URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 8. JUNI 1982 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik

„Vertragsverstoß eines Staates — Richtlinie über Massenentlassungen"

Rechtssache 91/81

Leitsätze

Sozialpolitik — Angleichung der Rechtsvorschriften — Massenentlassungen — Richtlinie 75/129 — Ziel — Befugnisse der Mitgliedstaaten
(EWG-Vertrag, Artikel 117; Richtlinie 75/129 des Rates)

Die Richtlinie 75/129, die der Rat als Antwort auf die in Artikel 117 des Vertrages festgestellte Notwendigkeit versteht, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken, will die entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen angleichen. Mit diesen Vorschriften soll also ein gemeinsamer Grundstock für eine Regelung gebildet werden, die in allen Mitgliedstaaten anwendbar ist, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleibt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen.

In der Rechtssache 91/81,

KOMMISSON DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Armando Toledano Laredo als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi Arnaldo Squillante als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Botschaft der Italienischen Republik,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, 1975, S. 29) nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco und A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans und U. Everling,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens für Massenentlassungen sowie hinsichtlich der Maßnahmen, die die Folgen dieser Entlassungen für die Arbeitnehmer mildern könnten, sind so unterschiedlich, daß sie sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken können.

Die Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm (ABl. C 13, 1974, S. 1)

sah eine Richtlinie über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen vor, um den Schutz der Arbeitnehmer zu verstärken.

Der Rat erließ am 17. Februar 1975 auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses diese Richtlinie unter der Nummer 75/129.

Zunächst definiert die Richtlinie den Begriff Massenentlassungen und bestimmt den Anwendungsbereich des Begriffs. Ferner legt sie ein Konsultationsverfahren und Einzelheiten eines Massenentlassungsverfahrens fest.

Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und unterrichten hiervon unverzüglich die Kommission."

Die Richtlinie wurde Italien am 19. Februar 1975 bekanntgegeben, und die Frist, ihr nachzukommen, lief am 19. Februar 1977, also vor beinahe fünf Jahren, ab.

Die Dienststellen der Kommission wiesen die italienischen Behörden auf die Notwendigkeit hin, die vorgesehenen Vorschriften rechtzeitig zu erlassen.

Am 4. Juli 1978 forderte die Kommission dann die italienische Regierung auf, sich gemäß Artikel 169 des Vertrages innerhalb von zwei Monaten zu äußern. Diese Frist lief ab, ohne daß eine Antwort erfolgte.

Am 25. September 1979 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 Absatz 1 des Vertrages ab, in der sie die Italienische Republik aufforderte, innerhalb eines Monats die erforderlichen Vorschriften zur Durchführung der betreffenden Richtlinie zu erlassen. Mit Schreiben vom 5. November 1979 bestätigten die italienischen Behörden den Empfang dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme.

Mit Schreiben vom 23. November 1979 wiesen die italienischen Behörden die Kommission zunächst darauf hin, daß, „um festzustellen, ob die einzelnen Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachgekommen sind, nicht bloß in formalistischer Weise zu ermitteln ist, ob der betreffende Staat der Richtlinie entsprechende Vorschriften in seine innerstaatliche Rechtsordnung aufgenommen hat, sondern daß zu prüfen ist, ob die Rechtsordnung des Mitgliedstaats in einem allgemeinen Rahmen Sicherheiten dafür bietet, daß die von der betreffenden Richtlinie angestrebten praktischen Ziele verwirklicht werden"; die italienischen Behörden schlossen mit der Bemerkung, „nachweisen zu können, daß die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern in unserem Land aufgrund der herrschenden Praxis und der dafür vom Gesetzgeber vorgesehenen Mittel so gestaltet sind, daß sie — selbst wenn die Mittel andere als die von der Richtlinie vorgesehenen sind — zu Ergebnissen führen, die mit denen vergleichbar sind, die die Richtlinie verfolgt".

In einer Mitteilung vom 25. März 1980 wiesen die italienischen Behörden dann später darauf hin, daß dem Parlament ein Gesetzesentwurf zur Prüfung vorliege, der die Vorschriften des decreto legge Nr. 64 vom 11. Dezember 1979, das außer Kraft getreten sei, weil es

nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist in ein Gesetz umgewandelt worden sei, übernommen habe. Dieser Gesetzentwurf enthalte eine genauer formulierte Vorschrift zur Durchführung der Richtlinie.

Mit Fernschreiben vom 10. Dezember 1980 führten die italienischen Behörden anschließend im einzelnen aus, der Gesetzentwurf sei vom zuständigen Ausschuß der Abgeordnetenkammer geprüft worden und solle innerhalb eines Jahres als Gesetz verabschiedet werden.

Weiteres wurde der Kommission hinsichtlich der Verabschiedung des genannten Gesetzesentwurfs nicht mehr mitgeteilt.

Die Klageschrift vom 10. April 1981 ist am 15. April 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen. Die italienische Regierung hat fernschriftlich auf eine Gegenerwiderung verzichtet.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch der Kommission schriftlich die Frage vorgelegt, aus welchen Lücken in den in Italien geltenden Gesetzestexten sich ergebe, daß die Richtlinie des Rates nur unvollständig durchgeführt worden sei.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt:

„— festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen nachzukommen;

— die Italienische Republik zu verurteilen, die Verfahrenskosten zu tragen."

Die *Italienische Republik* hat keine Anträge gestellt.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Kommission* macht in ihrer Klageschrift geltend, die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes sei eindeutig. Dies zeigten vor allem die Urteile in den Rechtssachen 79/72 (Kommission/Italien, Slg. 1973, 667), 52/75 (Kommission/Italien, Slg. 1976, 277), 10/76 (Kommission/Italien, Slg. 1976, 1359) sowie 42 und 43/80 (Kommission/Italien, noch unveröffentlicht).

In dem zitierten zweiten Urteil habe der Gerichtshof die schon im ersten Urteil gegebene Begründung weiterentwickelt und folgendes ausgeführt.

„Die gewissenhafte Befolgung einer Richtlinie ist gerade darum so wichtig, weil die Vollzugsmaßnahmen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen sind mit der Folge, daß Rechtshandlungen dieser Art wirkungslos bleiben müssen, wenn die gesteckten Ziele nicht in den gesetzten Fristen erreicht werden. Haben also im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, die Bestimmungen einer Richtlinie keine weniger zwingende Wirkung als sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts,

dann kommt eine derartige Wirkung erst recht Bestimmungen zu, die Fristen für die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen enthalten; wären nämlich nach dem Ablauf dieser Fristen noch immer unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten anwendbar, so könnte dies zu Diskriminierungen führen."

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hebe ferner hervor, daß die Mitgliedstaaten sich weder auf Rechtsvorschriften oder Übungen ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung, noch auf ihnen eigene besondere tatsächliche Umstände berufen könnten, um die Nichterfüllung von Verpflichtungen und die Nichtbeachtung von Fristen, die in den Gemeinschaftsrichtlinien festgesetzt seien, zu rechtfertigen.

Nach Meinung der *italienischen Regierung* ist der Gerichtshof nicht wirksam mit einer Klage nach Artikel 169 des Vertrages, die auf sachdienliche und erhebliche Rügen eines Vertragsverstoßes gestützt wäre, befaßt worden.

Ihrer Äußerung vom 23. November 1979 auf die Mitteilung der Stellungnahme der Kommission sei nämlich zu entnehmen, daß die in Italien geltenden Rechtsvorschriften, wie es der genannten Richtlinie entspreche, bewirkten, daß Massenentlassungen nicht stattfinden könnten, sofern nicht der Arbeitgeber vorher die Arbeitnehmervertreter mit dem Ziel konsultiert habe, die Entlassungen im Rahmen des absolut Unumgänglichen zu halten und ihre Folgen zu mildern, und sofern er nicht das zuständige Ministerium oder die zuständige Behörde vorher unterrichtet habe, um geeignete Maßnahmen zur Lösung des Problems zu treffen.

Gleichwohl habe die Kommission geglaubt, sie brauche auf die in der vorgenannten Äußerung mitgeteilten Tatsachen nicht einzugehen; sie habe sich darauf berufen, daß die italienischen Behörden in ihrer anschließenden Mitteilung vom 25. März 1980 „völlig darauf verzichtet haben, den ihnen zur Last gelegten Vertragsverstoß zu bestreiten".

Es handele sich sicherlich um eine ungenaue Auslegung dieser Mitteilung. Das Vorliegen eines Gesetzentwurfs, der die Lage hinsichtlich der innerstaatlichen Regelung auf diesem, von der Richtlinie behandelten Gebiet klarstellen solle, bedeute nicht, daß die italienische Regierung den neuen gesetzgeberischen Eingriff für notwendig gehalten habe, um die Gemeinschaftsrichtlinie durchzuführen.

Wie aus dem Wortlaut der Mitteilung vom 25. März 1980 eindeutig hervorgehe, habe man es lediglich für zweckdienlich erachtet, diesen Komplex von Grundsätzen und Vorschriften hinsichtlich der erforderlichen Voraussetzungen und Verfahrensweisen bei Massenentlassungen systematisch aufzubereiten und zu bestätigen, ohne diesen Komplex anzutasten und ohne dieses Rechtsnormensystem, das aus sich heraus die Anwendung der von der Richtlinie vorgegebenen Kriterien sicherstelle, wesentlich zu erneuern.

Die *Kommission* erwidert, Artikel 41 des neuen italienischen Gesetzentwurfs enthalte tatsächlich, wie zuvor das außer Kraft getretene decreto legge, die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen. Der Vertragsverstoß, der Italien zur Last gelegt werde, bestehe aber darin, die Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen erlassen zu haben. Die Ausführungen der Beklagten zum „Nutzen" dieser Vorschriften stünden im Gegensatz zum Ablauf der Ereig-

nisse. Sie seien ferner mit Geist und Buchstaben des Artikels 189 Absatz 3 des Vertrages und mit der einhelligen, schon erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofes unvereinbar. Auch berücksichtigten sie nicht Artikel 5 des Vertrages.

Auf die Frage des Gerichtshofes nach den Lücken in den zur Zeit in Italien geltenden Gesetzestexten, aus denen sich ergebe, daß die Richtlinie des Rates nur unvollständig durchgeführt worden sei, hat die Kommission keine sehr viel erschöpfendere Antwort gegeben als in ihren Schriftsätzen.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 2. März 1982 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 28. April 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 15. April 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, 1975, S. 29) nachzukommen.

2 Der Rat erließ die Richtlinie 75/129 aufgrund von Artikel 100 des Vertrages, der die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten betrifft, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Die Begründungserwägungen der Richtlinie legen dar, daß es unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft wichtig sei, den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen zu verstärken. Trotz einer konvergierenden Entwicklung bestünden weiterhin Unterschiede zwischen den in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens für Massenentlassungen sowie hinsichtlich der Maßnahmen, die deren Folgen für die Arbeitnehmer mildern könnten. Diese Unterschiede könnten sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes direkt auswirken. Die Entschließung des Rates vom 21. Januar 1974 sehe eine Richtlinie über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlas-

sungen vor. Daher müsse auf diese Angleichung im Sinne des Artikels 117 des Vertrages hingewirkt werden, nach dem die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte anzustreben sei und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung ermöglicht werden solle.

3 Aus dieser Sicht bestimmt die Richtlinie den Anwendungsbereich des Begriffs „Massenentlassungen", läßt den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl zwischen zwei Kriterien, die sie festlegt.

4 Artikel 2 der Richtlinie bestimmt, daß der Arbeitgeber, der Massenentlassungen beabsichtigt, die Arbeitnehmervertreter zu konsultieren hat, um zu einer Einigung zu gelangen. Er hat ihnen die zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und in jedem Fall schriftlich die Gründe der Entlassung, die Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, die Zahl der in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer und den Zeitraum, in dem die Entlassungen vorgenommen werden sollen, mitzuteilen. Er hat der zuständigen Behörde eine Abschrift dieser schriftlichen Mitteilung zu übermitteln.

5 Die Artikel 3 und 4 der Richtlinie enthalten Bestimmungen über die Mitwirkung der zuständigen Behörde. Der Arbeitgeber hat dieser Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen. Diese Anzeige muß alle zweckdienlichen Angaben über die in Artikel 2 genannten Umstände und außerdem über die Konsultationen der Arbeitnehmervertreter enthalten. Eine Abschrift dieser Anzeige wird den Arbeitnehmervertretern übersandt. Die Massenentlassungen werden im allgemeinen frühestens 30 Tage nach Eingang der Anzeige wirksam. Diese Frist muß von der zuständigen Behörde dazu benutzt werden, nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen; zu diesem Zweck kann die betreffende Frist verlängert werden.

6 Artikel 6 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

7 Artikel 5 stellt klar, daß die Richtlinie nicht die Möglichkeit der Mitgliedstaaten einschränkt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen.

8 Die italienische Regierung macht geltend, die in Italien bei Entlassungen geltende Regelung, wie sie sich gleichzeitig aus der vom italienischen Gesetzgeber vorgenommenen Erweiterung des Begriffs der Einzelentlassung, die strikt zugunsten des Arbeitnehmers geregelt sei, aus spezifischen Verordnungsvorschriften auf dem Gebiet der Massenentlassungen und aus den Bestimmungen der Tarifverträge ergebe, schaffe in ihrer Gesamtheit Voraussetzungen und stelle Verfahren bereit, die es möglich machten, die Ziele der Richtlinie zu erreichen, und die in mancher Hinsicht sogar über die Anforderungen der Richtlinie hinausgingen.

9 Die italienische Regierung bestreitet jedoch nicht, daß es in Italien in einigen Bereichen, vor allem in der Landwirtschaft und im Handel, keine so vollständige Regelung gibt, wie sie die Richtlinie enthält. Darüber hinaus steht fest, daß die italienischen Tarifverträge nicht die in der Richtlinie vorgesehene schriftliche Anzeige seitens des Arbeitgebers verlangen, daß die italienische Regierung im Gegensatz zur Richtlinie nicht die Anzeige jeder Massenentlassung an die zuständige Behörde vorsieht und daß ein Tätigwerden der zuständigen Behörde, um nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen, nicht zwingend vorgeschrieben ist.

10 Daraus folgt, daß die in Italien geltenden einschlägigen Vorschriften nicht ausreichen, um alle Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen.

11 Dazu ist zu sagen, daß die Richtlinie, die der Rat als Antwort auf die in Artikel 117 des Vertrages festgestellte Notwendigkeit versteht, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken, die entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten angleichen will. Mit diesen Vorschriften soll also ein gemeinsamer Grundstock für eine Regelung gebildet werden, die in allen Mitgliedstaaten anwendbar ist, wobei den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleibt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen.

12 Aus diesen Erwägungen folgt, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie uneingeschränkt nachzukommen.

Kosten

13 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

14 Da die Beklagte unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrage verstoßen, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, 1975, S. 29) uneingeschränkt nachzukommen.**

2. **Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten zu tragen.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Juni 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars