SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS

vom 23. Januar 1997 *

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Fall legt die Pretura circondariale Venedig dem Gerichtshof vier Fragen über die Auslegung der Artikel 2, 3 Absatz 2, 4 Absätze 2 und 3 und 10 der Richtlinie 80/987 des Rates [1] (im folgenden: die Richtlinie) zur Vorabentscheidung vor.

2. Mit diesem Gegenstand ist der Fall mit den verbundenen Rechtssachen C-94/95 und C-95/95 (Danila Bonifaci u. a. und Wanda Berto u. a.) verknüpft, in denen ich heute meine Schlußanträge vortrage (Slg. 1997, I-3969).

3. Im übrigen ist auch der rechtliche Hintergrund in beiden Rechtssachen der gleiche. Es handelt sich zum einen um die Richtlinie 80/987 und zum anderen um das Decreto legislativo Nr. 80/1992, mit dem die Richtlinie nach Ablauf der hierfür gesetzten Frist (23. Oktober 1983) in der italienischen Rechtsordnung umgesetzt wurde. Die maßgeblichen Bestimmungen dieser Rechtsetzungsakte sind in meinen Schlußanträgen in den Rechtssachen Bonifaci u. a. wiedergegeben [2], auf die ich verweise, um Wiederholungen zu vermeiden. Aus dem gleichen Grund verweise ich auf die dortigen Ausführungen zur Problematik der Voraussetzungen einer korrekten Umsetzung einer Richtlinie in die innerstaatliche Rechtsordnung, wenn diese Umsetzung nach Fristablauf erfolgt [3], sowie auf die dortige Erörterung der den beiden Rechtssachen gemeinsamen Fragen.

II — Sachverhalt

4. Der Vorlagebeschluß ist knapp gehalten, was die Darlegung des dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalts betrifft. Wie aus den zugehörigen Prozeßakten hervorgeht und wie die Kommission in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Bemerkungen hervorhebt [4], hatten zum einen Federica Maso und 11 andere Arbeitnehmer, zum anderen Graziano Gazzetta und 17 andere Arbeitnehmer (Kläger) in dieser Eigenschaft für Arbeitgeber gearbeitet, die am 23. September 1990 bzw. am 20. Februar 1992 in Konkurs gingen. Aufgrund dieser Tätigkeit sind ihnen bisher nicht befriedigte Ansprüche gegen ihre Arbeitgeber entstanden.

* Originalsprache: Griechisch.

1 — Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (ABl. L 283, S. 23).

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

3 — Siehe a. a. O., Nrn. 38 ff.

4 — Siehe S. 4 der Bemerkungen der Kommission.

5. Mit dem Decreto legislativo Nr. 80 vom 27. Januar 1992, durch das die Richtlinie in das italienische Recht eingefügt wurde, bestimmte der italienische Gesetzgeber zum einen die den Arbeitnehmern im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers für die Zukunft zu gewährende Garantie (Artikel 2 Absätze 1 bis 6) sowie zum anderen, daß diese Garantie die Grundlage für die Berechnung der den durch die nicht rechtzeitige Umsetzung der Richtlinie Geschädigten geschuldeten Entschädigung bilde und daß die entsprechende Schadensersatzklage innerhalb eines Jahres, vom Inkrafttreten des Decreto legislativo an gerechnet, erhoben werden müsse (Artikel 2 Absatz 7).

6. Aufgrund der zuletzt genannten Bestimmung [5] erhoben die Kläger vor dem Pretore von Venedig Klage mit dem Antrag, gemäß den Feststellungen des Urteils des Gerichtshofes vom 19. November 1991 in der Rechtssache Francovich [6] (im folgenden: Francovich I) den Schaden zu ersetzen, den sie dadurch erlitten hätten, daß die Italienische Republik die Richtlinie nicht rechtzeitig in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt habe. Im einzelnen forderten sie, in die Entschädigungen ihre in den letzten drei Monaten des Arbeitsverhältnisses aufgelaufenen Ansprüche in vollem Umfang einzubeziehen; zu diesem Zweck berechneten sie für jeden Monat das Gehalt, den monatlichen Anteil am 13. und 14. Monatsgehalt, den Ausgleich für den monatlichen Anteil am noch nicht in Anspruch genommenen Urlaub, die gesetzlichen Zinsen und den Inflationsausgleich vom Zeitpunkt des Konkurses ihres Arbeitgebers an.

5 — Die Kommission bemerkt (a. a. O.), daß die Kläger mit Rücksicht auf das Datum des Konkurses ihrer Arbeitgeber tatsächlich in den Anwendungsbereich von Artikel 2 Absatz 7 des Decreto legislativo fallen, das am 28. Februar 1992 in Kraft getreten ist. Diese Tatsachen werden nicht bestritten.

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

III — Die Vorlagefragen

7. Angesichts dieser Anträge hat das innerstaatliche Gericht, das Zweifel an der Vereinbarkeit der durch das Dekreto legislativo Nr. 80/1992 eingeführten Entschädigungsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht hegt, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist eine innerstaatliche Vorschrift (Artikel 2 Absatz 7 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 4 des italienischen Decreto Legislativo Nr. 80 vom 27. Januar 1992), die im nachhinein den Umfang der Entschädigung für einen bereits eingetretenen Schaden einschränkt, mit dem System des EG-Vertrags, wie es im Urteil Francovich beschrieben ist, betreffend die Haftung des Mitgliedstaats, der gegen gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat, gegenüber dem Bürger vereinbar?

2) Ist mit dem Begriff „Eintritt der Zahlungsunfähigkeit" in Artikel 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich und Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie 80/987 der Zeitpunkt des Antrags auf Eröffnung des Konkursverfahrens oder der Zeitpunkt der Eröffnung des Konkursverfahrens selbst gemeint (die beide in Artikel 2 erwähnt sind)?

3) Kann ein Mitgliedstaat nach Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 10 der Richtlinie die Zahlungspflicht für Gehaltsansprüche, die vor der Entlassung fällig geworden sind, ausschließen, wenn eine andere Sozialleistung (im vorliegenden Fall die Mobilitätsentschädigung nach den Artikeln 4 und 16 des italienischen Gesetzes Nr. 223 vom 23. Juli 1991) in den Monaten nach der Entlassung den Lebensunterhalt des arbeitslos gewordenen Arbeitnehmers gewährleistet?

4) Sind mit der Wendung „die drei letzten Monate des Arbeitsverhältnisses" in Artikel 4 Absatz 2 die „letzten drei Kalendermonate" oder „die drei Monate vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, auch wenn dieses im Laufe des Monats beendet wurde", gemeint?

IV — Zur Zulässigkeit

8. Das INPS bemerkt, für die Entscheidung im Ausgangsverfahren bedürfe es keiner anderen gemeinschaftsrechtlichen Normen als derjenigen, die im Urteil in der Rechtssache Francovich I enthalten seien, der Gerichtshof sei nicht befugt, Bestimmungen einer Richtlinie auszulegen, die nicht unmittelbar wirksam seien, wie vorliegend die Bestimmungen der Richtlinie 80/987, und über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 7 habe sich bereits der Verfassungsgerichtshof der Italienischen Republik ausgesprochen.

9. Dieses Vorbringen entspricht im wesentlichen dem Vorbringen des INPS in den verbundenen Rechtssachen C-94/95 und C-95/95 (Bonifaci u. a.) und ist daher aus den Gründen zurückzuweisen, die ich in meinen Schlußanträgen in diesen Rechtssachen dargelegt habe [7].

10. Die Italienische Republik macht geltend, der Vorlagebeschluß enthalte keine Sachverhaltsdarstellung, wie sie erforderlich sei, damit zum einen der Gerichtshof eine zweckdienliche Lösung liefern und zum anderen die Mitgliedstaaten und die interessierten Parteien ihre Erklärungen vortragen könnten. In Anbetracht dessen schlägt sie dem Gerichtshof unter Berufung auf dessen Urteil vom 26. Januar 1993 in der Rechtssache Telemarsicabruzzo u. a. [8] vor, das Vorlageersuchen für unzulässig zu erklären.

11. Es trifft zu, daß der Gerichtshof ausgeführt hat, „die Notwendigkeit, zu einer für das vorlegende Gericht sachdienlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, [gebiete] es nach ständiger Rechtsprechung, daß dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen umreißt, in den sich die gestellten Fragen einfügen, oder daß es zumindest die tatsächlichen Umstände erläutert, auf denen diese Fragen beruhen" [9], und daß „die in den Vorlageentscheidungen erteilten Informationen und die dort gestellten Fragen nicht nur den Gerichtshof in die Lage versetzen müssen, sachdienliche Antworten zu geben, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten ermöglichen müssen, gemäß Artikel 20 der EG-Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben". [10]

7 — Siehe die Nrn. 27, 28, 33 und 34.

8 — Verbundene Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90 (Slg. 1993, I-393).

9 — Siehe Beschluß vom 2. Februar 1996 in der Rechtssache C-257/95 (Bresle, Slg. 1996, I-233, Randnr. 16).

10 — Beschluß in der Rechtssache Bresle, a. a. O., Randnr. 19.

12. Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß die Kläger nach Ansicht des vorlegenden Gerichts grundsätzlich in den Anwendungsbereich sowohl der Richtlinie 80/987 als auch von Artikel 2 Absatz 7 des Dekreto legislativo Nr. 80/1992 fallen. Diese Überlegungen werden durch die den Akten des Ausgangsverfahrens und den Bemerkungen der Kommission zu entnehmenden Feststellungen ordnungsgemäß vervollständigt. [11]

Da der rechtliche Hintergrund der Rechtssache dem Gerichtshof zudem — sei es durch andere Urteile [12], sei es auch durch die anhängigen Rechtssachen Bonifaci u. a. und Palmisani — hinreichend bekannt ist, verfügt er über hinreichende Erkenntnisse, um dem vorlegenden Gericht zweckdienlich zu antworten.

13. Was die Fähigkeit der italienischen Regierung betrifft, Erklärungen abzugeben, so ist folgendes zu sagen: Erstens richtet sich die streitige Schadensersatzklage nicht nur gegen das INSP, sondern auch gegen die Italienische Republik. Im Ausgangsverfahren sind Schriftsätze eingereicht worden, in denen im Namen des Ministerrates die Abweisung der Klagen beantragt wird. Es ist daher anzunehmen, daß die italienische Regierung von diesem Zeitpunkt ab zumindest diejenigen dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden tatsächlichen Umstände kannte oder kennen mußte, die den Klagen zu entnehmen waren und die, wie bereits ausgeführt, den Erfordernissen der vorliegenden Rechtssache genügen. [13] Zweitens bestreitet die italienische Regierung nicht, daß die Kläger in den Anwendungsbereich der Richtlinie und des Artikels 2 Absatz 7 des Decreto legislativo fallen. Angesichts dieser Umstände und der vorstehenden Ausführungen können die angeblichen Mängel des Ersuchens um Vorabentscheidung die italienische Regierung nicht daran hindern, und haben sie tatsächlich nicht daran gehindert, Erklärungen zu den Vorlagefragen abzugeben, die überdies Probleme der Auslegung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, also rechtliche Probleme, aufwerfen.

Die Unzulässigkeitseinrede der italienischen Regierung ist daher zurückzuweisen.

V — Zur materiell-rechtlichen Seite

Zur ersten Frage

14. Mit seiner ersten Frage will das vorlegende Gericht wissen, ob ein Mitgliedstaat, der die Richtlinie verspätet in die innerstaatliche Rechtsordnung umsetzt, eine Höchstgrenze für die zu gewährende Entschädigung festsetzen kann.

11 — Siehe Urteil vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-316/93 (Vaneetveld, Slg. 1994, I-763, Randnr. 14).

12 — Siehe Urteil Francovich I (Fußnote 6) sowie Urteil vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-479/93 (Francovich, Slg. 1995, I-3843).

13 — Es ist darauf hinzuweisen, daß in den Schadensersatzklagen auch andere Daten detailliert erwähnt werden, wie die genaue Dauer der Beschäftigungszeit eines jeden Klägers, der Name des Arbeitgebers usw., die meines Erachtens hier nicht wiedergegeben werden müssen.

15. Die Vorlagefrage nennt als diejenige Bestimmung des Dekreto legislativo, die die Festsetzung einer Höchstgrenze gestattet, Artikel 2 Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 7.

16. Artikel 2 Absatz 4 betrifft das Verbot, die gemäß Artikel 2 Absatz 1 zu gewährende Garantie (die die Grundlage für die Berechnung der Entschädigung bildet) mit verschiedenen anderen Leistungen zu kumulieren, darunter der nach dem italienischen Gesetz Nr. 223 vom 23. Juli 1991 zu gewährenden Mobilitätsentschädigung oder Arbeitslosenunterstützung. Auf das Verbot der Kumulierung des Schadensersatzes mit diesen Entschädigungen bezieht sich jedoch im besonderen die dritte Vorlagefrage.

17. Andererseits geht aus der Begründung des Vorlagebeschlusses klar hervor, daß das vorlegende Gericht bezweifelt, ob der italienische Gesetzgeber befugt war, „als Höchstgrenze den Betrag der außerordentlichen Lohnergänzungsbezüge, multipliziert mit 3", festzusetzen. Im Lichte der vorhergehenden Ausführungen und angesichts der Tatsache, daß diese Höchstgrenze in Artikel 2 Absatz 2 des Decreto legislativo vorgesehen ist, wird man davon auszugehen haben, daß die erste Vorlagefrage ihrer wirklichen Bedeutung nach eine Höchstgrenze betrifft, wie sie in Artikel 2 Absatz 2 des Decreto legislativo vorgesehen ist.

18. Die Frage nach der Befugnis des nationalen Gesetzgebers, im Anschluß an die verspätete Umsetzung einer Richtlinie eine Höchstgrenze für die Entschädigung festzusetzen, die für den Zeitraum der Nichtumsetzung der Richtlinie geschuldet wird, habe ich bereits in Nr. 109 meiner Schlußanträge in den Rechtssachen Bonifaci u. a. verneint, auf die ich ebenfalls verweise, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden.

19. Das Vorbringen des INPS, die Nichtfestsetzung einer Höchstgrenze für die durch das Decreto legislativo gewährte Garantie (und folglich für die streitige Entschädigung, die auf der Grundlage der Garantie berechnet wird) würde zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der Geschädigten führen, scheint mir nicht begründet.

Wie das Vereinigte Königreich zutreffend ausführt, gewährt im vorliegenden Fall nämlich die Berechnung der Entschädigung auf der Grundlage der Mindestgarantie gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie den Geschädigten das, worauf sie aufgrund des Gemeinschaftsrechts Anspruch haben, und stellt infolgedessen keine Bereicherung, geschweige denn eine ungerechtfertigte Bereicherung dar.

Zur zweiten Frage

20. Zu dieser Frage habe ich bereits die Ansicht geäußert [14], daß der Zeitpunkt des

14 — Siehe die Nrn. 80 bis 95 meiner Schlußanträge in den Rechtssachen Bonifaci u. a., auf die ich verweise.

Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers im Sinne der Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich und 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie mit dem Zeitpunkt zusammenfällt, in dem der Arbeitgeber im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie zahlungsunfähig wird. Dieser Zeitpunkt läßt sich also weder mit einer rein tatsächlichen Situation der Zahlungseinstellung oder der den Arbeitgeber treffenden Unmöglichkeit, seinen Verpflichtungen nachzukommen, noch mit dem Antrag auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Befriedigung der Gläubiger identifizieren, der *eine* der Bedingungen für das Eintreten des Zustands der Zahlungsunfähigkeit ist.

21. Mit der vorstehend vertretenen Auslegung stimmen die schriftlichen Erklärungen der Italienischen Republik, des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland sowie des INPS überein.

22. Da sich diese Auslegung klar aus dem Wortlaut der Richtlinie ergibt und da sie, wie bereits dargelegt [15], auch in der Rechtsprechung eine Stütze findet, würde es der Sache nach auf eine nur im Wege der Rechtsetzung mögliche Änderung der Richtlinie hinauslaufen, wollte man nach einem anderen Zeitpunkt suchen.

15 — Siehe Nr. 87 meiner Schlußanträge in den Rechtssachen Bonifaci u. a.

Zur dritten Frage

23. Die dritte Frage geht dahin, ob ein Mitgliedstaat die wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie geschuldete Entschädigung beschränken kann, wenn der Arbeitnehmer nach seiner Entlassung eine Entschädigung für die Suche nach einer neuen Stelle erhalten hat.

24. Die Richtlinie zielt ihren Artikeln 3 und 5 zufolge auf die Befriedigung von Ansprüchen der Arbeitnehmer ab, die infolge der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht erfüllt wurden, also von Ansprüchen auf Arbeitsentgelt, das im Verlauf des Arbeitsverhältnisses nicht ordnungsgemäß gezahlt worden ist. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, verschafft eine im Anschluß an die Beendigung des Arbeitsverhältnisses gewährte Entschädigung oder Leistung nicht den gleichen Schutz wie die in der Richtlinie vorgesehene Garantie [16]. Eine solche Entschädigung oder Leistung vermag daher nicht die Ansprüche auszuschließen, die die Arbeitnehmer aus der Richtlinie ableiten können.

16 — Siehe das Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 22/87 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 143, Randnr. 11). Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich um dasselbe Urteil handelt, mit dem festgestellt wurde, daß Italien seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht fristgemäß nachgekommen war.

25. Wie bereits ausgeführt, bietet vorliegend die für die Zukunft gewährte Garantie die Grundlage für die Berechnung der streitigen Entschädigung. Wie aus dem Vorlagebeschluß hervorgeht und wie nicht bestritten ist, verbietet die streitige Regelung die Kumulation der Garantie mit einer Entschädigung für die Suche nach einer neuen Stelle, wie sie während der drei auf die Entlassung folgenden Monate, also nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, gewährt wird.

26. Nach den bisherigen Ausführungen steht eine derartige Regelung jedoch mit der Richtlinie nicht in Einklang und kann daher weder für die Bestimmung der Garantie noch zum Zweck der Beschränkung der Entschädigung berücksichtigt werden.

Zur vierten Frage

27. Die letzte Frage zielt darauf, ob unter den „drei letzten Monaten des Arbeitsverhältnisses" im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 die letzten drei Kalendermonate oder der Zeitraum von drei Monaten zu verstehen ist, der der Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorausgeht.

28. Grundsätzlich ist zu bemerken, daß die erbetene Auslegung für das vorlegende Gericht in dem Maße von Nutzen ist, in dem der italienische Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie für die Bestimmung der Garantie und überdies der umstrittenen Entschädigung von Artikel 4 Absatz 2 Gebrauch gemacht hat.

29. Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie enthält keine Definition des Begriffes „Monat". Andererseits liegt es auf der Hand, daß er sich nicht auf die Abfolge und den Namen der Monate im Kalender bezieht. Infolgedessen ist davon auszugehen, daß die Wendung „das Arbeitsentgelt betreffende[n] nichterfüllte[n] Ansprüche für die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags ..." ebenso wie der in der gleichen Bestimmung verwendete Ausdruck „Zeitraum von sechs Monaten" ein Arbeitsentgelt betrifft, das einem Zeitraum von drei Monaten in dem Sinne entspricht, den das innerstaatliche Recht dem Begriff „Monat" beilegt.

30. Schließlich wäre es nützlich, klarzustellen, daß diese Bestimmung den Dreimonatszeitraum nicht notwendigerweise mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses beginnen läßt. Wenn der Arbeitnehmer z. B. bis zum Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit weiterhin in einem Arbeitsverhältnis mit dem Arbeitgeber gestanden hat, so wird man die nicht befriedigten Ansprüche der letzten drei Monate vor Eintritt der Zahlungsunfähigkeit in Betracht ziehen, unabhängig davon, ob die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch dieses Ereignis ausgelöst wurde oder nicht.

VI — Ergebnis

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

1) Die Richtlinie 80/987 liefert keine Grundlage für die Festsetzung einer Höchstgrenze der Entschädigung, die im Falle einer verspäteten Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung für den Zeitraum der Nichtumsetzung der Richtlinie als geschuldet festgestellt wird.

2) Unter „Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers" im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie ist der Zeitpunkt zu verstehen, zu dem der Arbeitgeber „zahlungsunfähig" im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie wird.

3) Die den Arbeitnehmern durch die Richtlinie eingeräumten Ansprüche können nicht von Leistungen abhängen, die auf der Auflösung des Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses beruhen.

4) Unter den „drei letzten Monate[n] des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses" im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich der Richtlinie ist der Zeitraum der letzten drei Monate des Arbeitsverhältnisses oder des Arbeitsvertrags zu verstehen, der in den in der gleichen Bestimmung bezeichneten Referenzzeitraum fällt.