

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
VOM 28. APRIL 1982 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Einleitung

Die Kommission beantragt festzustellen, daß die Italienische Republik einer ihr nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen ist, indem sie nicht fristgerecht die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 75/129 des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen getroffen hat.

2. Ablauf und Gegenstand des Verfahrens

Die italienische Regierung verteidigt sich in diesem Verfahren vor allem mit der Behauptung, Durchführungsvorschriften seien an sich nicht notwendig, da die Ziele der Richtlinie im wesentlichen, abgesehen von einigen kleineren Lücken, schon durch drei Gesetze und eine Anzahl von Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien erreicht würden. Daß die italienische Regierung dennoch einen Gesetzentwurf zur Durchführung der Richtlinie im Parlament eingebracht habe, bedeute nicht, daß Italien ohne diesen Gesetzentwurf der Richtlinie nicht nachgekommen sei. Der Gesetzentwurf zielt lediglich darauf ab, diesen Gegenstand systematischer zu erfassen. Die italienische Regierung wirft der Kommission vor, den falschen Schluß gezogen zu haben, daß Italien seine Vertragsverpflichtungen nicht erfüllt habe, weil der Gesetzentwurf noch nicht in Kraft getreten sei. Ihrer Ansicht nach ist die Kom-

mission von dem formalistischen Standpunkt ausgegangen, nur durch den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen könne einer Richtlinie nachgekommen werden, unbeschadet der Frage, ob die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats schon den Bestimmungen der Richtlinie entspreche. Sie wirft der Kommission vor, allein aus dem Ausbleiben von Durchführungsmaßnahmen abgeleitet zu haben, die Italienische Republik sei ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen, ohne zu prüfen, ob die italienische Rechtsordnung die Erreichung der Ziele der Richtlinie nicht schon gewährleiste. Mit Rücksicht auf diese Kontroverse halte ich es für richtig, zuerst den Verfahrensablauf und den Gegenstand der Klage zu untersuchen. Hinsichtlich des Verfahrensablaufs darf ich dabei auf den Sitzungsbericht verweisen.

Aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die die Kommission gegenüber der italienischen Regierung mit Schreiben vom 23. Oktober 1979 abgegeben hat, geht zunächst unter Punkt III hervor, daß die Kommission aus der Tatsache, daß die italienische Regierung ihr bis zum Stichtag nicht mitgeteilt hatte, welche Maßnahmen sie getroffen hatte, den Schluß zog, daß keine Maßnahmen getroffen worden waren. Sodann stellt die Kommission in einem eigenen Punkt IV fest, in der geltenden italienischen Rechtsordnung fehle eine spezifische Regelung für Massenentlassungen. Daneben weist die Kommission darauf hin, daß es in der Industrie eine Vereinbarung zwischen den Tarifparteien vom 5. Mai 1965 gebe, die ein Konsultationsverfahren mit

¹ — Aus dem Niederländischen übersetzt.

den Arbeitnehmervertretern enthalte, und daß für den Transportsektor eine gleichartige Vereinbarung gelte. Es gebe jedoch keine allgemeine, auch für andere Bereiche als die der Industrie und des Transportsektors geltende Verpflichtung, die Behörden zu unterrichten. Insoweit verweist sie auf das Gesetz Nr. 675/1977 und vor allem auf Artikel 25 dieses Gesetzes. Dieser enthalte zwar eine Verpflichtung, die Behörden zu unterrichten, aber diese Verpflichtung reiche für die Richtlinie nicht aus, da die Behörden sich ausschließlich auf Ersuchen der Parteien einschalten könnten, um nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen, hierzu aber nicht verpflichtet seien. Daraus zieht sie letztlich die Schlußfolgerung, die italienische Rechtsordnung entspreche nicht den Bestimmungen der Richtlinie, und die italienische Regierung befinde sich deshalb in Verzug.

Auch aus den später beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen ergibt sich nicht, daß die Kommission auf einem anderen Weg zu dieser Schlußfolgerung gekommen ist. Vor allem will ich noch auf die Antwort der Kommission auf die ergänzenden Fragen des Gerichtshofes hinweisen, in der sie um einiges ausführlicher ihre Schlußfolgerungen bekräftigt. Der Vertreter der Kommission hat darüber hinaus noch auf Fragen des Gerichtshofes während der mündlichen Verhandlung hin mitgeteilt, die Kommission habe die bestehenden Regelungen in Italien sorgfältig an den Verpflichtungen der Richtlinie gemessen. Wäre sie der Ansicht gewesen, diese stimmten mit der Richtlinie überein, hätte sie das Verfahren vor dem Gerichtshof nicht betrieben. Damit erklärt die Kommission, auch sie gehe davon aus, daß Durchführungsmaßnahmen nicht per se notwendig seien, um einer Richtlinie nachzukommen. Dem kann ich im allgemeinen zustimmen. Im Schlußartikel einer Richtli-

nie steht in der Regel, daß der Mitgliedstaat innerhalb einer bestimmten Frist die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen hat. Kommt die Rechtsordnung schon den Bestimmungen der Richtlinie nach, können auch nach meiner Auffassung weitere Maßnahmen nicht mehr als erforderlich angesehen werden. Ich weise aber insoweit darauf hin, daß die Anforderungen der Richtlinie unzweideutig erfüllt sein müssen, da das gewünschte einheitliche Ergebnis der Richtlinie in den verschiedenen Rechtsordnungen sonst nicht erzielt werden kann; nur Form und Mittel der Durchführung bleiben den Mitgliedstaaten überlassen.

Jedenfalls folgt aus dem Gesagten, daß die Kommission diese Klage vor dem Gerichtshof anhängig gemacht hat, weil sie der Ansicht ist, die Italienische Republik habe nicht rechtzeitig die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen getroffen, da die italienische Rechtsordnung den Anforderungen der Richtlinie nicht genüge.

3. Der Inhalt der Richtlinie

Um die Klage der Kommission genauer beurteilen zu können, müssen wir dem Inhalt der fraglichen Richtlinie und den in ihr enthaltenen Verpflichtungen einige Aufmerksamkeit widmen. Insoweit sei zuerst darauf hingewiesen, daß sie am 17. Februar 1975 erlassen wurde und daß die Frist zu ihrer Durchführung gemäß Artikel 6 Absatz 1 am 19. Februar 1977 abgelaufen ist, was mittlerweile fünf Jahre her ist.

Die Richtlinie ist namentlich aufgrund von Artikel 100 EWG-Vertrag erlassen worden. In der ersten Begründungserwägung wird ausgeführt, daß „... es ... wichtig [ist], den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen zu verstärken“. In den folgenden Begründungs-

erwägungen wird unter anderem festgestellt, daß sich die Unterschiede zwischen den in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften „auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbar auswirken“.

Die Richtlinie umfaßt vier Teile:

- Teil I: Begriffsbestimmungen und Anwendungsbereich (Artikel 1);
- Teil II: Konsultationsverfahren (Artikel 2);
- Teil III: Massenentlassungsverfahren (Artikel 3 und 4);
- Teil IV: Schlußbestimmungen.

Artikel 1 gibt eine genaue Definition dessen, was unter Massenentlassungen zu verstehen ist: nämlich die von einem Arbeitgeber vorgenommen Entlassungen aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person des Arbeitnehmers liegen, wenn eine bestimmte Anzahl von Arbeitnehmern innerhalb eines bestimmten Zeitraums betroffen ist. Dieser Artikel sieht dabei zur genaueren Bestimmung der Zahl der Arbeitnehmer zwei mögliche Varianten vor, die den Mitgliedstaaten zur Wahl stehen. Weiter legt er in Absatz 2 fest, in welchen vier Fällen die Richtlinie nicht anwendbar ist. Artikel 2 schreibt ein verbindliches Konsultationsverfahren mit den Arbeitnehmervertretern vor, um zu einer Einigung zu gelangen, wenn der Arbeitgeber erwägt, Massenentlassungen vorzunehmen. Ferner legt er den Mindestinhalt einer derartigen Konsultation fest. Die Artikel 3 und 4 enthalten unter anderem für den Arbeitgeber die Verpflichtung, jede beabsichtigte Massenentlassung der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen. Die Entlassungen können erst wirksam werden, wenn nach Eingang der Anzeige eine bestimmte Frist verstrichen ist. Diese Frist muß von der Behörde benutzt werden, nach Lösungen zu suchen.

Schließlich enthalten die Schlußartikel (Artikel 5 bis einschließlich Artikel 8) neben den hier ebenfalls einschlägigen verfahrensmäßigen Informationspflichten und den üblichen Vorschriften über die Frist zur Durchführung in Artikel 5 eine Bestimmung, die es dem Mitgliedstaat ermöglicht, für die Arbeitnehmer günstigere Bestimmungen anzuwenden.

Die Richtlinie läßt sich in etwa folgendermaßen zusammenfassen:

- Zunächst wird in detaillierter Weise festgestellt, was unter Massenentlassungen zu verstehen ist, und wird der Anwendungsbereich der Richtlinie dadurch in negativer Weise abgesteckt, daß die Richtlinie in vier Fällen für unanwendbar erklärt wird.
- Anschließend wird für den Arbeitgeber die kumulative Verpflichtung festgelegt, im Fall von Massenentlassungen die Arbeitnehmervertreter und die Behörden davon zu unterrichten und Konsultationen mit ihnen aufzunehmen.

4. Die Verteidigung der italienischen Regierung

Hinsichtlich der Verteidigung der italienischen Regierung will ich vor allem auf das verweisen, was sie zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme schriftlich erklärt hat. In der mündlichen Verhandlung hat sie vor allem auf ihre in diesen Erklärungen enthaltene Verteidigung verwiesen.

Entscheidend scheint mit in diesem Verfahren zu sein, daß zunächst festzustellen ist, inwieweit der Begriff „Massenentlassungen“ einschließlich seines Anwendungsbereichs, wie ihn die Richtlinie angibt, in der italienischen Rechtsordnung vorkommt.

Die italienische Regierung beruft sich in ihrem Verteidigungsvorbringen auf das Gesetz Nr. 604 vom 15. Juli 1966 mit

dem Titel „norme sui licenziamenti individuali“. Dazu behauptet sie, die Corte di Cassazione habe dem Begriff „Massenentlassungen“ eine bestimmte Auslegung beigelegt, da Artikel 11 Massenentlassungen ausdrücklich von der Anwendung des Gesetzes ausnehme. Die Corte di Cassazione soll dabei diesen Begriff in der Weise ausgelegt haben, daß er mit dem, was sich darüber in den Vereinbarungen der Tarifparteien findet, übereinstimme. Als Folge davon seien bestimmte Kategorien von Massenentlassungen, die nach Artikel 3 unter das Gesetz fallen könnten, nicht von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen. Darüber hinaus reiche der Schutz der Arbeitnehmer weiter, als es die Richtlinie vorsieht, da diese Art von Entlassungen als Einzelentlassungen angesehen würden. Übrigens spricht die italienische Regierung selbst auf Seite 4 zweiter Absatz ihrer schriftlichen Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme von „une catégorie déterminée de licenciements . . .“ („einer bestimmten Kategorie von Entlassungen . . .“).

Meiner Ansicht nach ergibt sich hieraus ohne Zweifel, daß die italienische Rechtsordnung den Begriff „Massenentlassungen“ als solchen, wie die Richtlinie ihn definiert, nicht kennt. Bestenfalls kann man meiner Ansicht nach behaupten, daß sie diesen Begriff nur in einem negativen Sinne kennt, da die Corte di Cassazione offensichtlich entschieden hat, was darunter zu verstehen sei, um dann diese Fälle von der Anwendung des Gesetzes auszuschließen.

Die italienische Regierung hat keine anderen Gründe vorgetragen, um den Gerichtshof davon zu überzeugen, daß der Begriff Massenentlassungen doch in ihrer Rechtsordnung vorkommt.

Da beide Verpflichtungen, die die Richtlinie aufstellt, das heißt das Konsultationsverfahren für die Arbeitnehmersver-

treter und das Verfahren zur Anzeige an die Behörden, nur eintreten können, wenn es um Massenentlassungen geht, ergibt sich hieraus das überragende Interesse, den Begriff Massenentlassungen im Sinne der Richtlinie in die Rechtsordnung einzuführen. Zu allem Überfluß füge ich hinzu, daß die Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien, auf die sich Italien beruft, zum einen weder für alle unter die Richtlinie fallenden Arbeitgeber gelten, noch alle in der Richtlinie aufgeführten Verpflichtungen enthalten; zum anderen können sie im Hinblick auf Artikel 100 EWG-Vertrag und Artikel 6 der Richtlinie auch nicht als „Mittel“ im Sinne von Artikel 189 des Vertrages noch als „Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie angesehen werden.

Meiner Ansicht nach kann schon aus diesem Grund eine weitere Untersuchung der beiden übrigen Gesetze dahinstehen, die die italienische Regierung genannt hat, um nachzuweisen, daß in der Tat die Arbeitnehmervertreter und die Behörden in bezug auf die beabsichtigten Entlassungen doch vom Arbeitgeber unterrichtet würden. Sie beruft sich insoweit auf das Gesetz Nr. 164 vom 20. Mai 1974 (provvedimenti per la garanzia del salario), das für bestimmte Fälle eine Zulage zum Gehalt vorsieht, und auf das Gesetz Nr. 675 vom 12. August 1977 über Koordinierungsmaßnahmen unter anderem in der Industriepolitik und bei Strukturmaßnahmen. Die italienische Regierung deutet aber schon selbst einige Bedenken hinsichtlich der Verbindlichkeit dieser Verfahren an, da sie schreibt, das ministerielle Eingreifen habe sowohl verbindlichen als auch fakultativen Charakter. Darüber hinaus gibt es noch einen anderen Grund, aus dem hervorgeht, daß den Anforderungen der Richtlinie nicht entsprochen wird. Die italienische Regierung stellt nämlich selbst fest,

daß in den nicht industriellen Bereichen, unter anderem in der Landwirtschaft und im Handel, partielle Lücken hinsichtlich der Verpflichtungen der Richtlinie bestehen. Dies steht der klaren Bestimmung der Richtlinie über ihr Anwendungsgebiet entgegen, da diese Bereiche nicht zu den in Artikel 1 genannten Ausnahmen gehören.

5. Schlußfolgerung

Meiner Ansicht nach ergibt sich aus meinen Ausführungen folgendes Bild: In der italienischen Rechtsordnung gibt es keinen Begriff der Massenentlassungen im Sinne der Richtlinie. Ferner sind die Gesetze, die eine bestimmte Informations- und Konsultationspflicht enthalten, nicht insgesamt auf das Wirtschaftsleben anwendbar, wie es die Richtlinie verlangt. Schließlich hat das ministerielle Eingreifen nicht ausschließlich verbindlichen Charakter.

Aus Ihrer ständigen Rechtsprechung folgt, daß Verpflichtungen einer Richtlinie strikt einzuhalten sind. Die in Rede stehende Richtlinie macht schon selbst deutlich, daß Unterschiede bei den in den Mitgliedstaaten geltenden Verpflichtungen unmittelbar das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beeinflussen können.

Nach Artikel 189 EWG-Vertrag sind die zu erreichenden Ziele für die Mitgliedstaaten verbindlich. Welche Ziele erreicht werden müssen, hängt vom Inhalt der Richtlinie ab.

Nach der fraglichen Richtlinie sollen jedenfalls die Gesetze der Mitgliedstaaten einen bestimmten Begriff der Massenentlassung verwenden, an den die weiteren Konsultations- und Informationspflichten geknüpft sind.

Aus dem Gesagten ergibt sich meines Erachtens, daß die Italienische Republik diesen Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachkommt.

Auf die Frage, ob die Kommission aufgrund von Artikel 5 EWG-Vertrag und der in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 der Richtlinie genannten Informationspflichten gleichzeitig zu Recht meint, daß ein Mitgliedstaat, wenn er die Übereinstimmung seines geltenden Rechts mit einer Harmonisierungsrichtlinie behauptet, dies unaufgefordert innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist in einer detaillierten Analyse dieses geltenden Rechts glaubhaft machen muß, brauche ich deshalb in diesem Verfahren nicht einzugehen.

Deshalb komme ich zu dem Schluß, daß aus dem Gesagten hinreichend deutlich wird, daß die italienische Rechtsordnung gegenwärtig den Anforderungen der Richtlinie über Massenentlassungen nicht entspricht und daß deshalb dem Antrag der Kommission stattzugeben ist. Darüber hinaus ist die Italienische Republik zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.