SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 21. November 1996 *

Einleitende Bemerkungen

In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof über zwei Vorabentscheidungsfragen der Cour d'appel Douai zu entscheiden, die die Auslegung der Artikel 4 und 11 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 (im folgenden: Richtlinie) [1] betreffen.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. Zweck der genannten Richtlinie ist die Schaffung eines nationalen Systems für die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer.

a) Artikel 3 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vorbehaltlich des Artikels 4 Garantieeinrichtungen 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,

* Originalsprache: Griechisch.
1 — ABl. L 283, S. 23.

— 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."

b) In Artikel 4 der Richtlinie heißt es:

„(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 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 Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers liegen;

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

— in dem Fall des Artikels 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nicht erfüllten 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.

(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.

Machen die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch, so teilen sie der Kommission mit, nach welchen Methoden sie die Höchstgrenze festsetzen."

c) Artikel 11 der Richtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliestaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie innerhalb von sechsunddreißig Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen."

B — *Nationales Recht*

2. Schon vor Inkrafttreten der Richtlinie gab es im französischen Recht eine durch Gesetz und Verordnung festgelegte Regelung zum Schutz der Arbeitnehmer gegen die Gefahr, daß wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers das Arbeitsentgelt nicht gezahlt wird. Im einzelnen war aufgrund des französischen Gesetzes Nr. 73-1194 vom 27. Februar 1973 [2] die Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (im folgenden: AGS) gegründet worden, zu deren Fonds die nationalen Arbeitgeberverbände Beiträge leisten und die als Garantieeinrichtung fungiert. Soweit sie Ansprüche von Arbeitnehmern erfüllt, gehen deren Rechte gegenüber dem Arbeitgeber oder dessen gesetzlichen Vertretern (in der Praxis: der Konkursverwalter oder der gerichtlich eingesetzte Unternehmensverwalter) auf sie über. Die Aufgaben der AGS werden vor Ort durch die sogenannten „Verbände für die Beschäftigung in Industrie und Handel" (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, kurz: Assedics) wahrgenommen.

3. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Dezember 1973, dessen Bestimmungen als Artikel L. 143-11-8 in das französische Arbeitsgesetzbuch (Code du travail) aufgenommen wurden, wurden Beschränkungen für die oben genannten Garantiezahlungen festgelegt. Insbesondere bestimmt Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs:

„Der Höchstbetrag der in Artikel L. 143-11-8 des Arbeitsgesetzbuchs vorgesehenen Garantie beläuft sich auf das Dreizehnfache des monatlichen Höchstbetrags für die Berechnung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, wenn sich die Forderungen aus einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Tarifvertrag ergeben und aufgrund eines Arbeitsvertrags entstanden sind, der über sechs Monate vor Eröffnung des gerichtlich zugelassenen Sanierungsverfahrens geschlossen worden ist.

2 — JORF vom 30. Dezember 1973, S. 14145.

Maßgebend für seine Berechnung ist der Zeitpunkt der Fälligkeit der Forderung des Arbeitnehmers, spätestens aber der Zeitpunkt der gerichtlichen Feststellung des Sanierungsplans oder der Konkurseröffnung.

In den anderen Fällen ist die genannte Garantie auf das Vierfache des im vorstehenden Absatz genannten monatlichen Höchstbetrags beschränkt."

4. Der französische Gesetzgeber setzte somit nach Maßgabe der Voraussetzungen, unter denen die jeweiligen Ansprüche entstanden sind zweierlei Grenzen für die zu leistende Garantie fest. In der Praxis werden diese als „Höchstgrenze 13" und als „Höchstgrenze 4" bezeichnet, aufgrund deren die Ansprüche der Arbeitnehmer gegenüber der AGS berechnet werden. Am 1. Juli 1995 betrug die „Höchstgrenze 4" 205 440 FF und die „Höchstgrenze 13" 667 680 FF.

II — Sachverhalt

5. François Dumon wurde am 1. April 1977 von der Firma Etablissements Pierre Gilson als Handelsreisender eingestellt. Am 22. August 1989 eröffnete das Tribunal de commerce Lille den Konkurs über das Vermögen seiner Arbeitgeberin und setzte den Konkursverwalter ein. Herr Dumon stellte zum 8. Dezember 1989 seine Tätigkeit für das Unternehmen ein, nachdem er wegen dessen finanzieller Lage entlassen worden war.

Daraufhin rief Herr Dumon wegen der vom Konkursverwalter des Unternehmens nicht voll befriedigten Arbeitnehmeransprüche den Conseil de prud'hommes Tourcoing an und beantragte die Festsetzung der genauen Höhe seiner Ansprüche sowie die Feststellung, daß zu deren Erfüllung die AGS, vertreten durch die Assedic Pas-de-Calais, verpflichtet ist.

6. Mit Urteil vom 27. Januar 1995 entschied der Conseil de prud'hommes, daß Herr Dumon in der Tat Konkursgläubiger in dem fraglichen Konkursverfahren ist, und setzte die noch offenen Ansprüche aus dem früheren Arbeitsverhältnis zwischen Herrn Dumon und dem Unternehmen auf 380 840 FF fest. Ferner entschied er entgegen der Auffassung der AGS, daß die genannte Forderung gemäß dem Arbeitsgesetzbuch der AGS im Rahmen der „Höchstgrenze 13" entgegengehalten werden kann.

7. Die AGS, vertreten durch die Assedic Pas-de-Calais, legte gegen dieses erstinstanzliche Urteil Berufung bei der Cour d'appel Douai ein, mit dem sie geltend machte, daß im Fall von Herrn Dumon nicht die „Höchstgrenze 13", sondern die „Höchstgrenze 4" anwendbar sei. Daher seien unter Berücksichtigung der schon an ihn ausgezahlten Beträge sämtliche Forderungen des Berufungsbeklagten gegen sie erledigt.

Herr Dumon beantragte dagegen in der zweiten Instanz außer der Bestätigung des angefochtenen Urteils, die Berufungsklägerin

zur Garantieleistung für die ihm bereits zuerkannten Forderungen — abzüglich der schon bereits gezahlten Beträge — in Höhe von 380 840 FF, also im Rahmen der „Höchstgrenze 13", zu verurteilen.

8. Hilfsweise macht Herr Dumon geltend, die französischen Rechtsvorschriften, durch die die Höchstgrenze für die Garantieleistung festgelegt werde, insbesondere Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs, stünden nicht im Einklang mit den entsprechenden Vorschriften der Richtlinie. Diese entfalte unmittelbare Wirkung im französischen Recht und stelle ohne Beschränkung den Grundsatz der Garantie für die Befriedigung der aus dem Arbeitsverhältnis erwachsenen Ansprüche der Arbeitnehmer vom Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitsgebers an auf und verpflichte die Mitgliedstaaten, ihr innerhalb von sechsunddreißig Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Ausnahmsweise gestatte die Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber die Festsetzung einer Höchstgrenze der Garantieleistung, doch hänge diese Befugnis von der vorherigen Unterrichtung der Kommission ab. Im Falle des Artikels D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs deute nichts darauf hin, daß die Kommission vorab über die getroffenen Maßnahmen unterrichtet worden sei; die fraglichen nationalen Regelungen seien daher unanwendbar geworden.

Aus den oben dargelegten Gründen beantragte Herr Dumon, den Gerichtshof zur Klärung der Vereinbarkeit des oben genannten Artikels D. 143-2 mit der Richtlinie um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.

9. In ihrem Urteil vom 27. Januar 1995 weist die Cour d'appel Douai zwar darauf hin, daß die Richtlinie 80/987 „ihrer Natur nach im Gegensatz zu einer Verordnung nicht dazu bestimmt [ist], systematisch für einen Einzelnen ein Recht zu begründen", setzt aber mit diesem Urteil das bei ihr anhängige Verfahren aus und legt dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vor.

III — Die Vorabentscheidungsfragen

10. Die dem Gerichtshof vorgelegten Vorabentscheidungsfragen lauten:

1. Ist Artikel 4 der Richtlinie 80/987/EWG vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers von allgemeiner Geltung und verbindlich und muß er daher im nationalen Recht unmittelbare Wirkung entfalten?

2. Ist Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs (wonach sich der

Höchstbetrag der in Artikel L. 143-11-8 des Code du travail vorgesehenen Garantie auf das Dreizehnfache des monatlichen Höchstbetrags für die Berechnung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung beläuft, wenn sich die Ansprüche aus einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Tarifvertrag ergeben und aufgrund eines Arbeitsvertrags entstanden sind, der über sechs Monate vor Eröffnung des gerichtlich zugelassenen Sanierungsverfahrens geschlossen worden ist, und wonach der Betrag dieser Garantie anderenfalls auf das Vierfache des erwähnten monatlichen Höchstbetrags beschränkt ist) mit der Richtlinie vereinbar, wenn die Kommission nicht unter den in Artikel 11 der Richtlinie vom 20. Oktober 1980 festgelegten Bedingungen unterrichtet worden ist?

IV — Zur Zulässigkeit

11. Die Rechtsmittelführerin des Ausgangsverfahrens, die französische Regierung und die Kommission werfen Fragen der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens auf.

12. Die französische Regierung, auf deren Vorbringen die Rechtsmittelführerin des Ausgangsverfahrens Bezug nimmt, kehrt die Reihenfolge der Fragen um und führt folgendes aus:

Zur zweiten Frage trägt die französische Regierung vor, sie sei der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nachgekommen, die Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie den Mitgliedstaaten in Ergänzung von Artikel 11 der Richtlinie auferlege. Insbesondere seien die durch Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs festgelegten Höchstgrenzen für die Befriedigung unbefriedigter Ansprüche in zwei Berichten dargelegt, die sie 1984 und 1986 der Kommission über das Generalsekretariat des internationalen Ausschusses für Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa und die Ständige Vertretung Frankreichs bei den Gemeinschaften zugeleitet habe und die besonders die Frage der Harmonisierung des französischen Rechts mit der Richtlinie 80/987 betroffen hätten. Außerdem enthalte der Bericht der Kommission vom 15. Juni 1995 [3] über die Umsetzung der Richtlinie keinerlei Frankreich betreffende Beanstandungen oder Bemerkungen.

Daher könne von einer fehlenden Unterrichtung der Kommission über Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs nicht die Rede sein, so daß sowohl die erste als auch die zweite Vorabentscheidungsfrage gegenstandslos seien und sich ihre Beantwortung durch den Gerichtshof erübrige.

13. Gleichermaßen von Interesse sind die Bemerkungen der Kommission zur Zulässigkeit der zweiten Vorabentscheidungsfrage.

3 — KOM(95) 164 endg.

14. Zum einen trägt sie vor, nach seiner ständigen Rechtsprechung sei der Gerichtshof bei der Beantwortung einer Vorabentscheidungsfrage, die ihm gemäß Artikel 177 EG-Vertrag gestellt worden sei, nicht befugt, über die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden. Insofern könne die zweite von der Cour d'appel Douai vorgelegte Frage, so wie sie gestellt sei, nicht beantwortet werden. Die Kommission verweist ferner auf die Vorgehensweise des Gerichtshofes, die Vorabentscheidungsfragen umzuformulieren und dabei unter rein gemeinschaftsrechtlichem Gesichtspunkt zu versuchen, dem vorlegenden Gericht mit seiner Antwort die erforderlichen Hinweise für die Entscheidung des anhängigen Rechtsstreits zu geben.

15. Zum anderen trägt die Kommission vor, die zweite Frage beruhe insofern auf einem „Tatsachenirrtum", als die Regelung zur Begrenzung der zu leistenden Garantiezahlungen, die durch Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs festgelegt würden, ihr schon 1979, also vor Erlaß der Richtlinie, mitgeteilt worden sei. Zur Verdeutlichung weist die Kommission darauf hin, daß das französische System der Absicherung der Ansprüche der Arbeitnehmer gegen ihre Arbeitgeber mit seinen Vorschriften und Grenzen als Modell für die Ausgestaltung der Richtlinie gedient habe. [4] Sie habe somit schon am 12. Februar 1979 durch die Informationsschreiben der französischen Vertretung an den Rat Kenntnis von den Methoden zur Festsetzung von Höchstbeträgen für die Garantiezahlungen erhalten. Im einzelnen ergebe sich aus einem Schreiben des Rates vom 12. Februar 1979 [5] erstens, daß sie schon eine vergleichende Untersuchung der nationalen Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer durchgeführt habe, zweitens, daß sie sich, was das französische Recht angehe, ausdrücklich auf die fraglichen Vorschriften des französischen Arbeitsgesetzbuchs bezogen (und sie somit gekannt) habe, und drittens, daß sie überdies mittels der Informationsschreiben, die die französiche Vertretung an den Rat geschickt habe, um Billigung der schon bestehenden Regelung zur Begrenzung der Garantiezahlungen ersucht habe.

Aufgrund von alledem ist die Kommission der Ansicht, daß die zweite Frage hypothetischer Natur sei, da sie auf einer fehlerhaften tatsächlichen Grundlage beruhe.

16. Zu den oben dargelegten Zulässigkeitsfragen ist folgendes zu bemerken:

Während der Beantwortung der ersten Vorabentscheidungsfrage offenbar keine ernstli-

4 — Der von der Kommission vorgelegte Text verweist insoweit auf den schon erwähnten Bericht vom 15. Juni 1995 (angeführt in Fußnote 3), insbesondere Nr. 2 des Anhangs 1, S. 2.

5 — Schreiben des Rates Nr. 4649/79, ADD1 SOC 24.

chen Hindernisse unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit ihrer Vorlage entgegenstehen [6], scheint es auf den ersten Blick weniger offensichtlich, wie die Entscheidung über die Zulässigkeit der zweiten Frage zu lauten hat.

Zunächst einmal ist die zweite Frage wie folgt auszulegen: Es wird darum ersucht, die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die anscheinend aus der Richtlinie resultierende Pflicht zur vorherigen Mitteilung der nationalen Maßnahmen zu untersuchen, mit denen Bedingungen für die Befriedigung der Ansprüche der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers festgelegt werden, d. h. zu klären, inwieweit diese nationale Regelungen bei fehlender Mitteilung unanwendbar sind.

17. Weiter ist zu prüfen, inwiefern die genannte Frage infolge des tatsächlichen Vorbringens der Kommission und der französischen Regierung zur Mitteilung der nationalen Vorschriften über die Begrenzung der den Arbeitnehmern zu zahlenden Garantieleistungen durch die französischen Behörden und über die entsprechende Kenntnis der Kommission von der nationalen Beschränkungsregelung rein hypothetisch und gegenstandslos ist.

18. Meines Erachtens ist der dahin gehenden Auffassung nicht zu folgen.

19. Vorab ist darauf hinzuweisen, daß das nationale Gericht bei Abfassung seiner Frage von den tatsächlichen Umständen, die die französische Regierung und die Kommission anführen, nichts wissen konnte. Wie sich auch aus den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen der Assedic [7] ergibt, wurde diese von den Schritten, die die französischen Behörden zur Mitteilung der nationalen Regelung über die Beschränkung der den Arbeitnehmern zu zahlenden Garantieleistungen unternahmen, erst nach Erlaß des Vorabentscheidungsersuchens unterrichtet, mit dem die in Rede stehende Frage dem Gerichtshof vorgelegt wurde. Es war somit nicht zu einem entsprechenden Sachvortrag vor dem vorlegenden Gericht gekommen. Daher kann entgegen der Ansicht der Kommission nicht angenommen werden, daß das vorlegende Gericht bei der Prüfung und der rechtlichen Würdigung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens einem „Irrtum" unterlegen sei.

6 — Für die Ansicht, daß die erste Frage zulässigerweise vorgelegt worden ist, ergeben sich wichtige Argumente aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes. Wie bereits entschieden worden ist, gestattet es Artikel 177 des Vertrages dem Gerichtshof nicht, die Gründe der Vorlageentscheidung zu überprüfen (Urteil vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68, Salgoil, Slg. 1968, 680), um festzustellen, inwieweit die Beantwortung der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist. Daher kann der Gerichtshof das Ersuchen eines nationalen Gerichts „nur dann ablehnen, wenn offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der von diesem Gericht erbetenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Prüfung der Gültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts und der Wirklichkeit oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits besteht" (Urteil vom 16. Juni 1981 in der Rechtssache 126/80, Salonia, Slg. 1981, 1563, Randnr. 6). Der Gerichtshof zieht es vor, von der Beantwortung von Vorlagefragen nur in extremen Fällen abzusehen, z. B. wenn die mit der Frage zusammenhängenden tatsächlichen und rechtlichen Umstände „zu ungenau" beschrieben werden oder „rein hypothetischer" Natur sind (Beschluß vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-458/93, Saddik, Slg. 1995, I-511, Randnr. 18). Ob die vorgelegte Frage in der Sache geprüft wird, hängt davon ab, ob der Gerichtshof die Möglichkeit hat, eine „sachdienliche" Antwort zu geben (Beschluß vom 7. April 1995 in der Rechtssache C-167/94, Grau Gomis u. a., Slg. 1995, I-1023, Randnr. 11), und zwar jeweils im Rahmen des „Geist[es] der Zusammenarbeit, der den Ablauf des Vorabentscheidungsverfahrens bestimmen soll" (Beschluß Saddik).
In der vorliegenden Rechtssache deutet nichts darauf hin, daß die erste Frage etwa keinen Bezug zum Sachverhalt oder der rechtlichen Grundlage des Ausgangsverfahrens aufweist oder daß die maßgeblichen Umstände vom vorlegenden Gericht zu ungenau beschrieben oder in völlig hypothetischer Weise dargestellt werden, so daß der Gerichtshof keinerlei Möglichkeit hat, die Frage in einer für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits sachdienlichen Weise zu beantworten. Demgemäß ist die von der französischen Regierung vertretene Ansicht, daß die erste Frage unzulässig sei, nicht begründet.

7 — Seite 6 der Erklärungen der Berufungsklägerin des Ausgangsverfahrens.

20. Der Vorabentscheidungsfrage kann auch nicht entnommen werden, daß das nationale Gericht es als Tatsache ansieht, daß keine Mitteilung von französischer Seite erfolgt ist. Es ersucht lediglich den Gerichtshof um Klärung der Folgen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht bei fehlender Mitteilung ergeben. Demgemäß ist die vorgelegte Frage nicht auf unzutreffende Tatsachenfeststellungen gestützt, da sich aus dem Vorlagebeschluß nicht ergibt, daß das nationale Gericht etwa bereits über das Vorliegen einer Unterlassung seitens der französischen Regierung entschieden hätte oder bei der Stellung der Vorabentscheidungsfrage von dieser tatsächlichen Grundlage ausgegangen wäre. [8]

21. Aber auch unabhängig von den vorstehenden Bemerkungen ist die weitere Prüfung der zweiten Frage schon aufgrund der Natur des Verfahrens nach Artikel 177 EG-Vertrag als — schon nach alter Rechtsprechung [9] — Mittel der Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Gericht und dem Gemeinschaftsgericht geboten. Im Rahmen des Versuches, dem vorlegenden Gericht die Elemente der Auslegung des Gemeinschaftsrechts anzugeben, die es für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens benötigt, prüft der Gerichtshof nicht die Bedingungen und den tatsächlichen Rahmen, die das nationale Gericht veranlaßt haben, die Vorabentscheidungsfrage als Vorfrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits vorzulegen [10]; er beschäftigt sich auch nicht mit der Frage, ob die im Ausgangsverfahren getroffenen Tatsachenfeststellungen richtig sind [11]. Der Gerichtshof nimmt die in der vorgelegten Frage zugrunde gelegte Beschreibung der rechtlichen und tatsächlichen Umstände, wie sie im Vorlagebeschluß enthalten ist, als gegeben hin und erteilt die erbetene Antwort, es sei denn, die betreffenden Ausführungen seien offensichtlich widersprüchlich und unzutreffend, rein hypothetisch [12] oder so bruchstückhaft, daß der Gerichtshof mangels Kenntnis des zum Ausgangsrechtsstreit Anlaß gebenden Sachverhalts das Gemeinschaftsrecht nicht im Hinblick auf die streitige Situation auslegen kann [13].

22. Aufgrund der Angaben im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen steht fest, daß die Cour d'appel Douai den rechtlichen Rahmen, in den sich die zweite Vorabentscheidungsfrage einfügt, hinreichend umrissen hat. Daher kann ich nicht anneh-

8 — Die Frage kann auch nicht allein deshalb, weil das vorlegende Gericht nach den Folgen des Unterbleibens der durch das Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Mitteilung der nationalen Regelungen fragt, als rein hypothetisch angesehen werden, da noch ungeklärt ist, inwieweit eine Unterlassung der Mitteilung gegeben ist (siehe Urteil vom 26. Januar 1993 in der Rechtssache C-320/90 bis C-322/90, Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6). Es genügt im vorliegenden Fall, daß mit der Vorlage die tatsächlichen Annahmen erläutert werden, auf denen die vorgelegte Frage beruht. Auch ist darauf hinzuweisen, daß die Prüfung der rechtlichen Folgen der Mitteilung vor Klärung der Frage, ob eine Mitteilung erfolgt ist, zwar verfrüht sein mag, nicht aber als Verstoß gegen die prozessuale Logik angesehen werden kann. Wenn die Frage, ob ein Verstoß gegen die in den Artikeln 4 und 11 der Richtlinie vorgesehene Pflicht zur Mitteilung der nationalen beschränkenden Maßnahmen vorliegt, verneint wird, bleibt die Frage nach der rechtlichen Behandlung der nicht mitgeteilten nationalen Maßnahmen ohne praktische Bedeutung. Wenn dagegen entschieden wird, daß die fehlende Mitteilung an die Kommission die Gültigkeit der nationalen Maßnahmen nicht berührt, ist die Prüfung der Frage, ob eine Mitteilung erfolgt ist, unerheblich. Es steht im Ermessen des vorlegenden Gerichts, darüber zu entscheiden, welche der beiden Fragen zuerst geprüft werden soll, sofern nur die Beantwortung mindestens einer der beiden für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich oder aber erforderlich und geeignet ist.

9 — Beschluß vom 3. Juni 1964 in der Rechtssache 6/64 (Costa, Slg. 1964, 1307) und Urteil vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-343/90 (Lourenço Dias, Slg. 1992, I-4673).

10 — Urteil vom 18. Oktober 1990 in den Rechtssachen C-297/88 und C-197/89 (Dzodzi, Slg. 1990, I-3763, Randnrn. 35 bis 39).

11 — Urteil vom 16. März 1978 in der Rechtssache 104/77 (Oehlschläger, Slg. 1978, 791, Randnr. 4).

12 — Siehe Beschluß Saddik (angeführt in Fußnote 6).

13 — Urteil Telemarsicabruzzo u. a. (angeführt in Fußnote 8, Randnrn. 6 und 9).

men, daß diese Frage aufgrund des Vorbringens der französischen Regierung und der Kommission im schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof hypothetisch geworden wäre. Zum einen setzt die Annahme, daß die Frage hypothetischer Natur ist, die Prüfung tatsächlicher Umstände voraus, die außerhalb des Sachverhalts liegen, auf den das Vorabentscheidungsersuchen gestützt ist. Zum anderen setzt die Qualifizierung der zweiten Frage als hypothetisch — und dies scheint mir noch wichtiger zu sein — die rechtliche Würdigung des Tatsachenvorbringens im schriftlichen Verfahren und die Beantwortung der Frage voraus, ob es aufgrund dieses Vorbringens als erwiesen angesehen werden kann, daß die nationale Beschränkungsregelung im Einklang mit Geist und Buchstaben der Richtlinie der Kommission mitgeteilt worden ist. Bei einem solchen Vorgehen müßte der Gerichtshof mit anderen Worten aus dem Nichts heraus eine dritte Auslegungsfrage formulieren, die logisch zwischen der ersten und der zweiten Vorlagefrage steht und durch deren Beantwortung die zweite Frage *möglicherweise* unerheblich wird.

23. Gemäß der oben angeführten ständigen Rechtsprechung, aber auch nach der gesamten inneren Logik der durch Artikel 177 des Vertrages getroffenen Regelung, die größtmöglichen Respekt vor dem Inhalt und den Gegebenheiten des Vorabentscheidungsersuchens verlangt, verbietet es sich, die zweite Frage als hypothetisch zurückzuweisen. Vielmehr entspricht es eher dem Geist des Artikels 177 des Vertrages und der bisherigen Rechtsprechung, die die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Gericht und dem Gemeinschaftsgericht fördern, diese Frage in der Sache zu prüfen und, wenn sich nach ihrer Beantwortung herausstellt, daß das neue Vorbringen im schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits sachdienlich ist, auf dieses neue Vorbringen im Urteil des Gerichtshofes hinzuweisen, damit das vorlegende Gericht es berücksichtigen kann.

V — Zu den Fragen

A — Zur ersten Vorabentscheidungsfrage

24. Die Cour d'appel Douai fragt, ob Artikel 4 der Richtlinie 80/987 „von allgemeiner Geltung und verbindlich" ist und daher im nationalen Recht „unmittelbare Wirkung" entfaltet.

25. Zur besseren Beantwortung der Frage halte ich folgende einleitende Bemerkungen für angebracht: Der genannte Artikel ergänzt die in Artikel 3 der Richtlinie enthaltene Regelung. Nach Artikel 3 haben die Mitgliedstaaten eine Regelung zu treffen, durch die die Befriedigung derjenigen arbeitsrechtlichen Ansprüche von Arbeitnehmern sichergestellt wird, die wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht erfüllt worden sind. Artikel 4 bezweckt gerade die Begrenzung dieser allgemeinen nationalen Verpflichtung, die grundsätzlich sämtliche arbeitsrechtlichen Ansprüche betrifft, die vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, vor der Kündigung zwecks Entlassung des Arbeitnehmers (wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers) oder aber vor Eintritt der Zahlungs-

unfähigkeit des Arbeitgebers oder der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers entstanden sind.

26. Nach Artikel 4 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten zwei Arten von Beschränkungen einführen: Zum einen können sie nach den Absätzen 1 und 2 der Vorschrift zeitliche Begrenzungen für die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche festlegen; sie müssen aber zumindest die Erfüllung der Ansprüche für bestimmte Mindestzeiträume sicherstellen, die in der Gemeinschaftsvorschrift selbst für jede der Methoden, für die sich der einzelne Mitgliedstaat bei der Festlegung des Zeitpunkts der Entstehung der Ansprüche nach Artikel 3 der Richtlinie entschieden hat, genau festgelegt sind. Zum anderen können die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie eine Höchstgrenze für die Erfüllung der zu befriedigenden Ansprüche festsetzen, wenn die durch die Artikel 3 und 4 Absatz 2 der Richtlinie getroffene Regelung dazu führt, daß Ansprüche erfüllt werden müßten, deren Höhe über den sozialen Zweck der Richtlinie hinausgeht. Machen die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit des Absatzes 3 Gebrauch, so müssen sie der Kommission mitteilen, nach welcher Methode sie die Höchstgrenze für den zu zahlenden Betrag festgesetzt haben.

27. Zusammenfassend genügt es festzuhalten, daß Artikel 3 der Richtlinie allgemein die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthält, durch Garantieeinrichtungen die Befriedigung der wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht erfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer sicherzustellen, während Artikel 4 der Richtlinie die Begrenzung dieser Verpflichtung regelt.

Wenn also der Gerichtshof gebeten wird, genau zu untersuchen, ob Artikel 4 der Richtlinie „von allgemeiner Geltung und verbindlich" ist und im nationalen Recht „unmittelbare Wirkung" entfaltet, so wird damit in Wirklichkeit um Klärung der Frage ersucht, wie die betreffenden Rechte von Privatpersonen, die sich möglicherweise aus der Verbindlichkeit und der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie insgesamt und ihres Artikels 3 im besonderen ergeben, eventuell beeinflußt werden. Artikel 4 könnte für sich genommen keine unmittelbare Wirkung im nationalen Recht entfalten, da er, wenn er auch keine Pflichten begründet, zumindest keine autonomen Rechte schafft, sondern diejenigen Rechte begrenzt, die Artikel 3 der Richtlinie eventuell zugunsten der Arbeitnehmer begründet. Außerdem ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß eine Richtlinie als solche keine Pflichten zu Lasten von Privatpersonen, sondern nur Rechte begründen kann und daß eine Berufung auf Bestimmungen einer Richtlinie gegenüber Privatpersonen nicht möglich ist. [14] Andererseits hat der Gerichtshof entschieden, daß „sich die einzelnen in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, vor dem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen [können], wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß oder unrichtig in nationales Recht umgesetzt hat" [15].

14 — Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84 (Marshall, Slg. 1986, 723, Randnr. 48) und Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-91/92 (Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Randnrn. 20 bis 25).

15 — Urteil vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della Cava u. a., Slg. 1994, I-483). Siehe vor allem die Urteile vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53) und vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839).

28. Folglich ist logischerweise zunächst zu prüfen, ob Artikel 3 der Richtlinie, der sich auf den Inhalt des Rechts auf Sicherung der wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer bezieht, unmittelbare Wirkung entfalten kann. Nur wenn sich bei der Prüfung des Artikels 3 der fraglichen Richtlinie herausstellt, daß diese Vorschrift, indem sie in ihrem allgemeinen Rahmen den Inhalt des Rechts der Arbeitnehmer auf Sicherung ihrer nichterfüllten Ansprüche gewährleistet, die nach der Rechtsprechung für die Entfaltung unmittelbare Wirkungen im nationalen Recht erforderlichen Eigenschaften besitzt, ist es sachdienlich, die Rechtsverbindlichkeit des Artikels 4 der Richtlinie zu prüfen. Diese Vorschrift könnte man als eine logische Ergänzung einer allgemeineren, für die Privatpersonen günstigen gemeinschaftsrechtlichen Regelung auffassen, durch die die Auswirkungen dieser allgemeinen Regelung in der Praxis eingegrenzt und beschränkt werden. Nur so gesehen ist es möglich, daß aus Artikel 4 der Richtlinie unmittelbare Wirkungen erwachsen.

29. Nach diesen notwendigen Erläuterungen ist es nunmehr an der Zeit, die Artikel 3 und 4 der Richtlinie auf ihren Inhalt hin zu prüfen. Mit dieser Materie hat sich der Gerichtshof schon im Urteil Francovich I [16] befaßt. Es erscheint mir zweckmäßig, jetzt gleich die Begründung dieses Urteils wiederzugeben.

30. Die Frage, ob die Vorschriften der Richtlinie, die sich auf das Recht der Arbeitnehmer auf Sicherung ihrer nichterfüllten Ansprüche beziehen, unbedingt und hinreichend bestimmt sind, umfaßt drei Grundfragen: Wem soll die vorgesehene Garantie zugute kommen, welchen Inhalt hat diese Garantie und schließlich wer ist der Schuldner? Der Gerichtshof stellte zunächst fest, daß Artikel 1 der Richtlinie, der sich auf den begünstigten Personenkreis bezieht, die Ansprüche an Genauigkeit erfülle, so daß er unmittelbare Wirkungen entfalte. Sodann wandte er sich der Frage nach dem Inhalt des Rechts zu, der in den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie geregelt ist.

31. Daß den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 der Richtlinie ein Wahlrecht hinsichtlich der Festsetzung des Zeitpunkts zustehe, von dem an die Befriedigung der Ansprüche garantiert werden müsse, mache für sich genommen den Inhalt des Rechts nicht unbestimmt. Der Umstand, daß den Mitgliedstaaten ein Gestaltungsspielraum in bezug auf die Methoden für die Festsetzung der Ansprüche und die Begrenzung des Garantiebetrags eingeräumt werde, „ändert nichts daran, daß das vorgeschriebene Ziel genau und unbedingt ist" [17]. Den Arbeitnehmern erwachse aus der Richtlinie das Recht auf Erhalt der Garantieleistung in der Mindesthöhe, die sich in der Weise bestimmen lasse, daß diejenige der drei Methoden, zwischen denen die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 wählen könnten, zugrunde gelegt werde, nach der die Garantieeinrichtung am wenigsten belastet werde.

16 — Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357).

17 — Urteil Francovich I (angeführt in Fußnote 16, Randnr. 18).

32. Dementsprechend führt der Gerichtshof zu Artikel 4 Absatz 2 aus, die darin vorgesehene Möglichkeit einer Begrenzung der Garantie schließe die Bestimmung der konkreten Mindestgarantie nicht aus, sondern gebiete sie im Gegenteil. Die Mitgliedstaaten könnten die Zahlungspflicht zwar begrenzen, doch müsse diese sich nach Maßgabe der in Artikel 3 vorgesehenen Zeitpunkte für den Beginn des Anspruchs zumindest auf einen Zeitraum von 3 Monaten oder 8 Wochen erstrecken.

Mit anderen Worten: Welche der drei Berechnungsweisen der betroffene Mitgliedstaat in Ausübung seiner Befugnisse aus den Artikeln 3 und 4 Absatz 2 der Richtlinie auch zugrunde legt, ergibt sich in jedem Fall aus den Gemeinschaftsvorschriften ein eindeutig anzusetzender Mindestbetrag der vorgeschriebenen Garantie. Demgemäß ist das unmittelbare Recht, das die Richtlinie dem Arbeitnehmer verleiht, jenseits jedes denkbaren Zweifels und jeder Unbestimmtheit auf Erhalt des niedrigsten der drei Beträge gerichtet, die sich aus den oben genannten Berechnungen ergeben.

33. Zwar kann die Mindesthöhe des fraglichen Anspruchs weiter beschränkt werden, indem der Mitgliedstaat von der durch Artikel 4 Absatz 3 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch macht und zur Vermeidung überhöhter Garantieleistungen eine zusätzliche Grenze für die Zahlung festsetzt, wenn die zuständigen nationalen Einrichtungen der Ansicht sind, daß der entstehende Anspruch über den sozialen Zweck der Richtlinie hinausgeht. Jedoch kann sich ein Mitgliedstaat auf diese Befugnis nur berufen, wenn er die anderen Vorschriften der Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt hat. Im Urteil Francovich I heißt es dazu ausdrücklich, daß „ein Mitgliedstaat, der seine Verpflichtungen zur Umsetzung einer Richtlinie verletzt hat, nicht die durch die Richtlinie begründeten Rechte des einzelnen unter Berufung darauf vereiteln kann, daß er den Garantiebetrag hätte begrenzen können, wenn er die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie getroffen hätte“ [18].

34. Aufgrund von alledem gelangte der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß der Inhalt des durch die Richtlinie umschriebenen Rechts genau und unbedingt ist und die Richtlinie insoweit unmittelbare Wirkungen im nationalen Recht entfalten kann, wenn sie auch im übrigen genau und unbedingt ist.

18 — Urteil Francovich I (angeführt in Fußnote 16, Randnr. 21). Es sei darauf hingewiesen, daß sich aus der bloßen Lektüre des Artikels 4 der Richtlinie und dem Urteil Francovich nicht ausdrücklich ergibt, daß die „Höchstgrenze“ nach Absatz 3 niedriger ist als die niedrigsten gesicherten Ansprüche nach Absatz 2. Dies ergibt sich jedoch zwanglos zum einen aus der Verwendung des Adverbs „jedoch“ in Absatz 3 und zum anderen aus der Logik des durch die Richtlinie geschaffenen Systems. Die Richtlinie beschreibt zunächst in Artikel 3 den Inhalt der Verpflichtung der nationalen Garantieeinrichtungen und räumt den Mitgliedstaaten dann in Artikel 4 die Befugnis ein, diese Verpflichtung zu begrenzen. Die in Artikel 4 Absatz 1 genannte Begrenzungsbefugnis ist formfrei, wenn nicht gar automatisch, und bedarf eben deshalb keiner Begründung, weil durch sie keine der Untergrenzen unterschritten werden darf, die erschöpfend und zwingend in Artikel 4 Absatz 2 festgelegt sind. Dagegen wird die durch Artikel 4 Absatz 3 begründete Begrenzungsbefugnis in ihrem Umfang vom Gemeinschaftsgesetzgeber nicht beschränkt, setzt ein positives Handeln der nationalen Behörden voraus (denn nur ein positives Handeln kann, wie es Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 vorschreibt, der Kommission mitgeteilt werden) und zielt speziell auf die Vermeidung der Zahlung von Beträgen ab, die über den sozialen Zweck der Richtlinie hinausgehen. Daher erlangt die durch Artikel 4 Absatz 3 begründete Befugnis nur dann praktische Bedeutung, wenn der Mitgliedstaat beabsichtigt, die Zahlungspflicht noch über die Grenzen, die in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie genau festgelegt sind, hinaus zu begrenzen.

35. Meines Erachtens ist die Auslegung der Artikel 3 und 4 der Richtlinie, die der Gerichtshof in der Rechtssache Francovich I vorgenommen hat, auch im vorliegenden Fall zugrunde zu legen [19]. Speziell aus Artikel 4, auf den sich auch die erste Vorabentscheidungsfrage der Cour d'appel Douai bezieht, scheinen sich für die nationalen Rechtsordnungen folgende Wirkungen zu ergeben:

36. a) *Artikel 4 Absätze 1 und 2:* Da Artikel 4 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 3 der Richtlinie die genaue Berechnung von drei Mindestbeträgen für die Sicherung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer ermöglicht und die Mitgliedstaaten die Berechnungsmethode wählen können, durch die die zuständige nationale Garantieeinrichtung am wenigsten belastet wird, erwächst den Arbeitnehmern unmittelbar aus den Artikeln 3 und 4 Absatz 2 der Richtlinie das Recht auf Zahlung wenigstens des Mindestbetrags, der sich aus der genannten Berechnung ergibt [20], und sie können daher vor den nationalen Gerichten einen entsprechenden Anspruch geltend machen. Damit erweist sich das Vorbringen der französischen Regierung, daß keine der Bestimmungen des Artikels 4 der Richtlinie unmittelbare Wirkungen entfalte, weil sie den Mitgliedstaaten nicht hinreichend genau und unbedingt Verpflichtungen auferlege, als unbegründet.

37. b) *Artikel 4 Absatz 3:* Diese Vorschrift für sich genommen hat keine unmittelbare Auswirkung im Sinne einer Beschränkung der Rechte der Arbeitnehmer, die sich aus den übrigen Regelungen der Richtlinie, insbesondere aus den Artikeln 3 und 4 Absätze 1 und 2, ergeben. Insbesondere entfaltet Artikel 4 Absatz 3, wie die Kommission zu Recht vorträgt, nicht selbständig unmittelbare Rechtsfolgen, so daß sich die nationalen Behörden für eine Beschränkung der aus den übrigen Bestimmungen der Richtlinie erwachsenden Rechte der Arbeitnehmer nicht auf diese Vorschrift berufen können. Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Gerichtshofes zu Artikel 4 Absatz 3 in der Rechtssache Francovich I [21] ist nämlich

19 — Es sei darauf hingewiesen, daß der betroffene Mitgliedstaat im Gegensatz zum Sachverhalt in der Rechtssache Francovich I (bereits angeführt in Fußnote 16), in der die italienischen Behörden die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht ganz unterlassen hatten, es im vorliegenden Fall nicht völlig unterlassen hat, das System der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Die Beantwortung der Vorlagefragen beruht auf einer anderen Grundlage, nämlich der Erläuterung des Inhalts und der richtigen Auslegung der Richtlinie, so daß das nationale Gericht beurteilen kann, ob das französische System der Sicherung nichterfüllter Ansprüche von Arbeitnehmern mit der durch die Richtlinie getroffenen Regelung vereinbar ist.
Diese Bemerkung ist nicht ohne Belang: Der Gerichtshof hat im Urteil Francovich I entschieden, daß die Richtlinie hinsichtlich der Bestimmung des Schuldners der Garantieansprüche nicht hinreichend genau und unbedingt ist, da es Sache der Mitgliedstaaten ist, ein geeignetes institutionelles Garantiesystem einzurichten (Randnrn. 24 bis 26), indem sie die zuständigen Garantieeinrichtungen schaffen und deren Finanzierung regeln. Dies war auch der Grund, weshalb Herr Francovich den italienischen Staat vor den italienischen Gerichten nicht durch Berufung auf die Richtlinie zur Befriedigung seiner nichterfüllten Ansprüche verpflichten lassen konnte. Ob die Richtlinie unmittelbare Wirkungen entfaltet, hängt mit anderen Worten davon ab, ob in dem betreffenden Mitgliedstaat ein ausgestaltetes nationales System zur Sicherung der Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer besteht. Diese Voraussetzung ist im Falle Frankreichs, um das es in der vorliegenden Rechtssache geht, erfüllt. Demgemäß genügt im besonderen Fall Frankreichs eine Bejahung der Genauigkeit und Unbedingtheit der Richtlinie in bezug auf den begünstigten Personenkreis und den Inhalt des Rechts auf Sicherung der nichterfüllten arbeitsrechtlichen Ansprüche, um der Richtlinie — speziell für Frankreich — unmittelbare Wirkung zuzuerkennen.

20 — Wie sich aus dem Urteil Francovich I (angeführt in Fußnote 16) und insbesondere aus dessen Randnummern 17 bis 20 ergibt, ist das Recht der Arbeitnehmer, das sich unmittelbar aus der Richtlinie ergibt, weil deren Inhalt „sich bereits aufgrund der Richtlinie mit hinreichender Genauigkeit bestimmen läßt", gleichbedeutend mit der Mindestgarantie, die die zuständigen nationalen Garantieeinrichtungen nach den Artikeln 3 und 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie übernehmen müssen, da sich diese Mindestgarantie auf jeden Fall durch die bloße Anwendung dieser Richtlinienbestimmungen genau bestimmen läßt.

21 — Angeführt in Fußnote 16 (Randnr. 21).

eine Berufung auf diese Vorschrift zur Abwehr von Ansprüchen der Arbeitnehmer nur möglich, wenn die nationalen Behörden zum einen die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben und zum anderen durch ein positives Handeln [22] von der Befugnis aus Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie zur Festsetzung von Höchstgrenzen für die Sicherung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer Gebrauch gemacht haben.

38. Außerdem widerspräche es dem vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkanntem Grundsatz, daß niemand Argumente zu seinen Gunsten aus seinem eigenen Unterlassen oder rechtswidrigen Handeln herleiten kann (nemo auditur propriam turpitudinem allegans), wenn einem Mitgliedstaat die Möglichkeit zuerkannt würde, die den einzelnen aus der Richtlinie erwachsenden Rechte auszuschließen, indem er sich auf die fehlende Umsetzung der betreffenden Richtlinie in nationales Recht, auf Mängel der Umsetzung oder auf die Nichtausübung von Befugnissen beruft, die ihm die betreffende Richtlinie verleiht. [23] Wenn also den nationalen Behörden von der Möglichkeit zur Beschränkung der Garantieleistungen, wie sie Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie eröffnet, keinen Gebrauch gemacht haben, so können sie nicht unter unmittelbarer Berufung auf diese Gemeinschaftsvorschrift Beschränkungen für die Rechte der Arbeitnehmer einführen. [24]

39. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie den Arbeitnehmern ein unmittelbares Recht einräumt, indem er den staatlichen Behörden eine unmittelbare, spezifische, genaue und unbedingte Verpflichtung auferlegt, die von der in den Artikeln 3 und 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie umschriebenen Pflicht verschieden ist. Diese Ansicht vertritt der Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens. Er macht geltend, Artikel 4 Absatz 3 sei insofern genau und unbedingt, als er den Mitgliedstaaten ausdrücklich und konkret die Pflicht auferlege, der Kommission mitzuteilen, nach welchen Methoden sie die Höchstgrenze der zu leistenden Garantieansprüche festsetzten. Nach Ansicht von Herrn Dumon umfaßt diese Verpflichtung nicht nur die Mitteilung der Höchstgrenze, sondern auch die eingehende Beschreibung der für deren Festsetzung angewandten Methode, so daß die Rechtmäßigkeit der Höchstgrenze nach Maßgabe des sozialen Zweckes der Richtlinie beurteilt werden kann. Aus dieser Pflicht ergebe sich, so argumentiert Herr Dumon weiter, ein entsprechendes Recht der Arbeitnehmer, sich vor den nationalen Gerichten auf Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie zu berufen und nationale Verstöße gegen die Mitteilungspflicht zu rügen, um so die Nichtanwendung der nationalen Höchstgrenzen für die Garantie der Erfüllung ihrer nichtbefriedigten Ansprüche zu erreichen.

22 — Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Fußnote 18), setzt die Festsetzung von nationalen Höchstgrenzen ein positives Handeln des Mitgliedstaats voraus, da eine Mitteilung von stillschweigend festgesetzten Höchstgrenzen an die Kommission nicht vorstellbar ist.

23 — Wenn der Gerichtshof auch nicht ausdrücklich auf diesen allgemeinen Grundsatz verweist, der den Grundsatz des Vertrauensschutzes ergänzt, so beachtet er ihn doch getreulich und genau, insbesondere dann, wenn er formelle oder materielle Fehler der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie feststellt (Urteil Faccini Dori, angeführt in Fußnote 14, Randnr. 23; siehe auch die bereits in Fußnote 15 angeführten Urteile Becker und Fratelli Costanzo sowie die Urteile vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-192/94, El Corte Inglés, Slg. 1996, I-1281, und vom 26. September 1996 in der Rechtssache C-168/95, Arcaro, Slg. 1996, I-4705).

24 — Im Fall Frankreichs, in dessen Rechtsordnung der vorliegende Rechtsstreit entstanden ist, kann jedoch nicht davon die Rede sein, daß von der in Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie vorgesehenen Begrenzungsbefugnis kein Gebrauch gemacht worden wäre. Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs stellt gerade eine derartige nationale Beschränkung dar.

40. Zu dieser Argumentation möchte ich folgendes bemerken:

Damit aus Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie unmittelbare Wirkungen im Rahmen des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten erwachsen, müssen die in dieser Vorschrift umschriebenen Verpflichtungen genau und unbedingt, also durch rechtliche Vollständigkeit, Verbindlichkeit und Selbständigkeit gekennzeichnet sein. Die Untersuchung der Rechtsfolgen des Artikels 4 Absatz 3 der Richtlinie setzt daher eine Prüfung der Verpflichtungen voraus, die diese Vorschrift den Mitgliedstaaten auferlegt. Es ist mit anderen Worten zu prüfen, worin die in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie genannte Mitteilungspflicht besteht und welche Folgen ihre Verletzung hat.

Aus den oben dargelegten Gründen halte ich es nicht für angebracht, auf diesen Teil der ersten Frage zu antworten, bevor ich nicht meine Antwort auf die zweite Vorabentscheidungsfrage dargelegt habe, die gerade die Bestimmung der Rechtsfolgen betrifft, die sich daraus ergeben, daß die Mitgliedstaaten ihre Pflicht zur Mitteilung der nationalen Beschränkungsmaßnahmen an die Kommission nicht eingehalten haben, wobei diese Pflicht anscheinend aus Artikel 4 Absatz 3 wie auch aus Artikel 11 der Richtlinie erwächst.

B — *Zur zweiten Vorabentscheidungsfrage*

41. Wie ich bereits bemerkt habe, ist die zweite Frage zur Erörterung der Rechtsfolgen der fehlenden Unterrichtung der Kommission über eine beschränkende nationale Maßnahme nicht nur im Hinblick auf Artikel 11 der Richtlinie — der im Urteil der Cour d'appel Douai genannt ist — sondern auch im Hinblick auf Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie zu prüfen. Diese Erweiterung der Frage ist nicht nur zur Ergänzung der Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage erforderlich, sondern auch, um dem vorlegenden Gericht möglichst geeignetes Rüstzeug für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits an die Hand zu geben. Im einzelnen hat das vorlegende Gericht zu beurteilen, welche Folgen es hat, daß die Kommission eventuell nicht über die in Artikel D. 143-2 des französichen Arbeitsgesetzbuchs enthaltene Obergrenze der Garantie für nichterfüllte Ansprüche von Arbeitnehmern unterrichtet worden ist. Durch die genannte Vorschrift werden „Höchstgrenzen" im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 der Richtlinie festgesetzt. Die Verpflichtung zur Unterrichtung der Kommission ergibt sich grundsätzlich aus der besonderen Vorschrift in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie; ergänzend dazu kann auch die allgemeine Regelung in Artikel 11 der Richtlinie berücksichtigt werden, wonach die Mitgliedstaaten nach Erlaß nationaler Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht davon unverzüglich die Kommission in Kenntnis zu setzen und der Kommission außerdem den Wortlaut der nationalen Vorschriften mitzuteilen haben, die sie auf mit dem Gegenstand der Richtlinie zusammenhängenden Gebieten erlassen.

42. Es stellt sich somit die Frage, welche rechtlichen Folgen es hat, wenn die Unterrichtung des zuständigen Gemeinschafts-

organs über die nationalen Maßnahmen unterlassen worden ist. [25]

Die am schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof Beteiligten haben sich in ihren Ausführungen zu dieser Frage auf Bemerkungen zum Sachverhalt [26] beschränkt, sich aber nicht mit der rechtlichen Seite des Problems befaßt. [27] Aus diesem Grund kommt der unverzüglichen Prüfung der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, die meines Erachtens, wenn auch in einem anderen rechtlichen Zusammenhang, eine beinahe umfassende Lösung der vorliegenden Frage bietet, besondere Bedeutung zu.

Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die zur Prüfung anstehende Frage mit der allgemeineren Problematik der Besonderheit des durch die Gemeinschaftsvorschriften begründeten Rechtsverhältnisses und mit dem Umfang der Rechtsfolgen zusammenhängt, die aus diesem besonderen Rechtsverhältnis für die einzelnen Beteiligten erwachsen. [28] Eine Untersuchung der Rechtsprechung zeigt, daß der Verpflichtung zur Unterrichtung eines Gemeinschaftsorgans über eine nationale Maßnahme zumindest dem ersten Anschein nach je nach dem besonderen Regelungszusammenhang, in dem sie gilt, unterschiedliche Verbindlich-

25 — Die Wahl des Gemeinschaftsgesetzgebers zwischen den Begriffen „mitteilen" und „in Kenntnis setzen" scheint keiner konkreten Logik zu folgen, so daß man nicht zwischen ihnen differenzieren und den Schluß ziehen kann, daß ihr Gebrauch jeweils auf eine bestimmte Absicht des Gesetzgebers hindeutet oder daß aus ihrem Austausch abzuleiten wäre, daß sie für konkrete unterschiedliche rechtliche Situationen stünden.

26 — Wegen der Besonderheit der vorliegenden Rechtssache in bezug auf den Sachverhalt verweise ich auf die Erörterung in den Nrn. 12 ff. meiner Schlußanträge.

27 — Nur die Kommission macht, ohne unmittelbar auf die zweite Frage zu antworten, unter Berufung auf den Grundsatz der gemeinschaftskonkformen Auslegung der nationalen Vorschrift geltend, daß das nationale Gericht die Regelung in Artikel D. 143-2 des französischen Arbeitsgesetzbuchs nicht außer acht lassen dürfe, sondern sie im Einklang mit Buchstaben und Geist der Richtlinie anwenden müsse. Im einzelnen verweist die Kommission auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die nationalen Stellen, zu denen auch die Gerichte gehören, die Auslegung des nationalen Rechts zugrunde zu legen haben, die am besten mit dem Inhalt der bestehenden Gemeinschaftsrichtlinien vereinbar ist, und daß sie die nationalen Vorschriften so anzuwenden haben, daß das mit der Richtlinie verfolgte Ziel am besten verwirklicht wird. Diese Verpflichtung gilt sowohl für das vor als auch für das nach dem Inkrafttreten der Richtlinie entstandene nationale Recht (Urteile vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83, Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 26, vom 16. Dezember 1993 in der Rechtssache C-334/92, Wagner Miret, Slg. 1993, I-6911, Randnr. 30, und vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache Faccini Dori, angeführt in Fußnote 14, Randnr. 26).
Die Kommission überträgt die obige Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall und vertritt die Ansicht, daß das nationale Gericht die durch das nationale Recht festgesetzte Grenze nicht außer acht lassen könne, wenn diese wie im vorliegenden Fall mit dem Inhalt der Richtlinie übereinstimme. Ergänzend führt die Kommission aus: „Die Haltung des Gerichts gegenüber einem Gesetz, das mit einer Richtlinie im Einklang steht, kann nicht davon abhängen, ob der Mitgliedstaat eine Verfahrensvorschrift, wie z. B. [die über] die Information der Kommission, eingehalten hat" (schriftliche Erklärungen der Kommission, S. 12). Diese Auffassung der Kommission setzt die Bejahung der Frage voraus, ob das nationale Recht mit der Gemeinschaftsregelung auf dem betreffenden Gebiet im Einklang steht, was aber, wie oben ausgeführt, über die Prüfungsbefugnisse des Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren hinausgeht. Außerdem setzt die Feststellung, daß ein Verfahrensverstoß wie die fehlende Unterrichtung der Kommission für sich genommen die Außerachtlassung der nationalen Vorschrift nicht rechtfertige, die genaue Bestimmung der Rechtsfolgen einer Verletzung der Artikel 11 und 4 Absatz 3 der Richtlinie voraus, führt uns also wieder zum Ausgangspunkt unserer Untersuchung zurück. Insofern erweist sich also der von der Kommission entwickelte konkrete Gedankengang nicht als besonders nützlich für die Beantwortung der zweiten Vorabentscheidungsfrage.

28 — Das von den Gemeinschaftsorganen geschaffene Recht begründet zu einem großen Teil ein dreiseitiges Rechtsverhältnis zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und den Bürgern. (Diese sind an diesem Rechtsverhältnis in verschiedenen Eigenschaften, z. B. als Steuerpflichtige, Arbeitnehmer oder Selbständige, beteiligt.) Wie alle Rechtsvorschriften sehen auch die des Gemeinschaftsrechts für diejenigen, die an dem durch sie begründeten Rechtsverhältnis beteiligt sind, bestimmte Rechte und Pflichten, d. h. verbindliche Verhaltensweisen, vor, deren Durchsetzung durch ein System von Sanktionen für diejenigen, die ihnen zuwiderhandeln, gesichert wird. Im Gegensatz zum klassischen Modell der Rechtsnorm, bei dem jede Regelung für alle an dem Rechtsverhältnis Beteiligten voll verbindlich ist und jede Abweichung Sanktionen für denjenigen, der gegen sie verstößt sowie einen entsprechenden „Sanktionsanspruch" dessen, der sich auf sie beruft, nach sich zieht, weisen nicht alle Normen des Gemeinschaftsrechts diese Merkmale auf. Es ist zwischen den Normen, denen absolute Verbindlichkeit zukommt und deren Verletzung durch einen an dem Rechtsverhältnis Beteiligten somit den anderen einen Anspruch auf Einhaltung oder auf Bestrafung des gegen die Norm verstoßenden Beteiligten gibt, und den Normen mit partieller Verbindlichkeit zu differenzieren, bei denen die Nichteinhaltung zur Bestrafung des Zuwiderhandelnden führen kann, der „Sanktionsanspruch" aber nicht allen übrigen an dem Rechtsverhältnis Beteiligten zusteht.
Für das europäische Recht gilt mit anderen Worten nicht die klassische zweiteilige Unterscheidung zwischen „vollkommenen" und „unvollkommenen" Rechtsnormen, bei der letztere wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit rechtlich ohne Belang sind. Im europäischen Recht ist besser zwischen voll verbindlichen und partiell verbindlichen Rechtsnormen zu unterscheiden. Der Grad der Verbindlichkeit einer Rechtsnorm wird von den Gemeinschaftsorganen nach Maßgabe der ihr zugedachten „hemmenden" oder „fördernden" Funktion festgelegt.

keit zukommt. Jedoch ist in der Rechtsprechung bereits darüber entschieden worden, anhand welcher Kriterien letztlich zu bestimmen ist, ob sich eine Privatperson vor den nationalen Gerichten gegenüber der Anwendung einer den zuständigen Gemeinschaftsbehörden nicht mitgeteilten nationalen Maßnahme auf die Verletzung der fraglichen Verpflichtung berufen kann. Besonders nützlich ist die Untersuchung der folgenden zwei Urteile des Gerichtshofes.

43. In der Rechtssache Enichem Base u. a. [29] hatte der Gerichtshof Artikel 3 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle [30] auszulegen, wonach die Mitgliedstaaten die Kommission über die Entwürfe von Regelungen, die den Gegenstand der Richtlinie berühren, zu unterrichten haben, bevor sie die Regelung erlassen. Das Vorabentscheidungsersuchen betraf u. a. zum einen den Inhalt dieser Verpflichtung und zum anderen die Frage, ob die fragliche Gemeinschaftsvorschrift den einzelnen das Recht verleiht, sich zu dem Zweck, die Aufhebung oder Nichtanwendung der betreffenden nationalen Regelung zu erreichen, vor den nationalen Gerichten darauf zu berufen, daß der Entwurf der Regelung nicht rechtzeitig vorab der Kommission mitgeteilt worden sei.

Der Gerichtshof stellte zunächst fest, daß die Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung nicht ohne rechtliche Bedeutung sei, sondern tatsächlich die nationalen Verwaltungen treffe, und zwar allgemein und unbedingt und gelangte dann zu dem Ergebnis, es sei „[w]eder dem Wortlaut noch dem Zweck dieser Bestimmung .... zu entnehmen, daß allein die Nichteinhaltung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung der Kommission zur Rechtswidrigkeit der in dieser Weise erlassenen Regelungen führt“ [31] und daß die fragliche Vorschrift somit „dem einzelnen kein Recht verleiht, auf das er sich vor den nationalen Gerichten berufen könnte, um die Aufhebung oder Nichtanwendung einer ... innerstaatlichen Regelung ... zu erreichen“ [32]. Bevor er zu diesem Ergebnis gelangte, stellte der Gerichtshof fest, daß die fragliche Richtlinienbestimmung „den Mitgliedstaaten lediglich die Verpflichtung auferlegt, die Kommission rechtzeitig von den dort [in dem fraglichen Artikel der Richtlinie] genannten Regelungsentwürfen zu unterrichten; er legt kein Verfahren für eine gemeinschaftsrechtliche Kontrolle dieser Entwürfe fest und macht die Inkraftsetzung der beabsichtigten Regelung nicht vom Einverständnis oder dem fehlenden Widerspruch der Kommission abhängig.“ [33] Die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung solle lediglich der Unterrichtung der Kommission dienen, die allein im Falle einer Zuwiderhandlung bestimmte Schritte unternehmen könne, falls sie dies für angebracht halte.

44. Auf den Gedankengang im Urteil Enichem Base u. a. berief sich der Gerichtshof auch in dem späteren Urteil CIA Security International [34], jedoch im Rahmen der Auslegung einer anderen Richtlinienbestimmung und letztlich mit abweichendem Ergebnis.

29 — Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 380/87 (Slg. 1989, 2491).

30 — ABl. L 194, S. 47.

31 — Urteil Enichem Base u. a. (angeführt in Fußnote 29, Randnr. 22).

32 — Urteil Enichem Base u. a. (angeführt in Fußnote 29, Randnr. 24).

33 — Urteil Enichem Base u. a. (angeführt in Fußnote 29, Randnr. 20).

34 — Urteil vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-194/94 (Slg. 1996, I-2201).

Artikel 8 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [35] lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift ...; sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in einer kurzen Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen ...

Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich von dem Entwurf ...

(2) Die Kommission und die Mitgliedstaaten können bei dem Mitgliedstaat, der einen Entwurf einer technischen Vorschrift unterbreitet hat, Bemerkungen vorbringen, die dieser Mitgliedstaat ... so weit wie möglich berücksichtigt." [36]

45. Der Gerichtshof stellte zunächst fest, daß die fraglichen Vorschriften eine unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Übermittlung der Entwürfe von technischen Vorschriften an die Kommission enthalten, und prüfte sodann, welche rechtliche Konsequenzen Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die Mitteilungspflicht nach sich ziehen. Er kam zu dem Ergebnis, daß diese Verpflichtung nicht ausschließlich die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betreffe, was zur Folge hätte, daß sich Privatpersonen vor den nationalen Gerichten nicht auf sie berufen könnten. Er gelangte sodann auf folgendem Weg zur Anerkennung der Verbindlichkeit der genannten Richtlinienbestimmungen auch im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Privatpersonen und Mitgliedstaaten.

46. Zum einen wies er darauf hin, daß der Zweck der Richtlinie darin bestehe, durch eine vorbeugende Kontrolle den freien Warenverkehr zu schützen, und daß die Mitteilungspflicht ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung dieser gemeinschaftlichen Kontrolle darstelle. Die Wirksamkeit dieser Kontrolle sei um so größer, wenn die Richtlinie dahin ausgelegt werde, daß der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht „einen wesentlichen Verfahrensfehler darstellt, der zur Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschriften auf einzelne führen kann" [37].

47. Zum anderen berücksichtigte er die Tatsache, daß die fragliche Richtlinien-

35 — ABl. L 109, S. 8, in der Fassung der Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22. März 1988 (ABl. L 81, S. 75).

36 — Nach Artikel 9 der Richtlinie 83/189/EWG „nehmen die Mitgliedstaaten den Entwurf einer technischen Vorschrift erst sechs Monate nach der Übermittlung gemäß Artikel 8 Absatz 1 an, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat binnen drei Monaten nach diesem Zeitpunkt eine ausführliche Stellungnahme abgibt, aus der hervorgeht, daß die geplante Maßnahme geändert werden sollte ..."

37 — Urteil CIA Security International (angeführt in Fußnote 34, Randnr. 48).

bestimmung „ein Verfahren für die gemeinschaftliche Kontrolle der Entwürfe nationaler Vorschriften vor[sieht] und ... den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens vom Einverständnis oder vom fehlenden Widerspruch der Kommission abhängig [macht]“ [38].

48. Aus all diesen Gründen wurde schließlich im Gegensatz zu der Entscheidung in der Rechtssache Enichem Base u. a. für Recht erkannt, daß die Artikel 8 und 9 der Richtlinie 83/189 von einzelnen vor den nationalen Gerichten herangezogen werden können, die die Anwendung einer nationalen technischen Vorschrift, die nicht gemäß der Richtlinie mitgeteilt wurde, ablehnen müssen. [39]

49. Aus alledem folgt somit, daß der Gerichtshof in den Rechtssachen Enichem Base u. a. und CIA Security International zwei Kriterien angewandt hat, nämlich den Zweck der Gemeinschaftsvorschrift, durch die die Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung der Gemeinschaftsbehörden über die nationalen Maßnahmen begründet wird, und die Frage, ob es ein gemeinschaftliches Kontrollverfahren gibt, das der Inkraftsetzung der nationalen Regelung vorausgeht. Sind beide Voraussetzungen zusammen erfüllt, so kann die Nichterfüllung der Mitteilungspflicht von Privatpersonen vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden und zur Nichtanwendung der fraglichen nationalen Regelung führen.

Meines Erachtens ist genau der gleiche Gedankengang auch bei der Beantwortung der zweiten Vorabentscheidungsfrage im vorliegenden Verfahren zugrunde zu legen.

50. Zu dem mit den Artikeln 4 Absatz 3 und 11 der Richtlinie, aber auch mit der Richtlinie insgesamt verfolgten Ziel ist festzustellen, daß die Pflicht zur Mitteilung der nationalen Regelung zur Festsetzung der Höchstgrenzen für die Sicherung der wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer lediglich auf die Unterrichtung der Kommission und nicht auf den Schutz des Arbeitnehmers abzielt. Die betreffende Verpflichtung ist mit anderen Worten nicht zugunsten der betroffenen Privatpersonen aufgestellt worden, sondern gilt nur für die Beziehungen der Kommission zu den Mitgliedstaaten. Damit die Arbeitnehmer sich auf die Unterlassung der Mitteilung der nationalen Maßnahmen berufen und so deren Nichtanwendung erreichen können, müßte sich aus Buchstaben und Geist der betreffenden Vorschriften ergeben, daß die Unterrichtung der Kommission eines der Grundelemente für den Schutz der Ansprüche und Interessen darstellt, die die Richtlinie den Arbeitnehmern sichern soll. [40] Die Artikel 4 Absatz 3 und 11 der Richtlinie und deren Begründungserwägun-

38 — Urteil CIA Security International (angeführt in Fußnote 34, Randnr. 50).

39 — Wegen der strengen Auslegung und Anwendung der durch die Richtlinie 83/189 begründeten Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung siehe Urteil vom 17. September 1996 in der Rechtssache C-289/94 (Kommission/Italien, Slg. 1996, I-4405).

40 — Genau darin besteht die Berufung auf das teleologische Kriterium in den Rechtssachen Enichem Base u. a. und CIA Security International (angeführt in den Fußnoten 29 und 34).

gen lassen meines Erachtens jedoch keinen Raum für eine solche Auslegung. [41]

51. Ein noch sichereres Kriterium für die Beurteilung der Rechtsfolgen, die aus der Unterlassung der in der fraglichen Richtlinie vorgesehenen Unterrichtung der Kommission erwachsen, besteht in der Frage, ob es ein besonderes Verfahren für die gemeinschaftliche Überprüfung der den Gemeinschaftsorganen mitzuteilenden nationalen Maßnahmen gibt und ob deren Inkraftsetzung von der Zustimmung der gemeinschaftlichen Kontrollbehörde abhängt. Die bloße Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung reicht nicht aus. Diese Verpflichtung muß von der Richtlinie als Vorstadium einer konkreten vorbeugenden Überprüfung vorgesehen sein, ohne die die Unterlassung der Unterrichtung keinesfalls ausreicht, um die Aufhebung oder die Nichtanwendung der nationalen Maßnahmen nach sich zu ziehen. [42]

52. Eine derartige Kontrolle sieht die Richtlinie nicht vor. Sie verleiht weder der Kommission noch einem anderen Gemeinschaftsorgan irgendeine Befugnis zur Überprüfung der mitgeteilten nationalen Maßnahmen und sieht auch keine Beurteilung oder sonstige Beeinflussung des Inhalts und des Inkrafttretens dieser Maßnahmen vor. Die Unterschiede zur Richtlinie 83/189, die der Gerichtshof in der Rechtssache CIA Security International zu prüfen hatte, liegen meines Erachtens auf der Hand. Nach dieser Richtlinie unterliegt jedes nationale Projekt technischer Art, das den Gemeinschaftsorganen mitgeteilt wird, einer konkreten Überprüfung, in deren Verlauf eventuell die anderen Mitgliedstaaten unterrichtet werden. Die Kommission als zuständige Kontrollbehörde gibt ihre Stellungnahme ab oder verlangt ausdrücklich die Abänderung der technischen Vorschrift und kann sogar radikale Maßnahmen (Richtlinienvorschlag, Verfahren nach Artikel 169 EG-Vertrag) treffen, wenn die betreffende Vorschrift ihrer Ansicht nach nicht mit dem freien Warenverkehr vereinbar ist. Dieses besondere Verfahren ist zeitlich durch bestimmte Fristen begrenzt, innerhalb deren die nationale Maßnahme nicht wirksam wird. Ihr Inkrafttreten wird in Abhängigkeit vom Ergebnis der gemeinschaftlichen Überprüfung auf einen Zeitpunkt nach ihrem Erlaß hinausgeschoben.

Mangels einer eingehenden Überprüfung vor Inkrafttreten der nationalen Maßnahmen, die sich auf eine vorausgehende Unterrichtung des Gemeinschaftsorgans stützt und mit der die Interessen der Privatpersonen (deren Wahrung die Richtlinie sichern will) geschützt werden, können Privatpersonen nicht durch Berufung auf den Verstoß gegen die den Mitgliedstaaten obliegende Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung der nationalen Maßnahmen deren Nichtdurchführung erreichen, selbst wenn die genannte Verpflichtung in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen ist.

41 — Dagegen bestand der Zweck der vorsorglichen Unterrichtung der Kommission in der Rechtssache CIA Security International (siehe Fußnote 34), wie sich aus den Begründungserwägungen der Richtlinie 83/189 ergibt, darin, den freien Warenverkehr gerade mittels der Überprüfung der nationalen technischen Vorschriften durch die zuständigen Gemeinschaftsorgane zu schützen. Voraussetzung und unerläßliches Mittel dieser Überprüfung, die im Interesse der Personen erfolgt, die von der gemeinschaftlichen Freiheit des Warenverkehrs Gebrauch machen wollen, ist natürlich die vorherige Unterrichtung und Kenntnis der Gemeinschaftsbehörden von der Existenz und dem Inhalt der nationalen Maßnahmen.

42 — Zwar ist es durch nichts ausgeschlossen, daß diese Unterlassung, bei der es sich um einen Verstoß gegen eine Gemeinschaftsvorschrift handelt, die Grundlage für bestimmte Maßnahmen oder auch Sanktionen der Kommission gegen den Mitgliedstaat darstellt. Dies betrifft indessen das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und läßt die Beziehung zwischen nationalen Behörden und Privatpersonen unberührt.

53. Gemäß den vorstehenden Ausführungen können somit Privatpersonen einen Verstoß gegen die durch die Artikel 11 und 4 Absatz 3 der Richtlinie eingeführte Verpflichtung zur Mitteilung der nationalen Maßnahmen nicht im Rahmen eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten geltend machen; auch kann ein solcher Verstoß nicht zur Aufhebung oder zur Nichtanwendung der betreffenden nationalen Maßnahme führen. Zumindest insoweit enthalten die genannten Vorschriften keine hinreichend genauen und unbedingten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die sich in entsprechende Rechte von Privatpersonen umwandeln könnten, die vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können.

54. Somit ist aufgrund der vorstehenden Untersuchung festzustellen, daß die Prüfung der Frage, ob die im französischen Arbeitsgesetzbuch vorgesehenen Höchstgrenzen der Garantie für die Erfüllung unbefriedigter Ansprüche der Arbeitnehmer der Kommission mitgeteilt worden sind, keine praktische Bedeutung für die Entscheidung des bei dem nationalen Gericht anhängigen Ausgangsrechtsstreits hat, im Rahmen dessen die oben wiedergegebenen Vorabentscheidungsfragen vorgelegt worden sind. Aus den gleichen Gründen ist das Vorbringen, mit dem die französische Regierung und die Kommission ihre Behauptung zu untermauern versucht haben, daß letztere von der Existenz der fraglichen nationalen Vorschrift unterrichtet worden sei [43], für den anhängigen Rechtsstreit unerheblich.

Jedenfalls ist es aber meines Erachtens — vor allem wenn der Gerichtshof der vorgeschlagenen Antwort nicht zustimmen sollte — zweckmäßig, die Sachinformationen, die erstmals im schriftlichen Verfahren vor dem Gerichtshof vorgetragen worden sind, an das vorlegende Gericht, also an die Cour d'appel Douai, zur Kenntnisnahme weiterzuleiten.

Entscheidungsvorschlag

55. Nach alledem schlage ich vor, auf die Vorabentscheidungsfragen wie folgt zu antworten:

1. Artikel 4 der Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 enthält eine genaue und unbedingte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nach ihrer

43 — Siehe oben, Nrn. 12 ff.

Entscheidung für eine der in Absatz 2 vorgesehenen Berechnungsmethoden den Arbeitnehmern für deren wegen Zahlungsunfähigkeit des Schuldners nichterfüllten Ansprüche zumindest die Zahlung der in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels festgelegten Mindestgarantiebeträge zu sichern, die die nationale Garantieeinrichtung am wenigsten belasten.

2. Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 80/987 des Rates vom 20. Oktober 1980 entfaltet für sich genommen keine unmittelbare Wirkung im nationalen Recht im Sinne einer Beschränkung der Ansprüche der Arbeitnehmer, die aus den übrigen Regelungen der Richtlinie erwachsen. Haben die Mitgliedstaaten aber nach dieser Vorschrift nationale Höchstgrenzen für die Erfüllung unbefriedigter Ansprüche festgesetzt, so können die Arbeitnehmer von den nationalen Gerichten nicht unter Berufung darauf, daß diese nationalen Höchstgrenzen nicht, wie es Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 2 und Artikel 11 derselben Richtlinie vorsehen, der Kommission mitgeteilt worden sind, die Aufhebung oder die Nichtanwendung der genannten Höchstgrenzen verlangen.