

Entschädigungsanspruch eröffnet, hängen von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ab, der dem verursachten Schaden zugrundeliegt.

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag, alle erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu erlassen, so verlangt die volle Wirksamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung einen Entschädigungsanspruch, wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muß das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an den einzelnen beinhalten. Zweitens muß der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie

bestimmt werden können. Drittens muß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem dem Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.

Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist es Sache des Mitgliedstaats, die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Allerdings dürfen die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen.

SITZUNGSBERICHT

in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die 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 (ABl. L 283, S. 23) gilt ihrem Artikel 1 zufolge für Ansprüche von Arbeitnehmern gegen Arbeitgeber, die zahlungsunfähig sind (dieser Tatbestand wird in Artikel 2 genau umschrieben).

Die Mitgliedstaaten können bestimmte, im Anhang der Richtlinie aufgeführte Gruppen von Arbeitnehmern unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließen.

Gemäß Artikel 2 müssen die Arbeitnehmer von den zuständigen Garantieeinrichtungen die Befriedigung der nicht erfüllten Ansprüche aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsver-

* Verfahrenssprache: Italienisch.

hältnissen erlangen können, die das Arbeitsentgelt für den vor einem bestimmten Zeitpunkt liegenden Zeitraum betreffen; dieser Zeitpunkt wird von dem betroffenen Mitgliedstaat festgesetzt, der zu diesem Zweck zwischen drei Möglichkeiten wählen kann, nämlich a) dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, b) dem der Kündigung zwecks Entlassung des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers und c) dem des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers oder dem der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Je nachdem, für welche Möglichkeit sich der Mitgliedstaat entschieden hat, ist dieser befugt, die Zahlungsverpflichtung auf die in Artikel 4 genannten Zeiträume (drei Monate oder acht Wochen) zu beschränken. Absatz 3 dieses Artikels sieht auch die Möglichkeit vor, die Garantie durch Festsetzung einer Höchstgrenze zu beschränken.

Artikel 5 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten die Einzelheiten des Aufbaus, der Mittelaufbringung und der Arbeitsweise der Garantieeinrichtungen festlegen. Nach diesem Artikel muß das Vermögen dieser Einrichtungen vom Betriebsvermögen der Arbeitgeber unabhängig sein und müssen diese zur Mittelaufbringung beitragen, es sei denn, daß diese in vollem Umfang durch die öffentliche Hand gewährleistet ist; schließlich besteht die Zahlungspflicht der Einrichtungen unabhängig von der Erfüllung der Verpflichtungen, zur Mittelaufbringung beizutragen.

2. Die Mitgliedstaaten hatten dieser Richtlinie spätestens am 23. Oktober 1983 nachzukommen. Da die Italienische Republik diese Verpflichtung nicht erfüllt hatte, stellte der Gerichtshof diesen ihren Verstoß mit Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtsache 22/87 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 143) fest.

3. Andrea Francovich, Kläger im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-6/90, hatte vom 11. Januar 1983 zum 7. April 1984 für die Firma „CDN Elettronica SnC“ in Vicenza gearbeitet, hierfür aber nur gelegentlich Abschlagszahlungen auf seinen Lohn erhalten. Er erhob deshalb Klage vor der Pretura Vicenza, die die beklagte Firma zur Zahlung von rund 6 Millionen LIT verurteilte.

Im Rahmen der Zwangsvollstreckung nahm der Gerichtsvollzieher des Tribunale Vicenza, der sich mehrere Male zum Sitz der Firma begeben und die Geschäftsräume stets verschlossen vorgefunden hatte, ein Protokoll über eine fruchtlose Pfändung auf.

Der Kläger verlangte hieraufhin vom italienischen Staat die in der Richtlinie 80/987 vorgesehenen Garantien, hilfsweise Schadensersatz.

4. In der Rechtssache C-9/90 erhoben Daniela Bonifaci und dreiunddreißig andere Arbeitnehmerinnen am 20. April 1989 vor der Pretura Bassano del Grappa Klage und führten aus, sie seien als Arbeitnehmerinnen für die Firma „Gaia Confezioni Srl“ tätig gewesen, über deren Vermögen am 5. April 1985 der Konkurs eröffnet worden war. Zum Zeitpunkt der Auflösung der Arbeitsverhältnisse hatten die Klägerinnen Anspruch auf einen Betrag von mehr als 253 Millionen LIT, der in die Schuldenmasse der in den Konkurs geratenen Firma aufgenommen worden war. Mehr als fünf Jahre nach dem Konkurs hatten sie noch kein Geld erhalten; der Konkursverwalter hatte ihnen mitgeteilt, daß eine auch nur quotenmäßige Befriedigung an sie völlig unwahrscheinlich sei.

Sie erhoben deshalb gegen die Italienische Republik Klage mit dem Antrag, die Be-

klagte angesichts ihrer Verpflichtung zur Anwendung der Richtlinie 80/987 ab dem 23. Oktober 1983 zu verurteilen, das ihnen zustehende rückständige Arbeitsentgelt zumindest in Höhe der letzten drei Monatslöhne zu zahlen, hilfsweise, ihnen Schadensersatz zu leisten.

5. Da die Pretura Vicenza und die Pretura Bassano del Grappa der Auffassung waren, daß die Rechtsstreitigkeiten Fragen nach der Auslegung der in Rede stehenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften aufwarfen, haben sie mit Beschlüssen vom 9. Juli 1989 beziehungsweise 30. Dezember 1989 die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende, in beiden Rechtssachen identische Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Kann nach geltendem Gemeinschaftsrecht ein einzelner, der dadurch geschädigt worden ist, daß der Staat — wie der Gerichtshof durch Urteil festgestellt hat — die Richtlinie 80/987 nicht durchgeführt hat, die Befolgung der in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften, die hinreichend genau und unbedingt sind, durch den Staat verlangen, indem er sich unmittelbar gegenüber dem säumigen Mitgliedstaat auf die Gemeinschaftsvorschriften beruft, um die Garantien zu erhalten, für die dieser Staat sorgen mußte, jedenfalls aber Ersatz des Schadens, den er im Zusammenhang mit den Vorschriften erlitten hat, die diese Eigenschaft nicht haben?

2) Ist Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 80/987 des Rates dahin auszulegen, daß für den Fall, daß der Staat nicht von der Möglichkeit Gebrauch ge-

macht hat, die in Artikel 4 genannten Grenzen festzusetzen, dieser Staat zur Befriedigung der Ansprüche der Arbeitnehmer in dem in Artikel 3 festgelegten Umfang verpflichtet ist?

3) Falls die zweite Frage verneint wird, welches ist dann die Mindestgarantie, die der Staat im Sinne der Richtlinie 80/987 dem anspruchsberechtigten Arbeitnehmer leisten muß, damit das diesem geschuldete Arbeitsentgelt seiner Höhe nach als Durchführung der Richtlinie betrachtet werden kann?

6. Die Vorlagebeschlüsse sind am 8. Januar 1990 (Rechtssache C-6/90) beziehungsweise am 15. Januar 1990 (Rechtssache C-9/90) in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

— am 24. April 1990 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Giuliano Marengo und Karen Banks, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte,

— am 26. April 1990 die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato Oscar Fiumara,

— am 3. Mai 1990 die niederländische Regierung, vertreten durch B. R. Bot, Generalsekretär im Außenministerium,

- am 4. Mai 1990 die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Rechtsanwalt Richard Plender QC, und J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department,
- am 4. Mai 1990 Andrea Francovich sowie Danila Bonifaci u. a., vertreten durch die Rechtsanwälte Claudio Mondin, Aldo Campesan und Alberto dal Ferro, Vicenza.

Mit Beschluß vom 14. März 1990 hat der Gerichtshof beide Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens und der Entscheidung miteinander verbunden.

Die italienische Regierung hat mit Schreiben vom 29. Mai 1990 gemäß Artikel 95 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes verlangt, daß der Gerichtshof über die Rechtssache in Vollsitzung entscheidet.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen

7. *Andrea Francovich* und *Danila Bonifaci u. a.*, Kläger in den Ausgangsverfahren (im folgenden: Kläger) verweisen in erster Linie auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach „sich die einzelnen ... in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hin-

reichend genau erscheinen, gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen können, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulässig in innerstaatliches Recht umsetzt“ (Urteil vom 8. Oktober 1987 in der Rechtssache 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Slg. 1987, 3969). Der Gerichtshof habe den Begriff „Staat“ in dem Sinne präzisiert, daß er das Recht anerkannt habe, sich auf solche Richtlinien gegenüber den Trägern der Sozialversicherung einer bestimmten Region eines Staates (Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84, *Marshall*, Slg. 1986, 723) oder einer für das Personal der Polizei zuständigen Behörde einer bestimmten Zone (Urteil vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, *Johnston*, Slg. 1986, 1651) zu berufen.

Es sei daher zu prüfen, ob die Bestimmungen der Richtlinie 80/987, die zur Zahlung des während eines vor einem bestimmten Zeitpunkt liegenden Zeitraums nicht gezahlten Arbeitsentgelts verpflichten, hinreichend genau und unbedingt seien.

Das erste Problem, das sich stelle, sei, ob das Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen durch die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis in Frage gestellt werde, bei der Festsetzung des Zeitpunkts, von dem ab die Befriedigung der Ansprüche gewährleistet sein müsse, zwischen drei verschiedenen Möglichkeiten zu wählen. Nach Ansicht der Kläger hängt das Urteil darüber, ob eine Richtlinie „genau und unbedingt“ sei, nicht davon ab, ob dem Mitgliedstaat eine Wahlmöglichkeit gelassen werde, sondern von dem jeden Mitgliedstaat tatsächlich belassenen Handlungsspielraum. In der Wahlmöglichkeit drücke sich lediglich die Bemühung aus, eine rechtlich einwandfreie und praktisch mit der Vielfalt der nationalen Rechtsordnungen vereinbare Regelung zu treffen.

Der genaue und unbedingte Charakter ergebe sich aus den außerhalb des Ermessensspielraums liegenden Begrenzungen jener Befugnis, von denen nicht abgewichen werden dürfe. Im Fall der fraglichen Richtlinie sei diese Grenze der Zeitpunkt, in dem die Zahlungsunfähigkeit festgestellt worden sei und von dem ab der Staat die Befriedigung der Ansprüche durch die Garantieeinrichtung in die Wege zu leiten habe. Sämtliche Alternativen des Artikels 3 setzten die Zahlungsunfähigkeit voraus und seien dieser insofern logisch und zeitlich nachgeordnet.

Das zweite Problem, das geklärt werden müsse, liege darin, daß die Zahlungen an die Arbeitnehmer von den Garantieeinrichtungen vorzunehmen seien. Die Schaffung derartiger Einrichtungen sei eine Nebenverpflichtung des Staates; unterbleibe sie, so stelle dies eine Mißachtung der Bestimmungen der Richtlinie dar. Die Schaffung der Garantieeinrichtungen, deren Einzelheiten und Merkmale in Artikel 5 der Richtlinie geregelt seien, lasse nicht erkennen, daß eine vom Staat verschiedene Stelle gemeint sei; vielmehr gehe es hier lediglich um die Qualitäten oder das technische Instrumentarium, mit dessen Hilfe der Mitgliedstaat eine ihm obliegende Verpflichtung zu erfüllen habe.

Was schließlich die den Mitgliedstaaten durch Artikel 4 der Richtlinie eingeräumte Befugnis betreffe, unter Beachtung bestimmter Mindestgrenzen den in Artikel 3 für die Zahlungen vorgesehenen Zeitraum einzuschränken, so sei die Befugnis zur Begrenzung nicht absolut, sondern beschränke sich auf eine genau festgelegte Spanne, die der Staat nicht unterschreiten dürfe; solange der Staat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht habe, sei Artikel 3 in vollem Umfang und unbedingt anwendbar. In seinem Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache Marshall habe der Gerichtshof anerkannt, daß die in einer anderen Bestimmung der Richtlinie in abstrakter Form zugunsten der Mitgliedstaaten vorgesehene Befugnis, abweichende Maßnahmen zu tref-

fen, den unbedingten Charakter einer anderen Bestimmung keinen Abbruch tue. So sei die Zahlungsverpflichtung, zumindest was das vorgesehene Minimum betreffe, keiner Bedingung unterworfen.

8. Die Kläger führen eine zweite Reihe von Argumenten an, um den genauen und unbedingten Charakter der Richtlinie darzutun. Sie machen geltend, die Italienische Republik habe in der vorerwähnten Rechtssache 22/87 behauptet, bestimmte Vorschriften des italienischen Gesetzes Nr. 297 vom 29. Mai 1982 (GURI 148 vom 7. Juni 1982) könnten als Durchführungsmaßnahmen zu der in Rede stehenden Richtlinie angesehen werden. So sei nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Einrichtung eines Garantiefonds durch dieses Gesetz das technische Instrument gewesen, mit dessen Hilfe die Bestimmungen der Richtlinie teilweise ausgeführt worden seien. In der Tat werde bei aufmerksamer Lektüre des Gesetzes deutlich, daß der geschaffene Garantiefonds die in Artikel 5 der Richtlinie geforderten Merkmale aufweise.

Selbst wenn man angesichts der Tatsache, daß die Garantieeinrichtungen und nicht der Staat verpflichtet seien, für die Befriedigung der nicht erfüllten Ansprüche zu sorgen, einräume, daß Artikel 3 der Richtlinie bedingten Charakter habe, hätten diese Einrichtungen hiernach bereits in der italienischen Rechtsordnung existiert. Weiterhin habe Artikel 2 des italienischen Gesetzes Nr. 297/82 die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Wahl bereits getroffen, indem er eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Formen vorgenommen habe, in denen die Zahlungsunfähigkeit in Verbindung mit den verschiedenen in der italienischen Rechtsordnung bestehenden Verfahrensarten auftreten könne. Der Gerichtshof brauche sich also nicht zur Qualifikation der Artikel 3 und 5 der Richtlinie zu äußern, zum einen weil diese Bestimmungen ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt worden seien, zum anderen, weil der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 22/87 theoretisch bereits die Unzu-

länglichkeit der Vorschriften über das Arbeitsentgelt, das bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses gezahlt werde, festgestellt habe.

9. Sollte der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung der Bestimmungen der Richtlinie nicht anerkennen, so würde die Tatsache, daß der Staat den Bestimmungen der Richtlinie nicht nachgekommen sei, sowie das Vorliegen eines von den Arbeitnehmern infolge der Untätigkeit des Mitgliedstaates erlittenen Schadens die notwendigen und ausreichenden Voraussetzungen dafür bilden, die Haftung des Staates gegenüber den durch die Richtlinie begünstigten Personen in Erwägung zu ziehen.

Daß es möglicherweise mit Rücksicht auf die den Staaten durch Artikel 3 der Richtlinie eingeräumte Wahlmöglichkeit schwierig sei, den Schaden konkret zu bemessen, schließe nicht aus, daß sich die Haftung des Staates und das Recht des Arbeitnehmers auf eine Entschädigung feststellen lasse, die der nationale Richter in Ermangelung sonstiger Kriterien nach Billigkeit bemessen könne, wie dies für derartige Fälle in Artikel 432 der italienischen Zivilprozeßordnung vorgesehen sei.

Dieses Vorbringen könne sich auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen. Dieser habe nämlich entschieden, daß ein Mitgliedstaat, dessen Organe nach den Feststellungen des Gerichtshofes einen mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Gesetzes- oder Verwaltungsakt erlassen hätten, gemäß Artikel 86 EGKS-Vertrag gehalten sei, diesen Akt rückgängig zu machen und die möglicherweise durch ihn verursachten rechtswidrigen Folgen zu beheben (Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet, Slg. 1960, 1169, 1185); ebenso habe der Gerichtshof häufig festgestellt, ein Interesse an einem Urteil aufgrund von Artikel 169 EWG-Vertrag könne deshalb bestehen, weil dieses die Grundlage für eine Haftung abgeben könne, die einen

Mitgliedstaat infolge seiner Pflichtverletzung insbesondere gegenüber einzelnen treffen könne (siehe die Urteile vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 39/72, Kommission, Slg. 1973, 101, vom 20. Februar 1986 in der Rechtssache 309/84, Kommission, Slg. 1986, 599, und vom 17. Juni 1987 in der Rechtssache 154/85, Kommission, Slg. 1987, 2717). Die praktische Wirksamkeit der Richtlinien würde abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten (Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81, Becker, Slg. 1982, 53). So treffe den nationalen Richter, wenn eine Bestimmung hinreichend genau und unbedingt sei, die in Rede stehende Verpflichtung, dem einzelnen die Möglichkeit zu gewähren, sich gegenüber dem Staat unmittelbar auf diese Bestimmung zu berufen; hätten dagegen die Bestimmungen einer Richtlinie keine unmittelbare Wirkung, so müsse der nationale Richter den geschädigten einzelnen einen Anspruch auf Schadensersatz einräumen.

Im vorliegenden Fall, in dem die von der Italienischen Republik begangene Zuwiderhandlung durch das Urteil in der Rechtssache 22/87 festgestellt worden sei, sei die Haftung des Staates eindeutig dargetan, wie sich insbesondere aus dem Urteil vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75 (Russo, Slg. 1976, 45) ergebe, wo der Gerichtshof ausgeführt habe: „Ist ein ... Schaden infolge der Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstanden, so ist der betreffende Staat verpflichtet, gegenüber dem Geschädigten im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung die Folgen zu tragen.“ Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Erstattung von Abgaben dürften solche Erstattungen nicht Beweisregeln unterworfen werden, die die Ausübung des fraglichen Rechts praktisch unmöglich machten (Urteile vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82, San Giorgio, Slg. 1983, 3595). Angesichts der Tatsache, daß die

Geltendmachung eines durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie entstandenen Schadens ein vorrangiger Klagegrund sei, müsse der nationale Richter jedenfalls eine Entschädigung gewähren, ohne daß eine etwaige Untersuchung der subjektiven Seite des Verstoßes praktisch dazu führen dürfte, daß die geschädigte Privatperson ihr Recht nicht durchsetzen könne.

10. Was schließlich die zweite und dritte Frage betreffe, so sei Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 80/987 dahin auszulegen, daß ein Staat, der von der Befugnis, die in Artikel 4 genannten Höchstgrenzen festzusetzen, keinen Gebrauch gemacht habe, nach Maßgabe der in Artikel 3 festgelegten Bedingungen zur Befriedigung der Ansprüche der Arbeitnehmer verpflichtet sei, da es unbillig wäre, wenn ein Staat, der eine Richtlinie nicht ausgeführt habe, sich auf diejenigen ihrer Bestimmungen berufen könnte, die ihm zur Einschränkung seiner Haftung von Nutzen sein könnten.

11. Die *italienische Regierung* macht geltend, die Bestimmungen der Richtlinie 80/897 könnten nicht als unbedingt und hinreichend genau angesehen werden. Hierzu genüge die Feststellung, daß die Mitgliedstaaten Garantieeinrichtungen vorsehen und schaffen sowie deren Arbeitsweise und Finanzierung regeln müßten, daß sie befugt seien, bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern von der Garantie auszuschließen, und daß sie den Betrag dieser Garantie begrenzen dürften.

Wollte man die Richtlinie als unbedingt und genau ansehen, so müsse der nationale Richter sich davon überzeugen, daß alle in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt seien, damit die einzelnen ihre Rechte geltend machen könnten. Er müßte sich also vergewissern, daß der Arbeitgeber

im Sinne von Artikel 2 zahlungsunfähig sei, daß die Arbeitnehmer nicht denjenigen Gruppen angehörten, die ausgeschlossen werden könnten, und daß der sie betreffende Sachverhalt in den Anwendungsbereich eines jeden der in Artikel 4 umschriebenen Minimaltatbestände falle. Daß die Voraussetzungen lediglich eines dieser Tatbestände vorlägen, reiche nicht aus, da der nationale Gesetzgeber diesen Tatbestand hätte ausschließen können. Seien alle diese Voraussetzungen erfüllt, so könne der einzelne sein Recht unter Zugrundelegung des ihm ungünstigsten Tatbestandes geltend machen. Jedenfalls sei das Hindernis, das in der den Mitgliedstaaten eingeräumten Befugnis liege, eine Höchstgrenze für die Garantie festzusetzen, schwer überwindbar.

12. Die *Kommission* wendet sich zunächst der Frage zu, ob die Richtlinie in bezug auf die Abgrenzung des Kreises der betroffenen Arbeitnehmer und die Rechte, die diese geltend machen können, hinreichend genau und unbedingt sei. Ihrer Meinung nach wird dieser Kreis in den Artikeln 1 und 2 der Richtlinie in klarer Ausdrucksweise und unter Verweisung auf die allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsrechts, die keiner Ergänzung durch die Mitgliedstaaten bedürften, definiert. Was Gruppen von Arbeitnehmern betreffe, die ausgeschlossen werden könnten, so seien diese im Anhang der Richtlinie eindeutig festgelegt.

Was diejenigen Bestimmungen der Richtlinie angehe, die zugunsten der Mitgliedstaaten Befugnisse zur Beschränkung der Garantien für die Arbeitnehmer vorsähen, so handele es sich um eine bloße Möglichkeit und nicht um eine Bandbreite, innerhalb deren die Mitgliedstaaten eine Wahl zu treffen hätten. Hieraus folge, daß ein Mitgliedstaat, der keine Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie ergriffen und daher von der Befugnis, die diese vorsehe, keinen Gebrauch gemacht habe, diese Bestimmungen einem

Arbeitnehmer nicht entgegenhalten könne. Wenn eine Richtlinie die Rechte der einzelnen genau umschreibe, so sei es mit dem Grundsatz der unmittelbaren Wirkung unvereinbar, daß ein Staat, der seiner Verpflichtung nicht nachgekommen sei, sich auf seine eigene Säumnis berufen und geltend machen könne, wenn er die Richtlinie umgesetzt hätte, so wäre er berechtigt gewesen, die Rechte der einzelnen auf einem niedrigeren Niveau festzusetzen (siehe das Urteil vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85, McDermott und Cotter, Slg. 1987, 1453, Randnr. 15). Was Artikel 10 der Richtlinie betreffe, der es den Mitgliedstaaten gestatte, Regelungen für die Fälle von Mißbrauch oder Kollusion zu treffen, so könne das Fehlen nationaler Vorschriften über anomale Verhaltensweisen der unmittelbaren Wirkung derjenigen Bestimmungen nicht entgegenstehen, die die den Arbeitnehmern in normalen Fällen zustehenden Geldforderungen regelte.

Selbst wenn man der Auffassung wäre, die fraglichen Bestimmungen grenzten den Handlungsspielraum ab, über den die Mitgliedstaaten bei ihrer Wahl verfügten, so würde es dieser Spielraum jedenfalls gestatten, den Mindestanspruch des Arbeitnehmers festzusetzen; er hindere also nicht die unmittelbare Wirkung der Richtlinie.

13. An zweiter Stelle untersucht die Kommission, ob diese Rechte gegenüber dem Staat geltend gemacht werden können. Hierzu sei es notwendig, nach der Rechtsnatur der Garantieeinrichtungen zu fragen, um feststellen zu können, ob es sich um staatsunabhängige Schuldner handle oder ob man sie dem Staat zumindest insoweit gleichsetzen könne, als es um die Entfaltung der Direktwirkungen gehe. Es bedürfe also des Nachweises, daß die finanzielle Haftung für die von der Richtlinie vorgesehenen Garantien letztlich den Staat treffe. Diese Möglichkeit, die Einrichtungen dem Staat gleichzustellen, beruhe auf der Auslegung von Artikel 5 Buchstabe b der Richtlinie, wonach „die Arbeitgeber ... zur Mittelauf-

bringung beitragen [müssen], es sei denn, daß diese in vollem Umfang durch die öffentliche Hand gewährleistet ist“. Die Richtlinie sehe hiernach als alternative Möglichkeit die vollständige Finanzierung der Einrichtungen durch den Staat vor.

Die Kommission unternimmt einen weiteren Schritt auf der Linie ihrer Überlegungen zu Artikel 4, indem sie vorträgt, da die Richtlinie die Möglichkeit vorsehe, nach dem Grundsatz der finanziellen Verantwortung des Staates angewendet zu werden, könne dieser sich seiner Verantwortung nicht mit der Behauptung entziehen, er hätte die Richtlinie auch auf andere Weise anwenden können. Es könne nicht hingenommen werden, daß sich ein Staat seiner Zahlungsverpflichtung mit dem Vorbringen entziehe, wenn er seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie erfüllt hätte, hätte er einen Teil oder vielleicht sogar die Gesamtheit der finanziellen Belastung auf andere Personen abwälzen können.

14. Sollte der Gerichtshof die Richtlinie nicht für unbedingt und hinreichend genau halten, so bestehe gegen den Staat, der seiner Verpflichtung nicht nachgekommen sei, ein Anspruch auf Schadensersatz. Die Kommission verweist zunächst auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Frage nach der Haftung der Gemeinschaftsorgane in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit falle, während die Frage nach der Haftung nationaler Regierungsstellen der Zuständigkeit der innerstaatlichen Gerichte unterliege (Urteile vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 102/78, Granaria, Slg. 1979, 623, vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81, Interagra, Slg. 1982, 2233, und vom 27. September 1988 in den verbundenen Rechtssachen 106/87 bis 120/87, Asteris, Slg. 1988, 5515). Sie erinnert weiterhin an die Rechtsprechung des Gerichtshofes, in der die Bedeutung der ein Vertragsverletzungsverfahren abschließenden Urteile für die eventuelle Feststellung der Haftung des Staates gegenüber den einzelnen hervorgehoben werde (siehe insbesondere die Urteile vom 16. De-

zember 1969 in der Rechtssache 6/60, Humblet, a. a. O., vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 39/72, Kommission/Italien, a. a. O., vom 20. Februar 1986 in der Rechtssache 309/84, Kommission/Italien, a. a. O., vom 17. Juni 1987 in der Rechtssache 154/85, Kommission/Italien, a. a. O. und vom 18. Januar 1990 in der Rechtssache C-287/87, Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-125).

Diese Feststellungen würden durch das Urteil vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75 (Russo, a. a. O.) bekräftigt, wo der Gerichtshof ausgeführt habe: „Ist ein solcher Schaden infolge der Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstanden, so ist der betreffende Staat verpflichtet, gegenüber dem Geschädigten im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung die Folgen zu tragen.“ Der Gerichtshof habe in diesem Urteil auch den Unterschied zwischen dem Bereich der Rechtswidrigkeit und dem — engeren — des Anspruchs auf Schadensersatz näher dargelegt. Eine rechtswidrige Handlung, für die sich der Staat gegenüber der Gemeinschaft zu verantworten habe, führe nicht notwendigerweise zu einer außervertraglichen Haftung gegenüber den einzelnen. Eine solche Haftung bestehe nur, wenn und soweit die fragliche Bestimmung den Schutz von Privatinteressen bezwecke, d. h. insofern sie den einzelnen ein Recht einräume. So habe der Gerichtshof die außervertragliche Haftung der Staaten für Verletzungen des Gemeinschaftsrechts in gleicher Weise begrenzt wie zuvor die außervertragliche Haftung der Gemeinschaftsorgane (Urteile vom 14. Juli 1961 in den verbundenen Rechtssachen 9/60 und 12/60, Vloeberghs, Slg. 1961, 391, und vom 14. Juli 1967 in den verbundenen Rechtssachen 5/66, 7/66 und 13/66 bis 24/66, Kampffmeyer, Slg. 1961, 317) und die Haftung der Gemeinschaft für normative Rechtsakte (Urteile vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, CNTA, Slg. 1975, 533, und vom 25. Mai 1978 in den verbundenen Rechtssachen 83/76 und 94/76, 5/77, 15/77 und 40/77, HNL, Slg. 1978,

1209). Diese Gleichsetzung sei völlig konsequent, da nicht einzusehen wäre, weshalb die Verletzung ein und derselben gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift, je nachdem ob sie von einem Mitgliedstaat oder von einem Organ begangen worden wäre, im erstgenannten Fall einer Haftung gegenüber den geschädigten einzelnen auslösen könnte, im zweiten Fall dagegen nicht.

Im vorliegenden Fall sei die Unvollständigkeit der Richtlinie hinsichtlich der Person des Schuldners für eine etwaige Schadensersatzforderung ohne Bedeutung; die einzigen Bestimmungen der Richtlinie, auf die es ankomme, seien diejenigen, die die Feststellung ermöglichen, ob der betroffene Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf die Garantie habe, sowie diejenigen, die die Höhe dieser Garantie regelten. Was das Erfordernis betreffe, daß die fraglichen Normen dem Schutz der einzelnen dienen müßten, so lasse die erste Begründungserwägung der Richtlinie in dieser Hinsicht nicht den geringsten Zweifel bestehen, da es dort heiße, daß die Bestimmungen der Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer notwendig seien.

Schließlich richte sich die Haftung des Staates nach den maßgeblichen Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, mit dem Vorbehalt, daß dieses Recht insofern nicht einschränkender als im Falle gleichartiger Verletzungen eben dieses Rechtes seien und daß es die Erlangung einer Entschädigung nicht unmöglich machen oder über Gebühr erschweren dürfe.

15. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* macht geltend, die Bestimmungen der Richtlinie 80/987 seien nicht hinreichend genau und unbedingt, um unmittelbar zu wirken, namentlich weil die in Artikel 3 der Richtlinie ausgesprochene Hauptverpflichtung den Mitgliedstaaten die Wahl des Zeitpunkts überlasse, von dem ab die Zahlungen geschuldet würden, und unter dem Vorbehalt von Artikel 4 stehe, der die Begrenzung der Garantie gestatte, und weil Artikel 5 un-

terschiedliche Formen der Ausgestaltung und Finanzierung der von den Mitgliedstaaten zu schaffenden Garantieeinrichtungen vorsehe. Auch enthielten die Ausführungen des Gerichtshofs in dem Urteil in der Rechtssache 22/87 keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß die Richtlinie 80/987 unmittelbare Wirkungen habe. Der Gerichtshof habe im Gegenteil wiederholt dargelegt, daß die Richtlinie den Mitgliedstaaten ein Ermessen einräume, nämlich zum einen bezüglich der Bestimmung des Begriffs „Arbeitnehmer“ (Randnr. 17), zum anderen insoweit, als es den Mitgliedstaaten freistehe, die Garantieeinrichtungen nicht zu verpflichten, die Kosten für die Beiträge zu übernehmen, die der zahlungsunfähige Arbeitgeber nicht entrichtet habe, indem ihnen die Möglichkeit gegeben werde, ein anderes Garantiesystem für die Ansprüche der Arbeitnehmer auf Leistungen der sozialen Sicherheit zu wählen (Randnr. 32).

Was die Haftung des Mitgliedstaates betreffe, so stütze das Gemeinschaftsrecht nicht die Auffassung, eine Privatperson könne im Wege einer vor einem innerstaatlichen Gericht gegen einen Mitgliedstaat erhobenen Klage einen Anspruch auf Ersatz des durch eine von diesem Staat begangene Zuwiderhandlung entstandenen Schadens geltend machen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes belege im Gegenteil, daß der EWG-Vertrag „nicht zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen wollte“ (Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805, 1838).

Die zweite und die dritte Frage bedürften keiner Beantwortung, denn die einzige den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung sei diejenige, die erforderlichen Maßnahmen zu

ergreifen, um sicherzustellen, daß die beteiligten Einrichtungen die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer gewährleisten. Sie seien dagegen nicht verpflichtet, diese Ansprüche selbst zu regeln.

16. Die *niederländische Regierung* nimmt zur Frage der unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen der Richtlinie nicht Stellung. Sie beruft sich auf die gleiche Rechtsprechung wie die Kommission (siehe oben Punkt 14), um geltend zu machen, das Gemeinschaftsrecht hindere den nationalen Richter nicht daran, in einem von ihm angestregten Verfahren einen Mitgliedstaat für die vom Gerichtshof festgestellte Nichtumsetzung einer Richtlinie haftbar zu machen. Diese Materie werde jedoch nicht vom Gemeinschaftsrecht geregelt, so daß die Frage, ob der Staat hafte, und welche Folgen sich bejahendenfalls hieraus ergäben, nach innerstaatlichem Recht zu beurteilen sei. Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung sei es auch, die zuständigen Gerichte sowie die anwendbaren materiell- und verfahrensrechtlichen Normen zu bestimmen.

Was die zweite und dritte Frage betreffe, so könne die Auffassung nicht hingenommen werden, der säumige Staat sei in jedem Falle in dem in Artikel 3 der Richtlinie festgelegten Umfang zur Befriedigung der unerfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer verpflichtet. Die Zahlungen seien durch einen Garantiefonds vorzunehmen, der öffentlich- oder privatrechtlichen Charakter haben könne. Ob der im vorliegenden Fall betroffene Mitgliedstaat hafte und bejahendenfalls in welchem Umfang, hänge von den materiell- und prozeßrechtlichen Vorschriften dieses Staates ab.

III — Mündliche Verhandlung

17. Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland*, die keine schriftlichen Erklärungen abgegeben hatte, hat in der mündlichen Verhandlung folgendes ausgeführt.

Was die Frage nach der unmittelbaren Wirkung betreffe, so könne der einzelne einem Mitgliedstaat gegenüber keine Ansprüche geltend machen. Die Kommission stütze ihre Auffassung von der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie auf eine allgemeine finanzielle Haftung des Staates und nicht auf die Richtlinie selbst. Entgegen der Ansicht der Kommission könne dem Wortlaut von Artikel 5 Buchstabe b nicht entnommen werden, daß der Staat für die Finanzierung der Garantieeinrichtung hafte. Die einzige sich aus dieser Bestimmung ergebende Verpflichtung treffe die Arbeitgeber. Nur freiwillig oder in Ausnahmefällen könne oder müsse der Staat diese finanzielle Haftung auf sich nehmen. Das Urteil in der Rechtssache Becker sei vorliegend nicht anwendbar. Es treffe nämlich nicht zu, daß die Richtlinie 80/987 dem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt habe, die finanzielle Verpflichtung auf den Arbeitgeber abzuwälzen, da lediglich dieser für die Finanzierung verantwortlich sei. Die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, die geeigneten Garantieeinrichtungen zu schaffen. Die Meinung der Kommission sei nicht nur mit dem Wortlaut, sondern auch mit dem Ziel der Richtlinie unvereinbar, da sich nicht behaupten lasse, daß die Risiken, die die Ar-

beitgeber träfen, vom Staat getragen werden müßten. Die bloße Verletzung der allgemeinen Verpflichtung des betroffenen Mitgliedstaates zur Umsetzung der Richtlinien könne nicht dazu führen, diesen eine unmittelbare Wirkung zuzuerkennen.

Was die außervertragliche Haftung der Mitgliedstaaten betreffe, so falle sie beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Die von der Kommission angeführten Urteile bestätigten diese Auffassung, da sie wegen der Frage, ob der Mitgliedstaat hafte oder nicht, auf das innerstaatliche Recht verwiesen (Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 101/78, *Granaria*, Slg. 1979, 623). Eine derartige Haftung könne erst dann angenommen werden, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber und das Parlament tätig geworden seien, um ihre tatbestandlichen Voraussetzungen festzulegen.

Was schließlich die Umsetzung der Richtlinien angehe, so sei die Haftung der Mitgliedstaaten für unterlassene Gesetzgebung, so weit sie anerkannt werde, sehr eingeschränkt, dies um die Handlungsfreiheit des innerstaatlichen Gesetzgebers zu wahren. Der Gemeinschaftsgesetzgeber müsse also mit großer Umsicht vorgehen, wenn er eine derartige Haftung einführen wolle.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatler