URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
16. Oktober 2003 *

In der Rechtssache C-32/02

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Aresu als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von M. Mari, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 225, S. 16) verstoßen hat, dass sie hinsichtlich der Arbeitgeber, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen, nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen hat,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten R. Schintgen, des Richters V. Skouris und der Richterin N. Colneric (Berichterstatterin),

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 5. Februar 2002 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage auf Feststellung erhoben, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 225, S. 16) verstoßen hat, dass sie hinsichtlich der Arbeitgeber, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen, nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen hat.

Rechtlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung

2 Die Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) in der durch die Richtlinie 92/56/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 (ABl. L 245, S. 3) geänderten Fassung ist durch die Richtlinie 98/59 kodifiziert worden. Es wurde dabei keine neue Umsetzungsfrist gewährt.

3 In der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie 98/59 heißt es:

„Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft ist es wichtig, den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen zu verstärken."

4 Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Für die Durchführung dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

a) ‚Massenentlassungen' sind Entlassungen, die ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen, vornimmt und bei denen — nach Wahl der Mitgliedstaaten — die Zahl der Entlassungen

i) entweder innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen

— mindestens 10 in Betrieben mit in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmern,

— mindestens 10 v. H. der Arbeitnehmer in Betrieben mit in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmern,

— mindestens 30 in Betrieben mit in der Regel mindestens 300 Arbeitnehmern,

ii) oder innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen mindestens 20, und zwar unabhängig davon, wie viele Arbeitnehmer in der Regel in dem betreffenden Betrieb beschäftigt sind,

beträgt;

...“

5 Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/59 sieht vor:

„Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf

a) Massenentlassungen im Rahmen von Arbeitsverträgen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen werden, es sei denn, dass diese Entlassungen vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen;

b) Arbeitnehmer öffentlicher Verwaltungen oder von Einrichtungen des öffentlichen Rechts (oder in Mitgliedstaaten, die diesen Begriff nicht kennen, von gleichwertigen Stellen);

c) Besatzungen von Seeschiffen."

6 Beabsichtigt ein Arbeitgeber, Massenentlassungen vorzunehmen, so hat er den in Artikel 2 der Richtlinie 98/59 niedergelegten Informations- und Konsultationspflichten zu genügen und das Verfahren nach den Artikeln 3 und 4 dieser Richtlinie einzuhalten, die die Einbeziehung der zuständigen Behörde vorsehen.

Die nationale Regelung

7 In den Artikeln 4, 15bis und 24 des Gesetzes Nr. 223 vom 23. Juli 1991 betreffend Bestimmungen über betriebsbedingte Arbeitslosigkeit, Mobilität, Arbeitslosenunterstützung, die Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien und die Arbeitsvermittlung sowie andere Vorschriften über den Arbeitsmarkt (GURI Nr. 175 vom 27. Juli 1991, supplemento ordinario) in der durch das Decreto Legislativo Nr. 151 vom 26. Mai 1997 zur Umsetzung der Richtlinie 92/56/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen geänderten Fassung (GURI Nr. 135 vom 12. Juni 1997, im Folgenden: Gesetz Nr. 223/91) sind es stets die „Unternehmen", denen im Rahmen von Massenentlassungen die Informations- und Mitteilungspflichten sowie die Verpflichtung zur Einhaltung des besonderen Mobilitätsverfahrens nach diesem Gesetz obliegen.

8 Artikel 2082 des Codice Civile (im Folgenden: italienisches Zivilgesetzbuch) bestimmt:

„‚Unternehmer' ist jede Person, die beruflich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, um Waren oder Dienstleistungen herzustellen oder auszutauschen."

Das außergerichtliche Verfahren

9 Da die Kommission der Ansicht ist, dass die vorstehend genannten italienischen Rechtsvorschriften teilweise mit den Vorschriften der Richtlinie 98/59 unvereinbar sind, leitete sie das Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem sie der Italienischen Republik eine Frist zur Äußerung gesetzt hatte, übermittelte sie ihr am 20. April 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie sie aufforderte, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

10 Da sie von der Italienischen Republik keine Antwort erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Das Verfahren vor dem Gerichtshof

11 Da die Italienische Republik innerhalb der hierfür vorgeschriebenen Frist keine Klagebeantwortung eingereicht hatte, hat die Kanzlei des Gerichtshofes die Kommission gefragt, ob sie beabsichtige, von dem Versäumnisverfahren nach Artikel 94 § 1 der Verfahrensordnung Gebrauch zu machen.

12 Mit Schreiben vom 28. Juni 2002 teilte die Kommission dem Gerichtshof mit, dass sie darauf verzichte, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, und nichts gegen eine verspätete Einreichung der Klagebeantwortung der Italienischen Republik einzuwenden habe.

13 Ein derartiger Schriftsatz ist am 8. Juli 2002 per Fax beim Gerichtshof eingegangen.

14 Nachdem die Italienische Republik die Durchführung einer mündlichen Verhandlung beantragt hatte, nahm sie diesen Antrag mit Fax vom 29. April 2003 mit der Begründung zurück, dass zwar am 3. Februar 2003 ein Ermächtigungsgesetz, aber noch nicht das Decreto Legislativo zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie 98/59 erlassen worden sei.

Zur Klage

15 Einleitend ist festzustellen, dass die Klagebeantwortung der Italienischen Republik nicht berücksichtigt werden kann. Diese ist nämlich nicht innerhalb der in Artikel 40 § 1 der Verfahrensordnung vorgesehenen Frist eingegangen, die vom Präsidenten nicht nach Artikel 40 § 2 der Verfahrensordnung verlängert worden ist, da der genannte Mitgliedstaat keinen dahin gehenden Antrag eingereicht hat. Das Einverständnis der Kommission mit einer verspäteten Einreichung kann nicht berücksichtigt werden, da die genannte Frist nicht zur Disposition der Parteien steht. Außerdem entspricht die Klagebeantwortung der Italienischen Republik nicht den Formerfordernissen, die sich aus Artikel 37 §§ 1 und 6 der Verfahrensordnung ergeben, denn sie ist nur als Fax an die Kanzlei des Gerichtshofes gesandt worden, ohne dass das Original spätestens zehn Tage nach dieser Übersendung übermittelt worden ist.

Vorbringen der Kommission

16 Die Kommission macht geltend, dass im italienischen Handelsrecht nach ständiger Rechtsprechung mit dem Begriff „Unternehmer" im Sinne des Artikels 2082 des italienischen Zivilgesetzbuchs im Wesentlichen jede Person gemeint sei, die beruflich ausschließlich oder in erster Linie eine wirtschaftliche Tätigkeit der Herstellung oder des Austauschs von Waren oder Dienstleistungen mit dem klaren Ziel der Vergütung der Produktionsfaktoren ausübe. Die Tätigkeit müsse einem Erwerbszweck dienen, d. h. als Ausgleich für das Unternehmerrisiko einen Gewinn erzeugen.

17 Die Kommission wirft der Italienischen Republik vor, die Richtlinie 98/59 hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs nicht richtig umgesetzt zu haben. Während es darin nämlich um von einem „Arbeitgeber" durchgeführte Massenentlassungen gehe, bezögen sich die Vorschriften des Gesetzes Nr. 223/91 ausschließlich auf Massenentlassungen durch Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer, die als „Unternehmer" im Sinne des Artikels 2082 des italienischen Zivilgesetzbuchs eingestuft werden könnten.

18 Im italienischen Recht fielen Personen und Einrichtungen oder Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts ohne Erwerbszweck nicht unter den Begriff „Unternehmer" und könnten daher für die Anwendung des Gesetzes Nr. 223/91 nicht als „Unternehmen" eingestuft werden, da mit diesem Begriff ein besonderes Erfordernis verbunden sei, nämlich die Absicht einer Gewinnerzielung als Ausgleich für das Unternehmerrisiko. Die italienischen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 98/59 führten somit eine gesetzliche Ausnahme für all die Arbeitgeber ein, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgten, selbst wenn sie mehrere hundert Personen beschäftigten und eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung hätten. Als Beispiel führt die Kommission die Gewerkschaften, Stiftungen, politischen Parteien, Personengesellschaften, Genossenschaften und nichtstaatlichen Organisationen an.

19 Die Kommission macht geltend, sie habe zahlreiche Beschwerden erhalten, die sie auf konkrete Fälle der Nichtanwendung der italienischen Rechtsvorschriften über Massenentlassungen auf Arbeitnehmer durch Einrichtungen ohne Erwerbszweck, wie die Nationale Vereinigung der Landwirte (Coldiretti) und die Nationale Vereinigung der Handelsunternehmen (Confcommercio) aufmerksam gemacht hätten. Es handele sich dabei jedoch um zwei Verbände, die mehrere hundert Personen beschäftigten.

20 Die Richtlinie 98/59 enthalte zwar keine Definition des Begriffes „Arbeitgeber", sie beziehe sich jedoch auf alle Arbeitgeber unabhängig davon, ob sie einen Erwerbszweck verfolgten.

21 Die Kommission beruft sich in dieser Hinsicht auf Randnummer 17 des Urteils vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85 (Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121), wonach das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses darin bestehe, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringe, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhalte.

22 Da Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/59 hinsichtlich des Anwendungsbereichs eindeutige Ausnahmen festlege, könnten die Mitgliedstaaten diese Vorschrift nicht durch eine restriktive Auslegung bestimmter darin enthaltener Begriffe, insbesondere des Begriffes „Arbeitgeber", einschränken. Ein derartiger Ansatz würde eine Ungleichbehandlung zwischen den Arbeitnehmern einführen, die durch die Art ihrer Tätigkeit, ihren Status oder ihre soziale Situation nicht gerechtfertigt werden könne.

23 Die Richtlinie 98/59 sei daher auf Massenentlassungen aller Arbeitgeber oder aller natürlichen oder juristischen Personen anwendbar, mit denen ein Arbeitsverhältnis eingegangen worden sei, auch wenn sie keinen Erwerbszweck verfolgten. Das italienische Recht, insbesondere das Gesetz Nr. 223/91, das die

Gewährung der den Arbeitnehmern gebotenen Garantien auf Unternehmen beschränke und ungerechtfertigterweise all die Arbeitgeber ausschließe, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgten, sei daher offensichtlich mit der genannten Richtlinie unvereinbar.

24 Zur Stützung ihres Vorbringens erinnert die Kommission an die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Anwendungsbereich der 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 oder Betriebsteilen (ABl. L 61, S. 26) in der durch die Richtlinie 98/50/EG des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. L 201, S. 88) geänderten und durch die Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 (ABl. L 82, S. 16) kodifizierten Fassung. In der Richtlinie 77/187 würden ständig die Begriffe „Unternehmen" und „Unternehmer" verwendet, die eine eher wirtschaftliche Konnotation hätten, in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c in der sich aus der Richtlinie 98/50 ergebenden Fassung werde jedoch klargestellt, dass sie „für öffentliche und private Unternehmen [gilt], die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, unabhängig davon, ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht". Diese neue Bestimmung sei infolge der Urteile vom 19. Mai 1992 in der Rechtssache C-29/91 (Redmond Stichting, Slg. 1992, I-3189, Randnrn. 3 und 4) und vom 8. Juni 1994 in der Rechtssache C-382/92 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2435) geschaffen worden. In dem letztgenannten Urteil habe der Gerichtshof festgestellt, dass das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland dadurch gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe, dass es Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht vom Geltungsbereich der nationalen Regelung zur Umsetzung der Richtlinie 77/187 ausgenommen habe. Dabei habe er in Randnummer 45 des Urteils in dieser Hinsicht die Ansicht vertreten, dass der Umstand, dass die von einem Unternehmen ausgeübte Tätigkeit nicht auf Gewinn ausgerichtet sei, allein nicht geeignet sei, dieser Tätigkeit ihren wirtschaftlichen Charakter zu nehmen oder das Unternehmen vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie auszuschließen.

25 Wenn die Richtlinie 77/187, die sich auf „Unternehmen" beziehe, auf natürliche oder juristische Personen ohne Erwerbszweck anwendbar sei, so müsse umso mehr auch die Richtlinie 98/59, die als Adressaten der darin vorgesehenen Verpflichtungen die „Arbeitgeber" nenne, auf natürliche oder juristische Personen Anwendung finden, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgten, jedoch Partei eines Arbeitsverhältnisses im Sinne des Gemeinschaftsrechts seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

26 Der Begriff „Arbeitgeber" im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 98/59 schließt auch Arbeitgeber ein, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen. Wie sich nämlich schon aus dem Wortlaut des Artikels 1 dieser Richtlinie ergibt, ist diese Vorschrift ohne weitere Unterscheidungen auf von einem „Arbeitgeber" durchgeführte Entlassungen anwendbar und bezieht sich daher auf alle Arbeitgeber. Die entgegengesetzte Auslegung wäre auch mit dem Zweck der Richtlinie, wie er sich aus deren zweiter Begründungserwägung ergibt, nicht vereinbar.

27 Die Kommission hat gezeigt, dass diese Kategorie von Arbeitgebern nicht unter die italienischen Regelungen zur Umsetzung der genannten Richtlinie fällt.

28 Es ist daher festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/59 verstoßen hat, dass sie hinsichtlich der Arbeitgeber, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen, nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen hat.

Kosten

29 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen verstoßen, dass sie hinsichtlich der Arbeitgeber, die im Rahmen ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen, nicht die erforderlichen Vorschriften erlassen hat.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Schintgen Skouris Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Oktober 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris