sie die Ausübung der Rechte, die die nationalen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, nicht praktisch unmöglich macht. Wie der Gerichtshof im Urteil Pflücke³⁶ im Zusammenhang mit der Anwendung von Ausschlussfristen auf nationaler Ebene festgestellt hat, darf eine Frist nicht so kurz sein, dass es dem Betroffenen in der Praxis nicht gelingt, sie einzuhalten, und er damit den Schutz verliert, den ihm die Richtlinie 80/987 garantieren soll.

36 — Urteil Pflücke (in Fn. 30 angeführt, Randnr. 37).

88. Zwar hat der Gerichtshof im selben Urteil betont, dass eine Zweimonatsfrist aufgrund ihrer Kürze einer Rechtfertigung durch zwingende Gründe der Rechtssicherheit, insbesondere im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Garantieeinrichtung, bedarf³⁷. Gleichwohl hat er davon abgesehen, genauere Anforderungen an die Länge einer Frist aufzustellen, geschweige denn eine Mindestfrist für die Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber der Garantieeinrichtung festzulegen.

89. Eine Gesamtbetrachtung der einschlägigen Rechtsprechung³⁸ ergibt indes, dass der Gerichtshof in der Festsetzung angemessener Fristen, etwa für die Rechtsverfolgung, einen Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit sieht und deswegen grundsätzlich von der Gemeinschaftsrechtskonformität nationaler Ausschluss- und Verjährungsfristen ausgeht³⁹. So hat der Gerichtshof im Urteil Palmisani⁴⁰ im Zusammenhang mit Schadensersatzansprüchen Einzelner wegen der verspäteten Umsetzung der Richtlinie 80/987 in nationales Recht jedenfalls eine Ausschlussfrist von einem Jahr zur Erhebung einer Schadensersatzklage für nach dem derzeitigen Stand des Gemeinschafts-

37 — Ebd., Randnr. 39.

38 — Vgl. die in Fn. 31 dieser Schlussanträge aufgeführte Rechtsprechung.

39 — Vgl. zur Vereinbarkeit nationaler Ausschluss- und Verjährungsfristen mit dem Gemeinschaftsrecht Nr. 94 meiner Schlussanträge vom 4. September 2008, Danske Slagterier (C-445/06, Urteil vom 24. März 2009, Slg. 2009, I-2119). In diesem Sinne auch Von Bogdandy, A., in E. Grabitz/M. Hilf, a. a. O. (Fn. 29), Art. 10, Randnrn. 48, 54, 54a.

40 — Urteil Palmisani (in Fn. 31 angeführt). Im Ausgangsverfahren in dieser Rechtssache ging es um eine Klage auf Ersatz des durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie 80/987 entstandenen Schadens.

rechts zulässig erklärt. Gleiches gilt für eine Ausschluss- bzw. Verjährungsfrist von zwei⁴¹, drei⁴² bzw. fünf Jahren⁴³ für Klagen auf Erstattung rechtsgrundlos gezahlter Beträge.

90. In Anbetracht dieser Rechtsprechung vermag ich nicht zu erkennen, inwiefern die Anwendung einer einjährigen nationalen Verjährungsfrist *per se* die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen soll. Der Kläger des Ausgangsverfahrens hatte objektiv die Möglichkeit, Kenntnis von der Frist zu erlangen, denn sie ist im nationalen Gesetz niedergelegt und war ihm somit — anders als es oftmals bei noch nicht oder noch nicht vollständig umgesetzten Richtlinien der Fall ist — ohne Weiteres zugänglich. Ferner spricht nichts dafür, dass es dem Kläger praktisch unmöglich gemacht oder erschwert worden sein könnte, die Frist zur Geltendmachung der Ansprüche gegenüber dem Garantiefonds einzuhalten. Es erscheint mir ohne Weiteres zumutbar und auch möglich, die Ansprüche innerhalb einer Frist von einem Jahr geltend zu machen. Dies ist in der besonderen Situation der Insolvenz eines Arbeitgebers, die eine schnelle Sanierung bzw. Abwicklung des Betriebs zum Zweck der Befriedigung der Gläubigeransprüche erfordert, eine ausreichend bemessene Frist.

91. Unter Zugrundelegung der vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze komme ich damit zu dem Schluss, dass die nationale Regelung auch den Anforderungen des Grundsatzes der Effektivität genügt.

92. Eine weitere gemeinschaftsrechtliche Grenze der Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers bei der Umsetzung der Richtlinie 80/987 ergibt sich aus den Grundrechten. Nach ständiger Rechtsprechung gehören diese zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Es ist nämlich anerkannt, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung und der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung beachten müssen. Sie müssen diese deshalb so weit wie möglich in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden⁴⁴. Zu den Grundrechten gehört insbesondere der allgemeine Grundsatz der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sach-

41 — Urteil Camarotto und Vignone (in Fn. 31 angeführt, Randnr. 30).

42 — Urteil vom 15. September 1998, Edis (C-231/96, Slg. 1998, I-4951).

43 — Urteile vom 17. Juli 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Slg. 1997, I-4085, Randnr. 49), und vom 2. Dezember 1997, Fantask (C-188/95, Slg. 1997, I-6783, Randnr. 49).

44 — Vgl. Urteile vom 24. März 1994, Bostock (C-2/92, Slg. 1994, I-955, Randnr. 16), vom 13. April 2000, Karlsson u.a. (C-292/97, Slg. 2000, I-2737, Randnr. 37), und Rodríguez Caballero (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 30).

verhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist⁴⁵.

93. Im vorliegenden Fall fehlt es allerdings bereits am Vorliegen zweier vergleichbarer Sachverhalte. Zum einen setzt die Richtlinie, wie bereits dargelegt, keinesfalls voraus, dass der Arbeitsentgeltanspruch gegen den Arbeitgeber genauso zu behandeln ist wie der Anspruch gegen die Garantieeinrichtung. Zum anderen kann sich der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht darauf berufen, dass eine Ungleichheit zwischen den Arbeitnehmern in den verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen werde, zumal der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum sowohl bei der Festlegung der Rechtsnatur des Anspruchs gegen die Garantieeinrichtung als auch der Verjährungsfristen belassen hat.

94. Wie ich zuletzt in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Horvath⁴⁶ erörtert habe, stellen Unterschiede der verschiedenen nationalen Vorschriften in Bereichen, die

45 — Vgl. z. B. Urteile vom 12. Juli 2001, Jippes (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 129), Rodríguez Caballero (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 32), vom 23. November 1999, Portugal/Rat (C-149/96, Slg. 1999, I-8395, Randnr. 91), Francovich II (in Fn. 20 angeführt, Randnr. 23), vom 13. Dezember 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Slg. 1994, I-5555, Randnr. 30).

46 — Schlussanträge vom 3. Februar 2009 in der noch anhängigen Rechtssache Horvath (C-428/07, Nrn. 112 bis 114).

nicht der Harmonisierung unterliegen, keine Diskriminierungen dar. Die Mitgliedstaaten sind vielmehr frei, in den Bereichen, die in ihrer Kompetenz liegen, Recht zu setzen, so dass allein die unterschiedliche Regelung einer Frage in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellen kann. Dies ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs seit Langem anerkannt⁴⁷. Dementsprechend hat der Gerichtshof zum ersten Mal im Urteil Van Dam en Zonen u. a.⁴⁸ klargestellt, dass die Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften nicht allein deshalb als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angesehen werden kann, weil angeblich einzelne Mitgliedstaaten weniger strenge Vorschriften anwenden. Dies ist ohne Weiteres einleuchtend, da eine gegenteilige Auslegung zu einer schwer vertretbaren Beeinträchtigung des legislativen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten führen würde.

95. Folglich ist in der Festlegung einer einjährigen Verjährungsfrist auch kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zu erkennen.

47 — Vgl. Urteile vom 13. Februar 1969, Walt Wilhelm (14/68, Slg. 1969, I, Randnr. 13), vom 28. Juni 1978, Kenny (1/78, Slg. 1978, 1489, Randnr. 18), vom 30. November 1978, Bussone (31/78, Slg. 1978, 2429, Randnrn. 38 f.), vom 7. April 1979, Auer (136/78, Slg. 1979, 437, Randnrn. 23 bis 26), vom 3. Juli 1979, Van Dam en Zonen u. a. (185 bis 204/78, Slg. 1979, 2345, Randnr. 10), vom 14. Juli 1981, Oebel (155/80, Slg. 1981, 1993, Randnr. 9), vom 25. Januar 1983, Smit (126/82, Slg. 1983, 73, Randnr. 27), vom 7. Mai 1992, Wood und Cowie (C-251/90 und C-252/90, Slg. 1992, I-2873, Randnr. 19), vom 24. November 1993, Keck und Mithouard (C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 8), vom 14. Februar 1995, Schumacker (C-279/93, Slg. 1995, I-225, Randnr. 21), und vom 1. Februar 1996, Perfili (C-177/94, Slg. 1996, I-161, Randnr. 17).

48 — Urteil Van Dam en Zonen u. a. (in Fn. 47 angeführt, Randnr. 10). Diese Rechtsprechung wurde in den in Fn. 47 angeführten Urteilen Oebel (Randnr. 9), Smit (Randnr. 27), Wood und Cowie (Randnr. 19) sowie Perfili (Randnr. 17) fortgesetzt.

VII — Ergebnis

96. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Tribunale di Napoli wie folgt zu antworten:

1. Art. 3 und 4 der Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers stehen einer nationalen Regelung wie der des Gesetzes Nr. 297/82 und des Decreto legislativo Nr. 80/92, die den Ansprüchen des Arbeitnehmers gegen die Garantieeinrichtung einen anderen Rechtscharakter als im Vergleich zu jenen gegen seinen Arbeitgeber verleiht, nicht entgegen.
2. Der sozialen Zielsetzung der Richtlinie wird Genüge getan, wenn die nationale Regelung den ursprünglichen Arbeitsentgeltanspruch des Arbeitnehmers als bloßen Ausgangspunkt für die Bestimmung der durch die Intervention der Garantieeinrichtung zu sichernden Leistung verwendet.
3. Es ist mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere den Grundsätzen der Gleichwertigkeit, der Effektivität sowie der Nichtdiskriminierung, vereinbar, auf die Ansprüche gegen eine Garantieeinrichtung eine Verjährungsregelung anzuwenden, die kürzer ist als diejenige für Arbeitsentgeltansprüche gegen den Arbeitgeber.