URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
10. Juli 1997 *

In der Rechtssache C-373/95

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag von der Pretura circondariale Venedig (Italien) in den bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten

Federica Maso u. a.,

Graziano Gazzetta u. a.

gegen

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Italienische Republik

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 2, 3 Absatz 2, 4 Absätze 2 und 3 sowie 10 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 (ABl. L 283, S. 23) und wegen Auslegung des Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die dem Bürger durch einen dem Staat zuzurechnenden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind,

erläßt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida sowie der Richter L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann und M. Wathelet (Berichterstatter),

Generalanwalt: G. Cosmas
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Kläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt G. Boscolo, Venedig,

— des Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), vertreten durch Rechtsanwälte A. Todaro und L. Cantarini, Rom, sowie A. Mascia, Venedig,

— der italienischen Regierung, vertreten durch Professor U. Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello Stato D. Del Gaizo,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder und Regierungsrätin z. A. S. Maass, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte im Beistand von Barrister N. Green,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia, Juristischer Dienst, und E. Altieri, zum Juristischen Dienst der Kommission abgeordneter nationaler Beamter, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Kläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt G. Boscolo, des Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), vertreten durch Rechtsanwälte A. Todaro und R. Sarto, Rom, sowie durch Rechtsanwalt V. Morielli, Neapel, der italienischen Regierung, vertreten durch D. Del Gaizo, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch L. Nicoll im Beistand der Barrister N. Green und S. Richards, der Kommission, vertreten durch M. Patakia, E. Altieri und L. Gussetti, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, in der Sitzung vom 3. Oktober 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Januar 1997,

folgendes

Urteil

1 Die Pretura circondariale Venedig hat mit Beschluß vom 3. November 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 29. November 1995, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Artikel 2, 3 Absatz 2, 4 Absätze 2 und 3 sowie 10 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 (ABl. L 283, S. 23; im folgenden: Richtlinie) sowie des Grundsatzes der Haftung des Staates für Schäden, die dem Bürger durch eine dem Staat zuzurechnende Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstanden sind, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in Rechtsstreitigkeiten zwischen Federica Maso und elf weiteren Personen sowie Graziano Gazzetta und siebzehn weiteren Personen (Kläger) und dem Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) über den Ersatz des durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie entstandenen Schadens.

3 Die Richtlinie soll den Arbeitnehmern bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers unbeschadet günstigerer Bestimmungen der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene einen Mindestschutz gewährleisten. Zu diesem Zweck sieht sie u. a. spezielle Garantien für die Befriedigung nichterfüllter Ansprüche der Arbeitnehmer auf das Arbeitsentgelt vor.

4 Nach Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten vor dem 23. Oktober 1983 alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie nachzukommen.

5 Da die Italienische Republik dieser Verpflichtung nicht nachkam, stellte der Gerichtshof mit Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 22/87 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 143) fest, daß sie gegen den EWG-Vertrag verstoßen hat.

6 Ferner hat der Gerichtshof im Urteil vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich I, Slg. 1991, I-5357) für Recht erkannt, daß die Betroffenen nach denjenigen Bestimmungen der Richtlinie, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, diese Rechte mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen nicht vor den nationalen Gerichten dem Staat gegenüber geltend machen können, daß ein Mitgliedstaat aber die Schäden zu ersetzen hat, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie nicht umgesetzt worden ist.

7 Am 27. Januar 1992 erließ die italienische Regierung gemäß Artikel 48 des Ermächtigungsgesetzes Nr. 428 vom 29. Dezember 1990 das Decreto legislativo Nr. 80, mit dem die Richtlinie umgesetzt wurde (GURI Nr. 36 vom 13. Februar 1992; im folgenden: Dekret).

8 Artikel 2 Absatz 7 des Dekrets legt die Voraussetzungen für den Ersatz von Schäden fest, die durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie entstanden sind, indem

er auf die in Durchführung der Richtlinie festgelegten Modalitäten für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung der Garantieeinrichtungen an Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers verweist. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

„Bei der Entscheidung über den Schadensersatz, der gegebenenfalls Arbeitnehmern im Rahmen der Verfahren im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 (d. h. Konkurs, Vergleich, Zwangsliquidation und Zwangsverwaltung großer Unternehmen in Krisenzeiten) wegen mangelnder Umsetzung der Richtlinie 80/987/EWG zu leisten ist, finden die Fristen, Maßnahmen und Sonderregelungen der Absätze 1, 2 und 4 Anwendung. Die Klage auf Schadensersatz ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Dekrets einzureichen."

9 Nach Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets betrifft die Garantie die „Forderungen aus Arbeitsverträgen, die nicht durch die Auflösung des Arbeitsverhältnisses entstanden sind, für die letzten drei Monate des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten vor

a) dem Zeitpunkt der Maßnahme, die die Eröffnung eines der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Verfahren festlegt".

10 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß der Zeitraum von zwölf Monaten, auf den sich die letztgenannte Bestimmung bezieht, rückwirkend vom Zeitpunkt der Entscheidung berechnet wird, mit der das Konkursverfahren über das Vermögen des betreffenden Unternehmens (oder ein vergleichbares Insolvenzverfahren) eröffnet wird.

11 Weiter bestimmt Artikel 2 Absatz 2 des Dekrets:

„Die Zahlungen des Fonds gemäß Absatz 1 dürfen nicht höher sein als der dreifache monatliche Höchstbetrag, der von der Kasse für die außerordentliche Lohnergänzung gezahlt wird, abzüglich der einbehaltenen Sozialversicherungsbeiträge."

12 Gemäß Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe c darf diese Zahlung nicht neben der Mobilitätsentschädigung gewährt werden, die nach dem Gesetz Nr. 223 vom 23. Juli 1991 innerhalb der drei Monate, die auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses folgen, geleistet wird.

13 Die Kläger, die bei Arbeitgebern beschäftigt waren, über deren Vermögen nach dem 23. Oktober 1983 und vor dem Inkrafttreten des Dekrets der Konkurs eröffnet worden war, erhoben bei der Pretura circondariale Venedig Klage gegen das INPS auf Ersatz des durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie entstandenen Schadens.

14 Sie machten geltend, sie hätten einen Schadensersatzanspruch für sämtliche Forderungen, die in den letzten drei Monaten ihres Arbeitsverhältnisses entstanden seien, nämlich das Arbeitsentgelt für diese Monate, den monatlichen Anteil des dreizehnten und vierzehnten Monatsgehalts, die Abgeltung für noch nicht genommene Urlaubstage, die gesetzlichen Zinsen und die Berücksichtigung der Währungsschwankungen vom Zeitpunkt der Eröffnung des Konkurses über das Vermögen des Arbeitgebers an.

15 Das vorlegende Gericht hegte bestimmte Zweifel an der Vereinbarkeit der durch das Dekret eingeführten Entschädigungsregelung mit dem Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Bürger durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind, wie ihn der Gerichtshof im Urteil Francovich I entwickelt hat, da das Gesetz den Umfang der Entschädigung, die die Geschädigten beanspruchen könnten, rückwirkend und in bestimmten Fällen

erheblich verringere. Es fragt auch nach der Vereinbarkeit mehrerer Bestimmungen des Dekrets mit der Richtlinie, deren Durchführung sie dienen.

16 Folgende Bestimmungen der Richtlinie sind einschlägig.

17 Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie gilt ein Arbeitgeber im Sinne dieser Richtlinie als zahlungsunfähig,

a) wenn die Eröffnung eines Verfahrens über das Vermögen des Arbeitgebers zur gemeinschaftlichen Befriedigung seiner Gläubiger beantragt worden ist, das die Berücksichtigung der Ansprüche der Arbeitnehmer gegen diesen gestattet, und

b) wenn die zuständige Behörde entweder die Eröffnung des Verfahrens beschlossen oder festgestellt hat, daß das Unternehmen oder der Betrieb des Arbeitgebers endgültig stillgelegt worden ist und die Vermögensmasse nicht ausreicht, um die Eröffnung des Verfahrens zu rechtfertigen.

18 Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit 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; dieser Zeitpunkt ist gemäß Artikel 3 Absatz 2 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 oder aber 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.

19 Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie kann die Zahlungspflicht jedoch nach Wahl der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 2 auf das Arbeitsentgelt betreffende nichterfüllte Ansprüche für bestimmte Zeiträume begrenzt werden, nämlich

— die letzten drei Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten vor dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers liegen;

— die letzten drei Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses vor dem Zeitpunkt der Kündigung zwecks Entlassung des Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers;

— die letzten achtzehn 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, wobei die Mitgliedstaaten die Zahlungspflicht auf das Arbeitsentgelt für einen Zeitraum von acht Wochen oder für mehrere Zeiträume, die zusammengerechnet acht Wochen ergeben, begrenzen können.

20 Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie ermächtigt die Mitgliedstaaten jedoch, um die Zahlung von Beträgen zu vermeiden, die über die soziale Zweckbestimmung der Richtlinie hinausgehen, für die Garantie der Erfüllung unbefriedigter Ansprüche der Arbeitnehmer eine Höchstgrenze festzusetzen.

21 Nach Artikel 9 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten für die Arbeitnehmer günstigere Vorschriften anwenden oder erlassen.

22 Schließlich behält Artikel 10 den Mitgliedstaaten u. a. die Möglichkeit vor, „die zur Vermeidung von Mißbräuchen notwendigen Maßnahmen zu treffen".

23 Das vorlegende Gericht hat 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?

Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen

24 Das INPS macht geltend, das Gemeinschaftsrecht enthalte über das hinaus, was der Gerichtshof bereits im Urteil Francovich I aufgeführt habe, nichts, was dem nationalen Gericht bei der Entscheidung der Ausgangsverfahren dienlich sein könnte.

25 Auch sei der Gerichtshof nicht für die Auslegung von Bestimmungen einer Richtlinie zuständig, die keine unmittelbare Wirkung entfalteten; über Kollisionen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht habe die Corte costituzionale zu entscheiden, die bereits über die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 7 des Dekrets entschieden habe.

26 Nach ständiger Rechtsprechung ist es allein Sache der nationalen Gerichte, bei denen ein Rechtsstreit anhängig ist und die die Verantwortung für die zu erlassende Entscheidung tragen, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlaß ihres Urteils als auch die Erheblichkeit der von ihnen dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen (vgl. insbesondere Urteil vom 21. März 1996 in der Rechtssache C-297/94, Bruyère u. a., Slg. 1996, I-1551, Randnr. 19). Nur wenn offensichtlich ist, daß die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, kann das Vorabentscheidungsersuchen als unzulässig zurückgewiesen werden (vgl. insbesondere Urteil vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93, Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 61).

27 Im vorliegenden Fall verweist die durch das Dekret eingeführte Regelung zur Entschädigung der Arbeitnehmer wegen der verspäteten Umsetzung der Richtlinie ausdrücklich auf die Bestimmungen des Dekrets, mit denen diese Richtlinie in das italienische Recht umgesetzt wurde. Das vorlegende Gericht hat es als erforderlich erachtet, den Gerichtshof um gemeinschaftsrechtliche Gesichtspunkte für die Auslegung zu ersuchen, um die Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Bestimmungen und von deren Anwendung durch das INPS auf den vorliegenden Fall mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können.

28 Im übrigen entscheidet nach Artikel 177 EG-Vertrag der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft, ohne daß es darauf ankäme, ob diese Handlungen unmittelbar anwendbar sind oder nicht (Urteil vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 111/75, Mazzalai, Slg. 1976, 657, Randnr. 7).

29 Die Einwände des INPS gegen die Zulässigkeit der Vorlagefragen und die Zuständigkeit des Gerichtshofes greifen daher nicht durch.

30 Die italienische Regierung ist der Ansicht, daß der Vorlagebeschluß nicht die tatsächlichen Angaben enthalte, die erforderlich seien, um dem Gerichtshof zu erlauben, eine sachdienliche Lösung anzubieten, und den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie den übrigen Beteiligten gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben. Die Vorlage sei daher für unzulässig zu erklären.

31 Aus den Randnummern 1 bis 14 des vorliegenden Urteils und den beim Gerichtshof insbesondere von der italienischen Regierung selbst eingereichten Erklärungen ergibt sich, daß diese sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Organe und die anderen Beteiligten durch den Vorlagebeschluß ausreichend über den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in den sich die Vorlagefragen einfügen, unterrichtet worden sind.

32 Daher sind die Einwände der italienischen Regierung gegen die Zulässigkeit der Vorlage zurückzuweisen. Somit sind die vorgelegten Fragen zu beantworten.

Zur ersten Frage

33 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob ein Mitgliedstaat im Rahmen des Ersatzes des Schadens, der Arbeitnehmern durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie entstanden ist, die verspätet erlassenen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie einschließlich der Antikumulierungsvorschriften oder sonstigen Begrenzungen der Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung, die darin vorgesehen sind, rückwirkend anwenden kann.

34 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, folgt der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Bürger durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit dem EG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung (Urteile Francovich I, a. a. O., Randnr. 35; vom 5. März 1996 in den Rechtssachen C-46/93 und 48/93, Brasserie du pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 31; vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-392/93, British Telecommunications, Slg. 1996, I-1631, Randnr. 38; vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 24 und vom 8. Oktober 1996 in den Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94, Dillenkofer u. a., Slg. 1996, I-4845, Randnr. 20).

35 Nach dieser Rechtsprechung ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, solche Schäden zu ersetzen, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Bürger Rechte zu verleihen; der Verstoß ist hinreichend qualifiziert; zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang (Urteile Brasserie du pêcheur und Factortame, a. a. O, Randnr. 51, British Telecommunications, a. a. O., Randnr. 39, Hedley Lomas, a. a. O., Randnr. 25, und Dillenkofer u. a., a. a. O., Randnr. 21). Die Beurteilung dieser Voraussetzungen erfolgt je nach Fallgestaltung (Urteil Dillenkofer u. a., Randnr. 24).

36 Zum Umfang des Schadensersatzes, den der Mitgliedstaat, dem die Vertragsverletzung zuzurechnen ist, leisten muß, ergibt sich aus dem Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame, a. a. O., Randnr. 82, daß der Ersatz der Schäden, die dem Bürger durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, angemessen sein muß, so daß ein effektiver Schutz der Rechte des Bürgers gewährleistet ist.

37 Schließlich hat nach ständiger Rechtsprechung seit dem Urteil Francovich I, a. a. O., Randnrn. 41 bis 43, vorbehaltlich der vorstehenden Ausführungen der Staat die Folgen des entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und nicht so ausgestaltet sein dürfen, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen.

38 Dazu hat der Gerichtshof bereits im Urteil Francovich I, a. a. O., Randnr. 46, entschieden, daß der Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem Bürger dadurch entstehen, daß die Richtlinie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist umgesetzt worden ist.

39 Die rückwirkende vollständige Anwendung der Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie auf Arbeitnehmer, die die verspätete Umsetzung geschädigt hat, ermöglicht, sofern die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt worden ist, grundsätzlich die Behebung des Schadens, der durch eine solche Vertragsverletzung entstanden ist. Diese Anwendung müßte nämlich den Arbeitnehmern die Rechte garantieren, die ihnen zugestanden hätten, wenn die Richtlinie fristgerecht umgesetzt worden wäre (siehe auch Urteil vom heutigen Tag in den Rechtssachen C-94/95 und C-95/95, Bonifaci u. a. und Berto u. a., Slg. 1997, I-3969, Randnrn. 48 bis 51).

40 Eine rückwirkende vollständige Anwendung der Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie bedeutet zwangsläufig, daß auch etwaige in der Umsetzungsmaßnahme enthaltene Antikumulierungsvorschriften, sofern sie die dem Bürger durch die Richtlinie verliehenen Rechte nicht beeinträchtigen, sowie Begrenzungen der Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung gemäß den Voraussetzungen und Modalitäten, die in der Richtlinie geregelt sind, angewandt werden können, wenn der Mitgliedstaat diese Pflicht tatsächlich bei der Umsetzung der Richtlinie in sein nationales Recht begrenzt hat.

41 Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit im Lichte der sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebenden Grundsätze, wie sie in den Randnummern 34 bis 37 des vorliegenden Urteils dargelegt worden sind, darauf zu achten, daß der den Betroffenen entstandene Schaden angemessen wiedergutgemacht wird. Eine rückwirkende, ordnungsgemäße und vollständige Anwendung der Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie genügt hierfür, sofern die Betroffenen nicht dartun, daß sie zusätzliche Einbußen dadurch erlitten haben, daß sie nicht rechtzeitig in den Genuß der von der Richtlinie garantierten finanziellen Vergünstigungen kommen konnten; für diese wären sie ebenfalls zu entschädigen.

42 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß ein Mitgliedstaat im Rahmen des Ersatzes des Schadens, der Arbeitnehmern durch die verspätete Umsetzung der Richtlinie entstanden ist, die verspätet erlassenen Durchführungsmaßnahmen einschließlich der Antikumulierungsbestimmungen oder sonstigen Begrenzungen der Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung rückwirkend anwenden kann, sofern die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt worden ist. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, darauf zu achten, daß der den Betroffenen entstandene Schaden angemessen wiedergutgemacht wird. Eine rückwirkende, ordnungsgemäße und vollständige Anwendung der Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie genügt hierfür, sofern die Begünstigten nicht das Vorliegen zusätzlicher Einbußen dartun, die ihnen dadurch entstanden sind, daß sie nicht rechtzeitig in den Genuß der durch die Richtlinie garantierten finanziellen Vergünstigungen gelangen konnten; für diese wären sie ebenfalls zu entschädigen.

Zur zweiten Frage

43 Mit seiner zweiten Frage begehrt das vorlegende Gericht im wesentlichen Auskunft über die Bedeutung des Begriffes „Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers" im Sinne der Artikel 3 Absatz 2 und 4 Absatz 2 der Richtlinie; es fragt insbesondere, ob der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers im Sinne dieser Bestimmungen dem Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung oder demjenigen der Entscheidung über die Eröffnung dieses Verfahrens entspricht, die beide in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie erwähnt werden.

44 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-479/93 (Francovich II, Slg. 1995, I-3843, Randnr. 18) entschieden hat, gilt ein Arbeitgeber nur dann als zahlungsunfähig im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie, wenn erstens die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats ein Verfahren über das Vermögen des Arbeitgebers zur gemeinschaftlichen Befriedigung seiner Gläubiger vorsehen, zweitens im Rahmen dieses Verfahrens die Berücksichtigung der Ansprüche der Arbeitnehmer aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen gestattet ist, drittens die Eröffnung des Verfahrens beantragt worden ist und viertens die aufgrund der genannten nationalen Vorschriften zuständige Behörde entweder die Eröffnung des Verfahrens beschlossen oder festgestellt hat, daß das Unternehmen oder der Betrieb des Arbeitgebers endgültig stillgelegt worden ist und die Vermögensmasse nicht ausreicht, um die Eröffnung des Verfahrens zu rechtfertigen.

45 Somit müssen zwei Ereignisse stattgefunden haben, damit die Richtlinie Anwendung finden kann: Es muß ein Antrag auf Eröffnung eines Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung bei der zuständigen nationalen Behörde eingereicht worden sein, und es muß eine Entscheidung über die Eröffnung oder die Feststellung, daß das Unternehmen stillgelegt ist, wenn die Vermögensmasse nicht ausreicht, ergangen sein.

46 Der Eintritt dieser beiden in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie angeführten Ereignisse löst die in der Richtlinie vorgesehene Garantie aus; er kann jedoch nicht zur Bestimmung der unbefriedigten Ansprüche dienen, für die diese Garantie gilt. Diese Frage regelt sich nach den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie, die von einem zwangsläufig einheitlichen Zeitpunkt ausgehen, vor dem die Referenzzeiten im Sinne dieser Artikel liegen müssen.

47 So ermächtigt Artikel 3 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, unter mehreren Möglichkeiten den Zeitpunkt auszuwählen, vor dem der Zeitraum liegt, für den die Befriedigung der nichterfüllten Gehaltsansprüche garantiert ist. Nach Maßgabe

dieser Entscheidung der Mitgliedstaaten bestimmt Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie, welche nichterfüllten Ansprüche von der Garantieverpflichtung zumindest abgedeckt sein müssen, falls sich, wie im vorliegenden Fall, ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 4 Absatz 1 für eine zeitliche Begrenzung entscheidet.

48 Im vorliegenden Fall hat sich der italienische Staat für den Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers im Sinne der Artikel 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich und 4 Absatz 2 erster Gedankenstrich entschieden und dabei den Referenzzeitraum von sechs auf zwölf Monate ausgedehnt.

49 Nach allem erfordert die Anwendung der Arbeitnehmerschutzregelung, die durch die Richtlinie eingeführt wurde, zwar sowohl einen Antrag auf Eröffnung eines Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung in der im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Form als auch eine förmliche Entscheidung über die Eröffnung eines solchen Verfahrens, doch bestimmen sich die nichterfüllten Ansprüche, die nach der Richtlinie zu garantieren sind, gemäß den Artikeln 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich und 4 Absatz 2 nach dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, der nicht zwangsläufig mit dem Zeitpunkt einer solchen Entscheidung zusammenfällt.

50 Die Entscheidung über die Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung oder, genauer, im vorliegenden Fall das Urteil, mit dem die Eröffnung des Konkurses festgestellt wird, kann, wie sich auch aus den Umständen des vorliegenden Falles ergibt, lange Zeit nach dem Antrag auf Eröffnung des Verfahrens oder nach Ende der Beschäftigungszeiten ergehen, auf die sich die das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche beziehen, so daß die Richtlinie, wenn der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers von der Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 3 der Richtlinie abhängig wäre, die Befriedigung dieser Ansprüche unter Berücksichtigung der zeitlichen Grenzen im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 niemals garantieren könnte, und zwar aus Gründen, die in keinem Zusammenhang mit dem Verhalten der Arbeitnehmer stünden. Diese Folge liefe dem Zweck der Richtlinie zuwider, der, wie sich aus ihrer ersten Begründungserwägung ergibt, darin besteht, den Arbeitnehmern auf Gemeinschaftsebene einen Mindestschutz bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers zu gewährleisten.

51 Der Begriff des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers läßt sich jedoch nicht einfach, wie die Kläger geltend machen, mit dem Beginn der Einstellung der Zahlung des Arbeitsentgelts gleichsetzen. Denn für die Feststellung, welche nichterfüllten Ansprüche durch die Richtlinie zu garantieren sind, beziehen sich die Artikel 3 und 4 Absatz 2 auf einen Zeitraum vor dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit. Folgte man der Ansicht der Kläger, gelangte man zu dem Ergebnis, daß der Arbeitgeber vor diesem Zeitpunkt begrifflich die Zahlung des Arbeitsentgelts nicht eingestellt haben könnte, was dazu führen würde, daß die Artikel 3 und 4 Absatz 2 gegenstandslos würden.

52 Unter Berücksichtigung sowohl der sozialen Zielsetzung der Richtlinie als auch der Notwendigkeit, die Referenzzeiten, an die die Richtlinie Rechtswirkungen knüpft, eindeutig festzusetzen, muß der Begriff „Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers" in den Artikeln 3 Absatz 2 und 4 Absatz 2 der Richtlinie den Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung bezeichnen, wobei die garantierte Leistung nicht vor der Entscheidung über die Eröffnung eines solchen Verfahrens oder — bei unzureichender Vermögensmasse — der Feststellung der endgültigen Schließung des Unternehmens gewährt werden kann.

53 Diese Definition des Begriffes des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers steht jedoch der Möglichkeit der Mitgliedstaaten nach Artikel 9 der Richtlinie nicht entgegen, für die Arbeitnehmer günstigere Vorschriften anzuwenden oder zu erlassen, um insbesondere die nichterfüllten Ansprüche im Zusammenhang mit dem Arbeitsentgelt, die einen Zeitraum nach der Einreichung des Antrags auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung betreffen, zu befriedigen (siehe auch Urteil vom heutigen Tag, Bonifaci u. a., a. a. O., Randnrn. 36 bis 43).

54 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, daß der „Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers" im Sinne der Artikel 3 Absatz 2 und 4 Absatz 2 der Richtlinie der Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung ist, wobei die garantierte Leistung nicht vor der Entscheidung über die Eröffnung eines solchen Verfahrens oder — bei unzureichender Vermögensmasse — der Feststellung der endgültigen Schließung des Unternehmens gewährt werden kann.

Zur dritten Frage

55 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob ein Mitgliedstaat nach den Artikeln 4 Absatz 3 und 10 der Richtlinie den gleichzeitigen Bezug der durch die Richtlinie garantierten Beträge und einer Entschädigung von der Art der Mobilitätsentschädigung gemäß den Artikeln 4 und 16 des Gesetzes Nr. 223 vom 23. Juli 1991 ausschließen kann, die den Lebensunterhalt eines entlassenen Arbeitnehmers in den drei Monaten, die auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses folgen, sichern soll.

56 Nach Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten, um die Zahlung von Beträgen zu vermeiden, die über die soziale Zweckbestimmung der Richtlinie hinausgehen, für die Garantie der Erfüllung unbefriedigter Ansprüche der Arbeitnehmer eine Höchstgrenze festsetzen. Damit soll, worauf in Randnummer 50 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, den Arbeitnehmern auf Gemeinschaftsebene durch die Befriedigung nichterfüllter Ansprüche auf das Arbeitsentgelt aus den Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen für einen bestimmten Zeitraum ein Mindestschutz bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers garantiert werden.

57 Aus den Akten geht hervor, daß die Entschädigung, deren gleichzeitigen Bezug mit den durch die Richtlinie garantierten Forderungen Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe c des Dekrets ausschließt, nicht auf Arbeitsverträgen oder -verhältnissen beruht, da sie begrifflich erst nach der Entlassung des Arbeitnehmers gezahlt wird und daher nicht der Vergütung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses erbrachter Leistungen dient.

58 Im übrigen erlaubt zwar Artikel 10 der Richtlinie den Mitgliedstaaten, die zur Vermeidung von Mißbräuchen notwendigen Maßnahmen zu treffen, jedoch enthal-

ten weder der Vorlagebeschluß noch die beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen Ausführungen, mit denen das Vorliegen eines Mißbrauchs dargetan werden sollte, dessen Verhinderung mit der fraglichen Antikumulierungsvorschrift bezweckt gewesen wäre.

59 Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, daß ein Mitgliedstaat nach den Artikeln 4 Absatz 3 und 10 der Richtlinie den gleichzeitigen Bezug der durch die Richtlinie garantierten Beträge und einer Entschädigung wie der Mobilitätsentschädigung im Sinne der Artikel 4 und 16 des Gesetzes Nr. 223 vom 23. Juli 1991, die der Sicherstellung des Lebensunterhalts eines entlassenen Arbeitnehmers in den drei Monaten dient, die auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses folgen, nicht ausschließen darf.

Zur vierten Frage

60 Mit seiner vierten Frage begehrt das vorlegende Gericht Auskunft über die Bedeutung der Wendung „die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses" in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie.

61 Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie garantiert die Befriedigung der das Arbeitsentgelt betreffenden nichterfüllten Ansprüche

— für die letzten drei Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses, die innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten vor dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers liegen;

— oder aber für die letzten achtzehn 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, wobei die Mitgliedstaaten diesen Zeitraum auf acht Wochen oder auf mehrere Zeiträume, die zusammengerechnet acht Wochen ergeben, begrenzen können.

62 Nach dem Zweck der Richtlinie ist der Zeitraum von drei Monaten, für den die Arbeitsentgeltansprüche durch Artikel 4 Absatz 2 garantiert werden, in ganzen Monaten ausgedrückt, so daß er den Zeitraum zwischen dem in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie genannten Tag und dem Tag des dritten vorausgegangenen Monats umfaßt, der duch seine Zahl dem erstgenannten Tag entspricht.

63 Wie nämlich die deutsche Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs ausgeführt haben, könnte die Begrenzung der Garantie auf die letzten drei Kalendermonate ohne Rücksicht darauf, auf welchen Monatstag der in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie genannte Zeitpunkt fällt, Nachteile für die von der Richtlinie begünstigten Personen zur Folge haben, falls die Zahlungsunfähigkeit im Laufe eines Kalendermonats eintritt.

64 Daher ist auf die vierte Frage zu antworten, daß der Begriff „die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses" in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie drei ganze Monate bedeutet.

Kosten

65 Die Auslagen der deutschen, der italienischen und der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm von der Pretura circondariale Venedig mit Beschluß vom 3. November 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Ein Mitgliedstaat kann im Rahmen des Ersatzes des Schadens, der Arbeitnehmern durch die verspätete Umsetzung 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 entstanden ist, die verspätet erlassenen Durchführungsmaßnahmen einschließlich der Antikumulierungsbestimmungen oder sonstigen Begrenzungen der Zahlungspflicht der Garantieeinrichtung rückwirkend anwenden, sofern die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt worden ist. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts, darauf zu achten, daß der den Betroffenen entstandene Schaden angemessen wiedergutgemacht wird. Eine rückwirkende, ordnungsgemäße und vollständige Anwendung der Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie genügt hierfür, sofern die Begünstigten nicht das Vorliegen zusätzlicher Einbußen dartun, die ihnen dadurch entstanden sind, daß sie nicht rechtzeitig in den Genuß der durch die Richtlinie garantierten finanziellen Vergünstigungen gelangen konnten; für diese wären sie ebenfalls zu entschädigen.

2) **Der „Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers" im Sinne der Artikel 3 Absatz 2 und 4 Absatz 2 der Richtlinie 80/987 ist der Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Eröffnung des Verfahrens zur gemeinschaftlichen Gläubigerbefriedigung, wobei die garantierte Leistung nicht vor der Entscheidung über die Eröffnung eines solchen Verfahrens oder — bei unzureichender Vermögensmasse — der Feststellung der endgültigen Schließung des Unternehmens gewährt werden kann.**

3) **Ein Mitgliedstaat darf nach den Artikeln 4 Absatz 3 und 10 der Richtlinie 80/987 den gleichzeitigen Bezug der durch die Richtlinie garantierten Beträge und einer Entschädigung wie der Mobilitätsentschädigung im Sinne der Artikel 4 und 16 des Gesetzes Nr. 223 vom 23. Juli 1991, die der Sicherstellung des Lebensunterhalts eines entlassenen Arbeitnehmers in den drei Monaten dient, die auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses folgen, nicht ausschließen.**

4) **Der Begriff „die drei letzten Monate des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses" in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 80/987 bedeutet drei ganze Monate.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Juli 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida