SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 23. Januar 1997 *

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Fall ersucht der Pretore di Frosinone den Gerichtshof um Vorabentscheidung darüber, ob die vom italienischen Gesetzgeber im Zuge der verspäteten Umsetzung der Richtlinie 80/987/EWG [1] (im folgenden: Richtlinie) in die italienische Rechtsordnung für Klagen auf Ersatz des im Zeitraum der Nichtumsetzung der Richtlinie erlittenen Schadens festgelegte Frist von einem Jahr mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

2. Mit diesem Gegenstand ist die vorliegende Rechtssache mit den verbundenen Rechtssachen C-94/95 und C-95/95 (Daniela Bonifaci u. a. und Wanda Berto u. a.) verknüpft, in denen ich heute meine Schlußanträge vorlege. Während jedoch die Vorlagefrage in diesen Fällen die materiellen Voraussetzungen der Entschädigung betrafen, geht es hier um deren prozessuale Voraussetzungen.

3. Auch der rechtliche Hintergrund ist der gleiche wie in diesen beiden Rechtsstreitigkeiten. Es handelt sich zum einen um die Richtlinie 80/987 und zum anderen um das Decreto legislativo Nr. 80/1992, mit dem die Richtlinie in der italienischen Rechtsordnung umgesetzt wurde. Die maßgebenden Bestimmungen dieser Rechtsakte habe ich in meinen Schlußanträgen in den Rechtssachen Bonifaci u. a. wiedergegeben, auf die ich verweise, um Wiederholungen zu vermeiden [2]. Aus dem gleichen Grund verweise ich auf die dort dargelegte Problematik der Voraussetzungen einer korrekten Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht, wenn diese Umsetzung nicht fristgemäß erfolgt [3].

II — Sachverhalt

4. Wie aus dem Vorlagebeschluß hervorgeht, war die Klägerin vom 10. September 1979 bis 17. April 1985 als Arbeitnehmerin (eingestuft als Arbeiterin) in einer Zweigstelle der in Vegliati Adriano ansässigen Firma VAMAR beschäftigt gewesen, über die das Tribunale di Frosinone am 17. April 1985 das Konkursverfahren eröffnet hat [4].

* Originalsprache: Griechisch.

1 — 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).

2 — Wegen der Bestimmungen der Richtlinie siehe die Nrn. 5 ff. meiner Schlußanträge. Die Bestimmungen des Decreto legislativo sind in den Nrn. 15 ff. wiedergegeben.

3 — Siehe a. a. O., Nrn. 38 ff..

4 — Hervorzuheben ist, daß die Klägerin bis zum Zeitpunkt der Konkurseröffnung über das Vermögen ihres Arbeitgebers in einem wirksamen Arbeitsverhältnis stand.

5. In den zwölf Monaten vor der Konkurseröffnung hatte sie Forderungen auf Arbeitsentgelt und sonstige Entschädigungen in Höhe von insgesamt 8 496 528 LIT angesammelt, von denen sie bei der Schlußverteilung der Konkursmasse lediglich 334 870 LIT erhielt.

6. Mit dem Decreto legislativo Nr. 80 vom 27. Januar 1992, durch das die Richtlinie in die innerstaatliche Rechtsordnung eingefügt worden war, legte der italienische Gesetzgeber zum einen die den Arbeitnehmern als Folge des Konkurses des Arbeitgebers künftig zustehende Garantie fest (Artikel 2 Absätze 1 bis 6) und bestimmte zum anderen, daß diese Garantie die Grundlage für die Berechnung der den Geschädigten wegen der nicht fristgemäßen Umsetzung der Richtlinie zustehenden Entschädigung bilde und daß die entsprechende Schadensersatzklage binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Decreto legislativo erhoben werden müsse (Artikel 2 Absatz 7).

7. Am 13. Oktober 1994, also eineinhalb Jahre nach Ablauf dieser Frist und zweieinhalb Jahre nach dem Erlaß des Decreto legislativo, erhob die Klägerin vor dem Pretore di Frosinone Schadensersatzklage gegen das INPS, das für die Zahlung der in dem italienischen Gesetz vorgesehenen Entschädigung zuständig ist [5].

5 — Siehe Nr. 7 meiner Schlußanträge in den verbundenen Rechtssachen Bonifaci u. a.

8. Der Klägerin zufolge geht die verspätete Einlegung der Klage darauf zurück, daß die italienischen Rechtsvorschriften in erster Linie hinsichtlich der entschädigungspflichtigen juristischen Person, in zweiter Linie bezüglich des für die Klage zuständigen Gerichts unbestimmt seien. Die Klägerin macht überdies geltend, die prozeßrechtlichen Modalitäten der Schadensersatzklage, im besonderen die Ausschlußfrist von einem Jahr für deren Erhebung, seien ungünstiger geregelt als die von der italienischen Rechtsordnung für analoge Ansprüche vorgesehenen Verfahren.

9. Das vorlegende Gericht hat dieses Vorbringen geprüft und zum Teil zurückgewiesen. Insbesondere ergibt sich dem Vorlagebeschluß zufolge aus dem Decreto legislativo und der Rechtsprechung der italienischen Gerichte *offensichtlich*, daß vorliegend das INPS passiv legitimiert war. Weiterhin bestand nach diesem Beschluß auch keine Unsicherheit bezüglich des zuständigen Gerichts (in jedem Fall der Pretore). Aber selbst wenn eine solche Unsicherheit bestanden hätte, hätte sie sich nicht dahin auswirken können, daß die Frist für die Klageerhebung unterbrochen worden wäre, denn nach dem im italienischen Recht geltenden Grundsatz der translatio judicii könne ein fristgemäß vor einem sich für unzuständig erklärenden Gericht anhängig gemachtes Verfahren unter bestimmten Voraussetzungen vor dem zuständigen Gericht fortgeführt werden.

10. Dagegen teilt das vorlegende Gericht die Zweifel der Klägerin an der Vereinbarkeit der vom italienischen Gesetzgeber bestimm-

ten prozessualen Voraussetzungen für die Erhebung der Schadensersatzklage mit dem Gemeinschaftsrecht.

b) die in den Artikeln 2043 ff. des italienischen Codice civile (Bürgerliches Gesetzbuch) geregelte gewöhnliche Schadensersatzklage, die einer fünfjährigen Verjährungsfrist unterliegt. Diese Frist könne nach den Artikeln 2941 ff. des Codice civile durch außergerichtliche Handlungen unterbrochen, oder sie könne gehemmt werden.

11. Insbesondere führt das vorlegende Gericht aus, die in Artikel 2 Absatz 7 des Decreto legislativo für die Erhebung dieser Klage festgesetzte Einjahresfrist unterliege weder der Hemmung noch der Unterbrechung; der Ablauf der Frist bewirke, wenn keine Schritte unternommen worden seien, den Verfall des Klagerechts. Damit sei aber diese Regelung ungünstiger als die für „analoge" Verfahren geltende, in denen es um die Befriedigung gleichartiger Ansprüche nach italienischem Recht gehe. Das vorlegende Gericht führt folgende Vergleiche an:

Wie das vorlegende Gericht jedoch bemerkt, unterliegen derzeit lediglich solche „Klagen" der einjährigen Ausschlußfrist, die gegen eine zur Gewährung von Schadensersatz gesetzlich verpflichtete Person gerichtet sind.

a) den beim Garantiefonds eingereichten Antrag auf Fürsorgeleistungen nach dem konsolidierten System des Decreto legislativo (dem „a regime" System, wie es im Vorlagebeschluß heißt), für den zwar auch eine einjährige Frist gelte, die aber eine Verjährungs- [6] und keine Ausschlußfrist sei;

12. Im Lichte dieser Gegebenheiten legt das vorlegende Gericht folgende, sich in drei Teile gliedernde Frage zur Vorabentscheidung darüber vor, ob die formellen Voraussetzungen für die Ausübung der umstrittenen Schadensersatzklage mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind:

Ist mit einer zutreffenden Auslegung von Artikel 5 EG-Vertrag, auch im Lichte der Grundsätze, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat, auf die in den Gründen dieses Beschlusses verwiesen wurde, ein Gesetz eines Mitgliedstaats vereinbar, in dem der Mitgliedstaat die Verfahrensmodalitäten für die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs durch Bürger, denen dieses Recht wegen fehlender Umsetzung nicht unmittelbar anwendbarer Richtlinien aufgrund der Gemeinschaftsrechtsordnung zusteht, so regelt, daß der Geschädigte die Klage nur innerhalb einer

6 — Nach dem Vorlagebeschluß ist davon auszugehen, daß diese in Artikel 2 Absatz 5 des Decreto legislativo vorgesehene Frist an dem Tage zu laufen beginnt, an dem der *Antrag* auf Leistungsgewährung gestellt wird. Ich verstehe nicht, wieso die Verjährung — ein Institut, das Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze und somit dem Gerichtshof vertraut ist (siehe Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 20/88, Roquette, Slg. 1989, 1553, Randnrn. 12 und 13) — an diesem Tage zu laufen beginnt und nicht zu dem Zeitpunkt, in dem der Schaden eingetreten und es möglich geworden ist, dessen Wiedergutmachung im Rechtswege zu betreiben (siehe das Urteil vom 7. November 1985 in der Rechtssache 145/83, Adams, Slg. 1985, 3539).

einjährigen Ausschlußfrist erheben kann, die am Tag des Inkrafttretens dieser innerstaatlichen Regelung zu laufen beginnt, während die Schadensersatzklage aus außervertraglicher Haftung im innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats normalerweise einer Verjährungsfrist von fünf Jahren unterliegt und auch die Klage, mit der im Rahmen der durch die vollständige Umsetzung der Richtlinie geschaffenen Regelung die Sozialleistung begehrt wird, einer einjährigen Frist unterliegt, bei der es sich aber um eine Verjährungsfrist handelt, wenn der Mitgliedstaat auf diese Weise für den gerichtlichen Schutz der in der Gemeinschaftsrechtsordnung begründeten Rechte einen Verfahrensmechanismus vorsieht, der sich in der erwähnten Hinsicht von „ähnlichen" Klagen und Rechtsbehelfen unterscheidet, wie sie das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaats vorsieht (wobei noch zu präzisieren ist, daß sämtliche Klagen, die auf die Erlangung der Leistungen gerichtet sind, die der gesetzlich zur Schadensersatzleistung verpflichtete Träger zu erbringen hat, zur Zeit nach dem innerstaatlichen Recht des Mitgliedstaats jedenfalls einer einjährigen Ausschlußfrist unterliegen), und ist das nationale Gericht im Falle der Unvereinbarkeit dieses Gesetzes verpflichtet, diese Ausschlußfrist unangewendet zu lassen und den geschädigten Bürgern so die Erhebung der Klage auch nach Ablauf der einjährigen Ausschlußfrist zu ermöglichen, und gilt in diesem Fall dann die für gewöhnliche Schadensersatzklagen vorgesehene fünfjährige Verjährungsfrist oder die für die Erlangung der Sozialleistungen im Rahmen des „regulären" Systems vorgesehene einjährige Verjährungsfrist?

III — Zur Zulässigkeit

13. Das INPS führt aus, zur Beantwortung der Vorlagefrage brauche man nicht auf andere gemeinschaftsrechtliche Aussagen zurückzugreifen als diejenigen, die in dem Urteil des Gerichtshofes vom 19. November 1991 in der Rechtssache Francovich u. a. (im folgenden: Francovich I) [7] enthalten seien; der Gerichtshof werde aufgefordert, sich außerhalb seiner Zuständigkeit über die Vereinbarkeit bestimmter innerstaatlicher Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu äußern; er sei nicht zuständig für die Auslegung einer nicht mit unmittelbarer Wirkung ausgestatteten Richtlinie wie vorliegende Richtlinie 80/987; über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 7 des Decreto legislativo habe sich bereits der italienische Verfassungsgerichtshof ausgesprochen.

14. Damit bringt das INPS im wesentlichen das gleiche vor wie in den verbundenen Rechtssachen C-94/95 und C-95/95 (Bonifaci u. a.); das Vorbringen muß aus den Gründen zurückgewiesen werden, die ich in meinen Schlußanträgen in diesen Rechtssachen dargelegt habe [8].

15. Soweit im besonderen behauptet wird, wenn der Pretore weiterhin an der Gültigkeit der streitigen innerstaatlichen Bestimmungen zweifele, müsse er sich erneut an das Oberste Gericht (den Verfassungsgerichtshof) wenden und dürfe diesen Schritt nicht umgehen, ist das Vorbringen unzulässig, da es, auf das innerstaatliche Recht gestützt, in Frage stellt, daß sich alle Gerichte gemäß Artikel 177 EG-Vertrag an den Gerichtshof wenden und

7 — Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Slg. 1991, I-5357).

8 — Siehe die Nrn. 27, 28 und 31 bis 34.

ihn um die Beantwortung von Fragen des Gemeinschaftsrechts ersuchen können [9].

IV — Zur materiell-rechtlichen Seite

16. Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Richtlinien, die gemäß Artikel 189 EG-Vertrag das zu erreichende Ziel bestimmen und den Mitgliedstaaten die Wahl von Form und Mitteln überlassen, enthält im wesentlichen materiell-rechtliche Vorschriften. Auch wenn es subjektive Rechte der einzelnen vorsieht, legt es für die Durchsetzung dieser Rechte keine speziell verfahrensrechtlichen Normen und schon gar nicht verfahrensrechtliche Normen für die Geltendmachung der Rechte vor den innerstaatlichen Gerichten fest. Ferner hat „der Vertrag ... nicht zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen [wollen]“ [10]. In Ermangelung gleichartiger Normen des Gemeinschaftsrechts gelten daher die einschlägigen Normen der innerstaatlichen Rechtsordnung.

17. Die prozeßrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten ist jedoch nicht unbegrenzt. Im Lichte der Grundsätze des Vorrangs und der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts dürfen die innerstaatlichen prozeßrechtlichen Normen, die für die Durchsetzung der vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Rechte zur Verfügung stehen, zum einen nicht ungünstiger sein als diejenigen, die für entsprechende Beschwerden und Rechtsbehelfe des innerstaatlichen Rechts gelten; zum anderen müssen sie, um wirksam zu sein, ein Mindestmaß an Voraussetzungen erfüllen.

18. Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, sind die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung von Verfahren, die den Schutz der den Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, „mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten. Jedoch dürfen diese Verfahren nicht ungünstiger gestaltet werden als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen, und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren“ [11].

19. Das gilt auch hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Modalitäten der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen im Fall der Verletzung vom Gemeinschaftsrecht verliehener subjektiver Rechte. Wie der

9 — Siehe das Urteil vom 3. April 1968 in der Rechtssache 28/67 (Molkerei Zentrale Westfalen-Lippe, Slg. 1968, 191).

10 — Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 168/80 (Rewe, Slg. 1805, Randnr. 44).

11 — Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1995 in den verbundenen Rechtssachen C-430/93 und C-431/93 (Van Schijndel u. a., Slg. 1995, I-4075, Randnr. 17). Siehe ferner insbesondere die Urteile vom 16. Dezember 1976 in den Rechtssache 33/76 (Rewe, 1976, 1989, Randnr. 5) und 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043, Randnrn. 12 bis 16); vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 68/79 (Just, Slg. 1980, 501, Randnr. 25); vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79 (Denkavit italiana u. a., Slg. 1980, 1205, Randnr. 23); vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595, Randnr. 14); vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache 208/90 (Emmott, Slg. 1991, I-4269, Randnr. 16) und vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-312/93 (Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12).

Gerichtshof ausgeführt hat, „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" [12].

20. Die *konkrete* Feststellung, ob eine verfahrensrechtliche innerstaatliche Bestimmung diese Voraussetzungen erfüllt, ist Sache der nationalen Gerichte, denen die Aufgabe zufällt, „entsprechend den in Artikel 5 EWG-Vertrag ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt" [13]. Wenn ein nationales Gericht feststellt, daß eine innerstaatliche Norm in dieser Hinsicht nicht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht steht, muß es sie daher unangewendet lassen [14].

21. Die *abstrakte* Feststellung der vorgenannten Voraussetzungen ist jedoch Sache des Gerichtshofes, dem im Rahmen der in Artikel 177 EG-Vertrag vorgesehenen Vorlagen zur Vorabentscheidung die Aufgabe zukommt, die einheitliche und gleiche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten [15].

22. Zu diesem Zweck werde ich die streitige Verfahrensvorschrift nicht isoliert prüfen, sondern sie in ihren prozessualen Zusammenhang stellen. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, „[ist] für die Anwendung dieser Grundsätze ... jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen. Dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens." [16]

23. Bezeichnend ist ein Fall, in dem das innerstaatliche Gericht eine Frist von 60 Tagen für die Geltendmachung eines neuen, auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Klagegrundes vor dem Berufungsgericht gesetzt und auf diese Weise verhindert hat,

12 — Urteil Francovich (Fußnote 7, Randnr. 43) (Hervorhebungen nur hier). Siehe auch das Urteil vom 5. März 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du Pêcheur, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 67).

13 — Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame u. a., Slg. 1990, I-2433, Randnr. 19).

14 — Siehe Randnrn. 21 und 23 desselben Urteils.

15 — Wie es scheint, greift der Gerichtshof zu diesem Zweck abstrakt auf eine hypothetische verfahrensrechtliche Norm zurück, die die Merkmale der innerstaatlichen Vorschriften aufweist, welche für Sachverhalte gilt, wie sie sich aus der Vorlageentscheidung ergeben. Anschließend beurteilt er, ob die Norm mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. In Anbetracht der allgemeinen und abstrakten Natur der Beurteilung kann — und muß — die Entscheidung [des Gerichtshofes] in allen analogen Fällen angewandt werden. Auf diese Weise gelangt man zu einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

16 — Siehe die Urteile Peterbroeck und Van Schijndel (Fußnote 11, Randnrn. 14 bzw. 19).

daß der Klagegrund von Amts wegen geprüft wurde. Der Gerichtshof stellte fest, daß eine „dem einzelnen damit auferlegte Frist von 60 Tagen *als solche* nicht zu beanstanden" ist [17]; angesichts der Besonderheiten des Verfahrens, und zwar gerade weil die Tatsache, daß es den innerstaatlichen Gerichten unmöglich ist, die vorerwähnten Klagegründe von Amts wegen zu prüfen, nicht durch Grundsätze wie die der Rechtssicherheit oder der ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens gerechtfertigt ist, erweist es sich, daß das Gemeinschaftsrecht „unter Voraussetzungen, wie sie durch das im Ausgangsrechtsstreit maßgebliche Verfahren vorgegeben werden", der Anwendung einer derartigen verfahrensrechtlichen Norm entgegensteht [18].

24. Andererseits hat der Gerichtshof, wenn es um Ausschlußfristen für die Geltendmachung von Klagegründen in Steuersachen ging, anhand ähnlicher Kriterien in ständiger Rechtsprechung festgestellt, „die Festsetzung [*angemessener*] Fristen für die Rechtsverfolgung", die „[einen] Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit, das zugleich den Abgabepflichtigen und die Behörde schützt", darstelle, sei mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar [19]. Wie der Gerichtshof ebenfalls ausgeführt hat, „genügt die Festsetzung *angemessener* Fristen, nach deren Ablauf Klagen nicht mehr zulässig sind, grundsätzlich diesen beiden Voraussetzungen ..." [20].

25. Dennoch genügt es nicht, daß die innerstaatliche Verfahrensvorschrift „angemessen" oder „als solche nicht zu beanstanden" ist. Es wird außerdem verlangt, daß sie nicht ungünstiger als Vorschriften ist, die für gleichartige Rechtsbehelfe des nationalen Rechts gelten, die in analogen Verfahren geltend gemacht werden. Dies macht einen Vergleich zwischen gleichartigen Verfahren mit dem Ziel notwendig, festzustellen, ob die verfahrensrechtlichen Bestimmungen, die die streitige Vorschrift enthalten, auf deren Grundlage die Befriedigung eines vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Anspruchs betrieben wird, möglicherweise ungünstiger sind als gleichartige Verfahrensbestimmungen, mit denen die Befriedigung eines analogen, auf das nationale Recht gestützten Anspruchs verfolgt wird.

26. Bei der Gegenüberstellung müssen gleichartige Situationen miteinander verglichen werden. So wird bei einem Vergleich prozeßrechtlicher Vorschriften gemäß den vorstehenden Ausführungen zu beachten sein: *erstens*, daß die Ansprüche, deren Befriedigung gerichtlich angestrebt wird, sich entsprechen; *zweitens*, daß die einander gegenübergestellten Verfahrensvorschriften nicht jeweils für sich, sondern in Zusammenhang mit der prozeßrechtlichen Regelung ins Auge gefaßt werden, zu der sie gehören; *drittens*, daß diese Verfahren nicht zufällig gewählt werden, sondern gleichartig sind.

27. Aus diesem Grund müssen einander Ansprüche, Verfahrensvorschriften und Verfahrensabläufe der gleichen Art gegenübergestellt werden, nicht aber unterschiedliche Ansprüche oder Vorschriften, die unabhängig vom entsprechenden Verfahren betrachtet werden, oder Vorschriften, die für unterschiedliche Verfahren gelten, wie z. B. Verwaltungsverfahren einerseits und gerichtliche Verfahren andererseits.

17 — Urteil Peterbroeck, a. a. O., Randnr. 16.

18 — Randnrn. 20 und 21 desselben Urteils.

19 — Siehe die oben (Fußnote 11) zitierten Urteile in den Rechtssachen Rewe (Randnr. 5), Comet (Randnrn. 17 und 18) und Denkavit u. a. (Randnr. 23); Hervorhebungen nur hier.

20 — Urteil Emmott (Fußnote 11, Randnr. 17) (Hervorhebung nur hier).

28. Wir kommen jetzt zu der Vorlagefrage und zu der umstrittenen, für Schadensersatzklagen geltenden Einjahresfrist. Gemäß den vorstehenden Überlegungen ist grundsätzlich zu untersuchen, ob die Frist die Ausübung des Klagerechts praktisch unmöglich macht oder außerordentlich erschwert.

29. Die Klägerin wiederholt die Argumente, die sie bereits dem vorlegenden Gericht vorgetragen hat, nämlich daß die mit der streitigen Bestimmung des italienischen Rechts getroffene Regelung die rechtzeitige Ausübung des Klagerechts u. a. wegen der Ungewißheit hinsichtlich der passiv legitimierten Person und des zuständigen Gerichts unmöglich gemacht habe.

30. Nach ständiger Rechsprechung sind die Parteien im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 EG-Vertrag lediglich aufgefordert, ihre Bemerkungen vorzutragen [21], und zwar innerhalb der vom vorlegenden Gericht gezogenen Grenzen [22], können aber mit diesen Bemerkungen nicht den Inhalt der Vorlagefrage ändern [23].

31. Da das vorlegende Gericht, wie dargelegt [24], jene Argumente zurückgewiesen hat, können sie vorliegend nicht berücksichtigt werden.

32. Was die Länge der für die Erhebung von Schadensersatzklagen geltenden Frist anbelangt, so läßt sich nicht behaupten, daß der Zeitraum von einem Jahr, vom Inkrafttreten des die Frist festsetzenden Gesetzgebungsaktes an gerechnet, für sich allein die Ausübung des Klagerechts besonders erschwert oder gar praktisch unmöglich macht. Nach der allgemeinen Erfahrung ist ein Zeitraum von zwölf Monaten angemessen und ausreichend, damit eine sorgfältig handelnde Partei ihre Rechte wahrnehmen kann.

33. Überdies ist, wie die italienische Regierung bemerkt, zu vermuten, daß die Betroffenen mit der Veröffentlichung des Decreto legislativo Kenntnis von Laufzeit und Ablauf der in Rede stehenden Frist erlangt haben. Aufgrund dieser wesentlichen Kenntnis [25] konnten und mußten sie ihre Rechte innerhalb dieses Zeitraums ausüben.

34. In diesem Zusammenhang ist auch das Vorbringen der italienischen Regierung in Betracht zu ziehen, die Festsetzung der genannten Frist sei unerläßlich gewesen, um die Unsicherheit zu beseitigen, die bei vor vielen Jahren — genauer gesagt, am 23.

21 — Urteil vom 19. Januar 1994 in der Rechtssache C-364/92 (SAT, Slg. 1994, I-43, Randnr. 9).

22 — Siehe Urteil vom 1. März 1973 in der Rechtssache 62/72 (Bollmann, Slg. 1973, 269, Randnr. 4).

23 — Urteil vom 21. März 1996 in der Rechtssache C-297/94 (Bruyère u. a., Slg. 1996, I-1551, Randnr. 19).

24 — Siehe oben, Nr. 9.

25 — Siehe das Urteil Brasserie du Pêcheur (Fußnote 12, Randnr. 84).

Oktober 1983, zu welchem Zeitpunkt die Richtlinie in die italienische Rechtsordnung hätte eingefügt werden müssen — eingetretenen Situationen bestand.

35. Was den Vergleich betrifft, den das vorlegende Gericht mit „ähnlichen" Ansprüchen und Verfahrensarten des italienischen Rechts vornimmt, so ist folgendes zu bemerken:

Wie die Klägerin und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht vortragen, sind das vom Decreto legislativo für die Gewährung der Garantie vorgesehene konsolidierte System und die Entschädigung für die Vergangenheit zwei verschiedene Regelungen, die unterschiedliche Ziele verfolgen und für die unterschiedliche Verfahren gelten. Das erstgenannte Verfahren ist administrativer Art, sieht einen an die Verwaltung (Garantiefonds) zu richtenden Antrag vor und zielt auf die Gewährung der gesetzlich vorgeschriebenen Garantie, während das zweitgenannte gerichtlicher Natur ist, mit der Erhebung einer Schadensersatzklage beginnt und die Entschädigung derjenigen anstrebt, die infolge der verspäteten Umsetzung der Richtlinie einen Schaden erlitten haben. Die jeweiligen Ansprüche und Verfahrensarten sind daher nicht gleichartig und können somit, wie aus den bisherigen Ausführungen [26] hervorgeht, nicht miteinander verglichen werden.

26 — Siehe oben, Nrn. 26 und 27.

36. Was die fünfjährige Verjährungsfrist des Gemeinschaftsrechts für Ansprüche auf Schadensersatz wegen außervertraglicher Haftung betrifft, so reichen die Angaben des vorlegenden Gerichts für eine Gegenüberstellung mit der streitigen Frist nicht aus. Wenn ich recht sehe, geht es im ersten Fall um die Verjährung eines Anspruchs, während es sich vorliegend um eine Ausschlußfrist für die Inanspruchnahme eines gerichtlichen Rechtsbehelfs handelt. Handelt es sich im italienischen Recht um ein und dieselbe Sache? Und um welche Art Anspruch handelt es sich? Im vorliegenden Fall kann eine solche Haftung — auch in dem Sinne, in dem sich der Pretore auf die außervertragliche Haftung *des Staates* bezieht — bekanntlich in einer Reihe unterschiedlicher Fälle ausgelöst werden (u. a. Haftung für Tätlichkeiten, dienstliche Fehler, rechtswidrige Handlungen oder Unterlassungen der Verwaltung, Erlaß verfassungswidriger Gesetze); dem entsprechen auch die jeweils entstandenen Ansprüche.

37. Das vorlegende Gericht hat also seine Untersuchung auf einen Anspruch zu konzentrieren (und zu beschränken), der demjenigen ähnlich ist, dessen Befriedigung im vorliegenden Fall angestrebt wird, und anschließend zu prüfen, wie die innerstaatliche Rechtsordnung jenen Anspruch prozeßrechtlich behandelt (oder behandeln würde).

38. In unserem Fall handelt es sich um einen Schadensersatzanspruch, der darauf gestützt wird, daß die Richtlinie 80/987 nicht fristgemäß in italienisches Recht umgesetzt wurde, so daß die Betroffenen nicht rechtzeitig in den Genuß der in der Richtlinie vorgesehenen Garantie kommen konnten. Nur das vorlegende Gericht kann wissen, welcher dem italienischen Recht bekannte Anspruch ähnlicher Natur ist.

39. Wenn es notwendig sein sollte, dem vorlegenden Gericht einen Vergleichspunkt zu benennen, so wäre dies meines Erachtens die außervertragliche Haftung des Staates für den verspäteten Erlaß einer in einem Ermächtigungsgesetz vorgesehenen Rechtsnorm. In der Tat besteht in Rechtsordnungen wie der italienischen, die das Institut der gesetzlichen Ermächtigung kennen (Artikel 76 der italienischen Verfassung), die Möglichkeit, daß das Gesetz eine bestimmte Materie mehr oder weniger eingehend regelt und die Verwaltung ermächtigt, ergänzende oder vervollständigende Regelungen zu treffen. Diese Situation weist eine gewisse Analogie zu dem System von Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag auf, wonach die Richtlinie das angestrebte Ziel angibt, möglicherweise auch wesentliche Regelungen trifft und dem Mitgliedstaat die Wahl der Form und der Mittel überläßt. Das vorlegende Gericht könnte infolgedessen prüfen, unter welchen prozessualen Voraussetzungen Personen den Staat auf Schadensersatz verklagen können, die durch den verspäteten Erlaß einer in einem Ermächtigungsgesetz, das den Bürgern Rechte zuerkennt, vorgesehenen Rechtsnorm einen Schaden erlitten haben.

40. Da das vorlegende Gericht die Frage nicht geklärt hat, nach welcher Methode es zu beurteilen gedenkt, ob andere ihm bekannte prozeßrechtliche Fristen „ähnlicher" Natur sind wie die streitige Frist, bedarf es keiner weiteren Untersuchung der Alternativlösungen, die das vorlegende Gericht für denkbar hält; ebenso wenig bedarf es einer Beantwortung des zweiten und dritten Teils der Vorlagefrage.

V — Ergebnis

Nach alledem schlage ich vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Es ist mit dem Gemeinschaftsrecht nach seinem gegenwärtigen Stand nicht unvereinbar, wenn für die Erhebung einer Schadensersatzklage unter Voraussetzungen, wie sie im Ausgangsrechtsstreit vorliegen, eine Ausschlußfrist von einem Jahr festgesetzt wird, vorausgesetzt jedoch, daß die prozeßrechtlichen Modalitäten für die Ausübung des in Rede stehenden Klagerechts nicht ungünstiger sind als diejenigen, die für analoge, im innerstaatlichen Recht vorgesehene gerichtliche Rechtsbehelfe gelten.