

URTEIL DES GERICHTSHOFES
19. November 1991 *

In den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90

betreffend zwei dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der Pretura Vicenza (in der Rechtssache C-6/90) und von der Pretura Bassano del Grappa (in der Rechtssache C-9/90) in den bei diesen Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten

Andrea Francovich

gegen

Italienische Republik

und

Danila Bonifaci u. a.

gegen

Italienische Republik

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 189 Absatz 3 EWG-Vertrag und 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),

erläßt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse und P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Valesco und M. Zuleeg,

Generalanwalt: J. Mischo

Kanzler: D. Louterman, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Kläger der Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte Claudio Mondin, Aldo Campesan und Alberto dal Ferro, Vicenza,
- der italienischen Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato Oscar Fiumara als Bevollmächtigten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium B. R. Bot als Bevollmächtigten,
- des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Treasury Solicitors Department, als Bevollmächtigten im Beistand von Richard Plender, QC,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Giuliano Marengo und Karen Banks, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Kläger der Ausgangsverfahren, der italienischen Regierung, des Vereinigten Königreichs, der deutschen Regierung, letztere vertreten durch Rechtsanwalt Jochim Sedemund, Köln, als Bevollmächtigten, und der Kommission in der Sitzung vom 27. Februar 1991,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Mai 1991,

folgendes

Urteil

- 1 Die Pretura Vicenza (in der Rechtssache C-6/90) und die Pretura Bassano del Grappa (in der Rechtssache C-9/90) haben mit Beschluß vom 9. Juli bzw. vom 30. Dezember 1989, beim Gerichtshof eingegangen am 8. bzw. 15. Januar 1990, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung des Artikels 189 Absatz 3 EWG-Vertrag und 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) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Fragen stellen sich in Rechtsstreitigkeiten zwischen Andrea Francovich, Danila Bonifaci u. a. (nachstehend: Kläger) und der Italienischen Republik.
- 3 Durch die Richtlinie 80/987 soll den Arbeitnehmern auf Gemeinschaftsebene ein Mindestschutz bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers unbeschadet in den Mitgliedstaaten bestehender günstigerer Bestimmungen gewährleistet werden. Zu diesem Zweck sieht die Richtlinie insbesondere spezielle Garantien für die Befriedigung nicht erfüllter Ansprüche der Arbeitnehmer auf das Arbeitsentgelt vor.
- 4 Nach Artikel 11 hatten die Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist, die am 23. Oktober 1983 ablief, alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie nachzukommen. 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.

- 5 Andrea Francovich, der Kläger in der Rechtssache C-6/90, hatte für die Firma „CDN Elettronica SnC“ in Vicenza gearbeitet, dafür aber nur gelegentlich Abschlagszahlungen auf seinen Lohn erhalten. Er erhob deshalb Klage vor der Pretura Vicenza, die die beklagte Firma zur Zahlung von rund 6 Millionen LIT verurteilte. Im Rahmen der Zwangsvollstreckung nahm der Gerichtsvollzieher des Tribunale Vicenza ein Protokoll über eine fruchtlose Pfändung auf. Der Kläger verlangte daraufhin vom italienischen Staat die in der Richtlinie 80/987 vorgesehenen Garantien, hilfsweise Schadensersatz.

- 6 In der Rechtssache C-9/90 erhoben Danila Bonifaci und 33 andere Arbeitnehmerinnen vor der Pretura Bassano del Grappa Klage. Sie führten aus, als Arbeitnehmerinnen für die Firma „Gaia Confezioni Srl“ tätig gewesen zu sein, über deren Vermögen am 5. April 1985 der Konkurs eröffnet worden war. Zum Zeitpunkt der Auflösung der Arbeitsverhältnisse hatten die Klägerinnen Anspruch auf einen Betrag von mehr als 253 Millionen LIT, der in die Schuldenmasse der in Konkurs geratenen Firma aufgenommen worden war. Mehr als fünf Jahre nach dem Konkurs hatten sie noch kein Geld erhalten. Der Konkursverwalter hatte ihnen mitgeteilt, daß eine auch nur quotenmäßige Befriedigung völlig unwahrscheinlich sei. Sie erhoben deshalb gegen die Italienische Republik Klage mit dem Antrag, die Beklagte angesichts ihrer Verpflichtung zur Anwendung der Richtlinie 80/987 ab dem 23. Oktober 1983 zu verurteilen, das ihnen zustehende rückständige Arbeitsentgelt, zumindest in Höhe der letzten drei Monatslöhne, zu zahlen, hilfsweise, ihnen Schadensersatz zu leisten.

- 7 Unter diesen Umständen haben die nationalen Gerichte dem Gerichtshof folgende, in beiden Rechtssachen identische Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
 - 1) Kann nach geltendem Gemeinschaftsrecht ein einzelner, der dadurch geschädigt worden ist, daß der Staat — wie der Gerichtshof durch Urteil festgestellt hat — die Richtlinie 80/987 nicht durchgeführt hat, die Befolgung der in dieser Richtlinie enthaltenen Vorschriften, die hinreichend genau und unbedingt sind, durch den Staat verlangen, indem er sich unmittelbar gegenüber dem säumigen Mitgliedstaat auf die Gemeinschaftsvorschriften beruft, um die Garantien zu erhalten, für die dieser Staat sorgen mußte, jedenfalls aber Ersatz des Schadens, den er im Zusammenhang mit den Vorschriften erlitten hat, die diese Eigenschaft nicht haben?

- 2) Ist Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 80/987 des Rates dahin auszulegen, daß für den Fall, daß der Staat nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die in Artikel 4 genannten Grenzen festzusetzen, dieser Staat zur Befriedigung der Ansprüche der Arbeitnehmer in dem in Artikel 3 festgelegten Umfang verpflichtet ist?

- 3) Falls die zweite Frage verneint wird, welches ist dann die Mindestgarantie, die der Staat im Sinne der Richtlinie 80/987 dem anspruchsberechtigten Arbeitnehmer leisten muß, damit das diesem geschuldete Arbeitsentgelt seiner Höhe nach als Durchführung der Richtlinie betrachtet werden kann?

- 8) Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts der Ausgangsverfahren, des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärung wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

- 9) Die erste Frage der vorlegenden Gerichte wirft zwei Probleme auf, die getrennt zu prüfen sind. Sie betrifft zum einen die unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmungen, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, und geht zum anderen dahin, ob und in welchem Umfang der Staat für Schäden haftet, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden.

Zur unmittelbaren Wirkung der Richtlinienbestimmungen, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen

- 10) Die vorlegenden Gerichte möchten mit dem ersten Teil ihrer ersten Frage wissen, ob die Betroffenen nach den Richtlinienbestimmungen, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, diese Rechte mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen vor den nationalen Gerichten dem Staat gegenüber geltend machen können.

- 11 Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat, der die in einer Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, dem einzelnen nicht entgegenhalten, daß er die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Demnach kann sich der einzelne mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; der einzelne kann sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit sie Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können (Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81, Becker, Slg. 1982, 53, Randnrn. 24 und 25).
- 12 Es ist somit zu prüfen, ob die Bestimmungen der Richtlinie 80/987, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, unbedingt und hinreichend genau sind. Diese Prüfung muß sich auf drei Gesichtspunkte erstrecken: die Bestimmung des Personenkreises, dem die vorgesehene Garantie zugute kommen soll, den Inhalt dieser Garantie und schließlich die Person des Schuldners der Garantieansprüche. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, ob der Staat deshalb als Schuldner der Garantieansprüche angesehen werden kann, weil er nicht fristgemäß die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen getroffen hat.
- 13 Was zunächst die Bestimmung des Personenkreises betrifft, dem die Garantie zugute kommen soll, so gilt die Richtlinie nach Artikel 1 Absatz 1 für Ansprüche von Arbeitnehmern aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen gegen Arbeitgeber, die zahlungsunfähig im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 sind; in Artikel 2 Absatz 1 sind die Fälle genannt, in denen ein Arbeitgeber als zahlungsunfähig anzusehen ist. Artikel 2 Absatz 2 verweist wegen der Begriffsbestimmung der Worte „Arbeitnehmer“ und „Arbeitgeber“ auf das einzelstaatliche Recht. Schließlich können die Mitgliedstaaten nach Artikel 1 Absatz 2 bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, die im Anhang der Richtlinie aufgeführt sind, ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließen.
- 14 Diese Bestimmungen sind unbedingt und hinreichend genau, so daß das nationale Gericht feststellen kann, ob jemand zu dem Personenkreis gehört, dem die Richtlinie zugute kommen soll. Das Gericht braucht nämlich nur zu prüfen, ob der Be-

treffende nach nationalem Recht die Arbeitnehmereigenschaft besitzt und nicht gemäß Artikel 1 Absatz 2 und dem Anhang der Richtlinie von deren Anwendungsbereich ausgeschlossen ist (zu den Voraussetzungen für einen solchen Ausschluß s. die Urteile vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 22/87, Kommission/Italien, a. a. O., Randnrn. 18 bis 23, und vom 8. November 1990 in der Rechtssache C-53/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-3917, Randnrn. 11 bis 26) und ob einer der in Artikel 2 der Richtlinie vorgesehenen Fälle der Zahlungsunfähigkeit gegeben ist.

- 15 Was sodann den Inhalt der Garantie anbelangt, so ist nach Artikel 3 der Richtlinie die Befriedigung der nichterfüllten Ansprüche aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen sicherzustellen, die das Arbeitsentgelt für den Zeitraum vor einem vom Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt betreffen. Der Mitgliedstaat hat bei dieser Festsetzung die Wahl zwischen drei Möglichkeiten: a) dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, b) dem Zeitpunkt der Kündigung zwecks Entlassung des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, c) dem Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers oder dem Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses des betreffenden Arbeitnehmers wegen Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.
- 16 Nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 kann der Mitgliedstaat entsprechend diesem Wahlrecht die Zahlungspflicht gegebenenfalls auf nach Maßgabe dieses Artikels berechnete Zeiträume von drei Monaten oder acht Wochen begrenzen. Schließlich können die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 für die Zahlungsgarantie eine Höchstgrenze festsetzen, um die Zahlung von Beträgen zu vermeiden, die über die soziale Zweckbestimmung der Richtlinie hinausgehen. Machen die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch, so haben sie der Kommission mitzuteilen, nach welchen Methoden sie diese Höchstgrenze festsetzen. Im übrigen hindert die Richtlinie gemäß Artikel 10 die Mitgliedstaaten nicht daran, die zur Vermeidung von Mißbräuchen notwendigen Maßnahmen zu treffen und insbesondere die Zahlungspflicht unter bestimmten Umständen abzulehnen oder einzuschränken.
- 17 Dem Mitgliedstaat steht somit nach Artikel 3 der Richtlinie ein Wahlrecht hinsichtlich der Festsetzung des Zeitpunkts zu, von dem an die Befriedigung der Ansprüche garantiert werden muß. Wie sich jedoch schon implizit aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache

71/85, FNV, Slg. 1986, 3855, und vom 24. März 1987 in der Rechtssache 286/85, McDermott und Cotter, Slg. 1987, 1453, Randnr. 15) ergibt, schließt die Tatsache, daß der Staat zwischen mehreren möglichen Mitteln zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels wählen kann, nicht aus, daß der einzelne vor den nationalen Gerichten die Rechte geltend machen kann, deren Inhalt sich bereits aufgrund der Richtlinie mit hinreichender Genauigkeit bestimmen läßt.

- 18 Im vorliegenden Fall schreibt die Richtlinie 80/987 das Ziel vor, den Arbeitnehmern bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers die Befriedigung ihrer nichterfüllten Ansprüche zu garantieren. Der Umstand, daß die Artikel 3 und 4 Absätze 1 und 2 den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum in bezug auf die Methoden für die Festsetzung dieser Garantie und die Begrenzung des Garantiebetrags einräumen, ändert nichts daran, daß das vorgeschriebene Ziel genau und unbedingt ist.
- 19 Wie die Kommission und die Kläger ausgeführt haben, läßt sich die in der Richtlinie vorgesehene Mindestgarantie nämlich in der Weise bestimmen, daß der Zeitpunkt zugrunde gelegt wird, bei dessen Wahl die Garantieeinrichtung am wenigsten belastet wird. Dies ist der Zeitpunkt des Eintritts der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, denn die beiden anderen Zeitpunkte — derjenige der Kündigung zwecks Entlassung des Arbeitnehmers oder derjenige der Beendigung des Arbeitsvertrags oder des Arbeitsverhältnisses — liegen nach den Voraussetzungen des Artikels 3 zwangsläufig später als der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit, so daß der durch sie begrenzte Zeitraum, für den die Befriedigung von Ansprüchen sichergestellt werden muß, länger ist.
- 20 Die in Artikel 4 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit einer Begrenzung dieser Garantie schließt nicht aus, daß die Mindestgarantie bestimmt werden kann. Nach diesem Artikel können die Mitgliedstaaten die den Arbeitnehmern gewährten Garantien auf bestimmte Zeiträume vor dem in Artikel 3 genannten Zeitpunkt begrenzen. Diese Zeiträume werden jeweils durch einen der drei in Artikel 3 vorgesehenen Zeitpunkte festgelegt, so daß jedenfalls bestimmt werden kann, inwieweit der Mitgliedstaat die in der Richtlinie vorgesehene Garantie nach Maßgabe des Zeitpunkts, den er bei einer Umsetzung der Richtlinie gewählt hätte, hätte beschränken dürfen.

21 Zu Artikel 4 Absatz 3, wonach die Mitgliedstaaten für die Zahlungsgarantie eine Höchstgrenze festsetzen können, um die Zahlung von Beträgen zu vermeiden, die über die soziale Zweckbestimmung der Richtlinie hinausgehen, und zu Artikel 10, wonach die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, die zur Vermeidung von Mißbräuchen notwendigen Maßnahmen zu treffen, ist zu bemerken, daß ein Mitgliedstaat, der seine Verpflichtungen zur Umsetzung einer Richtlinie verletzt hat, nicht die durch die Richtlinie begründeten Rechte des einzelnen unter Berufung darauf vereiteln kann, daß er den Garantiebtrag hätte begrenzen können, wenn er die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie getroffen hätte (wegen einer ähnlichen Möglichkeit hinsichtlich der Verhütung von Mißbräuchen im Steuerrecht s. das Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81, Becker, a. a. O., Randnr. 34).

22 Es ist somit festzustellen, daß die in Rede stehenden Bestimmungen über den Inhalt der Garantie unbedingt und hinreichend genau sind.

23 Zur Person des Schuldners der Garantieansprüche schließlich bestimmt Artikel 5 der Richtlinie folgendes:

„Die Mitgliedstaaten legen die Einzelheiten des Aufbaus, der Mittelaufbringung und der Arbeitsweise der Garantieeinrichtungen fest, wobei sie insbesondere folgende Grundsätze beachten:

a) Das Vermögen der Einrichtungen muß vom Betriebsvermögen der Arbeitgeber unabhängig und so angelegt sein, daß es einem Verfahren bei Zahlungsunfähigkeit nicht zugänglich ist.

b) Die Arbeitgeber müssen zur Mittelaufbringung beitragen, es sei denn, daß diese in vollem Umfang durch die öffentliche Hand gewährleistet ist.

c) Die Zahlungspflicht der Einrichtungen besteht unabhängig von der Erfüllung der Verpflichtungen, zur Mittelaufbringung beizutragen.“

- 24 Es ist vorgebracht worden, die Richtlinie sehe die Möglichkeit einer vollständigen Finanzierung der Garantieeinrichtungen durch die öffentliche Hand vor; deshalb könne es nicht hingenommen werden, daß ein Mitgliedstaat die Richtlinie unter Berufung darauf, daß er seine finanzielle Belastung teilweise oder ganz auf Dritte hätte abwälzen können, nicht wirksam werden lasse.
- 25 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Aus der Richtlinie geht hervor, daß der Mitgliedstaat ein geeignetes institutionelles Garantiesystem einzurichten hat. Nach Artikel 5 verfügt der Mitgliedstaat über einen weiten Gestaltungsspielraum, was den Aufbau, die Arbeitsweise und die Aufbringung der Mittel der Garantieeinrichtungen anbelangt. Die von der Kommission angeführte Tatsache, daß die Richtlinie als eine von mehreren Möglichkeiten die vollständige Finanzierung dieses Systems durch die öffentliche Hand vorsieht, kann nicht bedeuten, daß der Staat als Schuldner der nichterfüllten Ansprüche angesehen werden könnte. Die Zahlungsverpflichtung trifft die Garantieeinrichtungen; erst bei Einrichtung des Garantiesystems kann der Staat die vollständige Finanzierung der Garantieeinrichtungen durch die öffentliche Hand vorsehen. In diesem Fall übernimmt der Staat eine Verpflichtung, die ihm nicht in erster Linie obliegt.
- 26 Obwohl also die in Rede stehenden Richtlinienvorschriften in bezug auf die Bestimmung des Personenkreises, dem die Garantie zugute kommen soll, und den Inhalt dieser Garantie unbedingt und hinreichend genau sind, kann sich der einzelne deshalb noch nicht vor den nationalen Gerichten auf diese Vorschriften berufen. Zum einen regeln sie nämlich nicht, wer Schuldner der Garantieansprüche ist; zum anderen kann der Staat nicht allein deshalb als Schuldner angesehen werden, weil er die Richtlinie nicht fristgemäß umgesetzt hat.
- 27 Auf den ersten Teil der ersten Frage ist somit zu antworten, daß die Betroffenen nach den Bestimmungen der Richtlinie 80/987, die die Rechte der Arbeitnehmer

festlegen, diese Rechte mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen nicht vor den nationalen Gerichten dem Staat gegenüber geltend machen können.

Zur Haftung des Staates für Schäden, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden

28 Mit dem zweiten Teil ihrer ersten Frage möchten die vorlegenden Gerichte wissen, ob ein Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie 80/987 nicht umgesetzt worden ist.

29 Die vorlegenden Gerichte werfen somit die Frage auf, ob und in welchem Umfang der Staat für Schäden haftet, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden.

30 Dieses Problem ist unter Berücksichtigung des allgemeinen Systems und der wesentlichen Grundsätze des EWG-Vertrages zu prüfen.

a) *Zum Grundsatz der Staatshaftung*

31 Der EWG-Vertrag hat eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von den nationalen Gerichten anzuwenden ist. Rechtssubjekte dieser Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch der einzelne, dem das Gemeinschaftsrecht, ebenso wie es ihm Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen kann. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der EWG-Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der EWG-Vertrag dem einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt (Urteile vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1, und vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa, Slg. 1964, 1251).

- 32 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden haben, die volle Wirkung dieser Bestimmungen gewährleisten und die Rechte schützen, die das Gemeinschaftsrecht dem einzelnen verleiht (vgl. insbesondere die Urteile vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77, Simmenthal, Slg. 1978, 629, Randnrn. 14/16, und vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89, Factor-tame, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 19).
- 33 Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, daß seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.
- 34 Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerläßlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, daß der Staat tätig wird, und der einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.
- 35 Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, folgt somit aus dem Wesen der mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.
- 36 Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz dieser Schäden findet auch in Artikel 5 EWG-Vertrag eine Stütze, nach dem die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen haben. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch diejenige, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben (zu der ähnlichen Bestimmung des Artikels 86 EGKS-Vertrag s. das Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet, Slg. 1960, 1163).

37 Es ist nach alledem ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.

b) *Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung*

38 Die Voraussetzungen, unter denen diese gemeinschaftsrechtlich gebotene Staatshaftung einen Entschädigungsanspruch eröffnet, hängen von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ab, der dem verursachten Schaden zugrunde liegt.

39 Verstößt ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall gegen seine Verpflichtung aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag, alle erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu erlassen, so verlangt die volle Wirksamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung einen Entschädigungsanspruch, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind.

40 Erstens muß das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhalten. Zweitens muß der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.

41 Diese Voraussetzungen reichen aus, um dem einzelnen einen Anspruch auf Entschädigung zu geben, der unmittelbar im Gemeinschaftsrecht begründet ist.

42 Hiervon abgesehen hat der Staat die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Mangels einer gemeinschaftsrecht-

lichen Regelung ist es nämlich Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Verfahren für die Klagen auszugestalten, die den vollen Schutz der dem einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen (Urteile vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75, Russo, Slg. 1976, 45, vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 33/76, Rewe, Slg. 1976, 1989, und vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805).

- 43 Auch dürfen die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen (zu dem ähnlichen Bereich der Erstattung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobenen Abgaben s. insbesondere das Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82, San Giorgio, Slg. 1983, 3595).
- 44 Im vorliegenden Fall ist durch ein Urteil des Gerichtshofes festgestellt worden, daß ein Mitgliedstaat dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, daß er die Richtlinie 80/987 nicht fristgemäß umgesetzt hat. Das durch diese Richtlinie vorgeschriebene Ziel beinhaltet die Begründung eines Rechts der Arbeitnehmer auf eine Garantie für die Befriedigung ihrer nichterfüllten Ansprüche auf das Arbeitsentgelt. Wie die Prüfung des ersten Teils der ersten Frage ergeben hat, läßt sich der Inhalt dieses Rechts auf der Grundlage der Richtlinie bestimmen.
- 45 Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht im Rahmen des nationalen Haftungsrechts das Recht der Arbeitnehmer auf Ersatz der Schäden sicherzustellen, die ihnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie nicht umgesetzt worden ist.
- 46 Dem vorlegenden Gericht ist somit zu antworten, daß ein Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie 80/987 nicht umgesetzt worden ist.

Zur zweiten und zur dritten Frage

- 47 Angesichts der Antwort auf die erste Vorlagefrage erübrigt sich eine Entscheidung über die zweite und die dritte Frage.

Kosten

- 48 Die Auslagen der italienischen, der niederländischen und der deutschen Regierung, des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei den vorlegenden Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Pretura Vicenza (in der Rechtssache C-6/90) und der Pretura Bassano del Grappe (in der Rechtssache C-9/90) mit Beschluß vom 9. Juli bzw. vom 30. Dezember 1989 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

- 1) Die Betroffenen können nach denjenigen Bestimmungen 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, die die Rechte der Arbeitnehmer festlegen, diese Rechte mangels fristgemäß erlassener Durchführungsmaßnahmen nicht vor den nationalen Gerichten dem Staat gegenüber geltend machen.

2) Ein Mitgliedstaat hat die Schäden zu ersetzen, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie 80/987/EWG nicht umgesetzt worden ist.

Due	Slynn	Joliet	Schockweiler
Grévisse	Kapteyn		Mancini
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. November 1991.

Der Kanzler
J.-G. Giraud

Der Präsident
O. Due