

2. Fall: Konkursausfallgeld vom Staat

Sachverhalt:

M war als leitender Angestellter in dem spanischen Unternehmen C beschäftigt, das kurz nach seiner betriebsbedingten Entlassung zahlungsunfähig wurde. Aufgrund ausstehender Gehalts- und Abfindungsansprüche erhob M Klage mit dem Antrag, den Fondo de Garantía Salarial zur Zahlung des ausstehenden Betrages zu verurteilen. Der Fondo ist eine aufgrund spanischen Rechts errichtete Garantieeinrichtung zum Schutz von Arbeitnehmern zahlungsunfähig gewordener Unternehmen, die ausstehende Gehaltsforderungen mit der Zahlung von Konkursausfallgeldern kompensiert. Die Klage wurde abgewiesen. Zur Begründung führte das Gericht aus, daß leitenden Angestellten gemäß der entsprechenden nationalen Regelungen grundsätzlich keine Ansprüche gegen den Fondo zustünden.

Gegen dieses Urteil legte der Kläger Rechtsmittel ein. Er machte geltend, daß die spanischen Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Zahlungsunfähigkeit ihrer Arbeitgeber, indem sie den leitenden Angestellten einen entsprechenden Schutz versagten, gegen die Richtlinie 80/987/EWG über die Zahlungsunfähigkeit von Arbeitgebern verstoße. Hieraufhin beschloß dieses Gericht, dem EuGH folgende Fragenkomplexe im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 EGV vorzulegen:

1. Dürfen leitende Angestellte durch nationales Recht vom Geltungsbereich der Richtlinie 80/987/EWG ausgeschlossen werden?
2. Steht leitenden Angestellten aus der Richtlinie 80/987/EWG ein Anspruch gegenüber der durch nationales Recht für andere Arbeitnehmer errichteten Garantieeinrichtung auf Zahlung eines Konkursausfallgeldes zu oder haben sie gegenüber dem Mitgliedstaat einen Schadensersatzanspruch aufgrund unzureichender Umsetzung dieser Richtlinie?

Normtext:

Richtlinie des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (80/987/EWG):

Artikel 1

(1) Diese Richtlinie gilt für Ansprüche von Arbeitnehmern aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen gegen Arbeitgeber, die zahlungsunfähig i. S. d. Art. 2 I sind.

(II) Die Mitgliedstaaten können die Ansprüche bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern wegen der besonderen Art des Arbeitsvertrages oder Arbeitsverhältnisses der Arbeitnehmer oder wegen des Bestehens anderer Garantieförmern, die den Arbeitnehmern einen Schutz gewährleisten, der dem sich aus dieser Richtlinie ergebenden Schutz gleichgewichtig ist, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausnahmsweise ausschließen.

Die Liste der in Unterabsatz 1 genannten Gruppen von Arbeitnehmern befindet sich im Anhang.

(III)

Artikel 2

(II) Diese Richtlinie läßt das einzelstaatliche Recht bezüglich der Begriffsbestimmung der Worte »Arbeitnehmer«, »Arbeitgeber«, »Arbeitsentgelt«, »erworbenes Recht« und »Anwartschaftsrecht« unberührt.

Artikel 3

(I) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vorbehaltlich des Art. 4 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.

(II)

Artikel 5

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

a)

Artikel 11

(I) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie innerhalb von 36 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(II)

Anhang der Richtlinie 80/987/EWG (in der Fassung vom 2. März 1987):

A.

B. SPANIEN

Hausangestellte, die von einer natürlichen Person beschäftigt werden.

C.

Aufgabenstellung:

Wie wird der EuGH entscheiden?

Lösung:

Thema: Schadensersatzpflicht bei unzureichender Umsetzung von Richtlinien

Verfahren: Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV)

Entscheidung: EuGH Rs. 334/92 (Miret), Slg. 1993, S. 6911 = NJW 1994, S. 921

A) Zulässigkeit

Der Antrag des spanischen Gerichts auf Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens wäre zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 177 EGV vorlägen.

I. Vorlageberechtigung

Im Vorabentscheidungsverfahren vorlageberechtigt sind gemäß Art. 177 II EGV alle staatlichen Gerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Somit ist das Rechtsmittelgericht als staatliches Gericht Spaniens vorlageberechtigt.

II. Vorlagegegenstand

Zulässige Gegenstände eines Vorabentscheidungsverfahrens sind Auslegungsfragen des geschriebenen und ungeschriebenen primären Europarechts (Art. 177 I a EGV), Gültigkeits- und Auslegungsfragen im Zusammenhang mit Rechtsbehandlungen der Hauptorgane der Europäischen Union und der Europäischen Zentralbank (Art. 177 I b EGV) und Auslegungsfragen hinsichtlich einzelner Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen (Art. 177 I c EGV). Keine zulässigen Vorlagegegenstände sind insbesondere Gültigkeits- und Auslegungsfragen aus dem Bereich der nationalen Rechtsordnungen sowie zu Urteilen des EuGH.

Die dem EuGH vorgelegten Auslegungsfragen sind gemäß Art. 177 I a. b EGV vorlagefähig, da sie Rechtsprobleme des primären (Frage 2) und sekundären Europarechts (Frage 1), nicht jedoch des nationalen Rechts zum Gegenstand haben.

III. Entscheidungserheblichkeit

Das vorlegende Gericht muß die angesprochene Entscheidung des EuGH für erforderlich halten, um in der Sache entscheiden zu können (Art. 177 II EGV). Dadurch bedingt, daß die Entscheidungsrelevanz einer Vorlage nur aufgrund der Interpretation nationalen Rechts beurteilt werden kann und dem EuGH eine solche Auslegungskompetenz nicht zusteht,¹ ist ihm die Überprüfung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung verwehrt.

IV. Vorlageverfahren

Das spanische Gericht hat das bei ihm anhängige Verfahren nach nationalem Recht auszusetzen und dem EuGH die abstrakt gefaßte Rechtsfrage unmitteibar, ohne bestimmte Formvorgaben berücksichtigen zu müssen, vorzulegen.

V. Ergebnis

Der Antrag des spanischen Rechtsmittelgerichts auf Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens ist gemäß Art. 177 EGV zulässig.

B) Begründetheit

I. Zum ersten Fragenkomplex

Zu erörtern ist die Rechtsfrage, ob leitende Angestellte durch nationales Recht vom Geltungsbereich der Richtlinie 80/987/EWG ausgeschlossen werden dürfen.

Gegenstand der Prüfung ist an dieser Stelle daher ausschließlich die Auslegung der Richtlinie 80/987/EWG selbst. Hierbei geht es zum einen um die Subsumtion der Gruppe der leitenden Angestellten unter den Arbeitnehmerbegriff des Art. 1 I der Richtlinie und zum anderen um die Anwendbarkeit der Ausnahmevorschrift des Art. 1 II i. V. m. der Liste des Unterabsatzes 1 des Anhangs der Richtlinie.

¹ Schweizer/Hummel, Europarecht, 4. Aufl. 1993, S. 126.

1. Allgemeine Probleme des Europarechts

1) Der Arbeitnehmerbegriff des Art. 1 I der Richtlinie

Leitende Angestellte sind ebenso wie einfache Angestellte und Arbeiter abhängig Beschäftigte und somit Arbeitnehmer i. S. d. Art. 1 I der Richtlinie 80/987/EWG. Eine hiervon abweichende Legaldefinition des Arbeitnehmerbegriffs, die gemäß Art. 2 II der Richtlinie in diesem Fall verbindlich wäre, kennt das spanische Recht nicht. Somit umfaßt der Tatbestand des Art. 3 I der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers auch die Gruppe der leitenden Angestellten.

2) Die Ausnahmvorschrift des Art. 1 II der Richtlinie

Von der Ausnahmvorschrift des Art. 1 II der Richtlinie des Rates vom 20. Oktober 1980 hatte Spanien zwar insoweit Gebrauch gemacht, als es bestimmten Hausangestellten Ansprüche gegen die Garantieeinrichtung versagte, jedoch galt diese Begrenzung des geschützten Kreises von Arbeitnehmern ausweislich des Anhangs der Richtlinie nicht für leitende Angestellte. Folglich umfaßt die Richtlinie 80/987/EWG auch den Schutz der spanischen leitenden Angestellten.

3) Ergebnis

Gemäß des durch Art. 189 III EGV bestätigten Anwendungsvorrangs der Richtlinien im Verhältnis zum nationalen Recht² dürfen leitende Angestellte durch spanisches Recht somit nicht vom Geltungsbereich der Richtlinie 80/987/EWG ausgeschlossen werden.

II. Zum zweiten Fragenkomplex

Hier sind die Rechtsprobleme zu begutachten, ob leitenden Angestellten aus der Richtlinie 80/987/EWG ein Anspruch gegenüber der durch nationales Recht für andere Arbeitnehmer errichteten Garantieeinrichtung auf Zahlung eines Konkursausfallgeldes zusteht oder ob sie gegenüber dem Mitgliedstaat einen Schadensersatzanspruch aufgrund unzureichender Umsetzung dieser Richtlinie haben.

2. Fall: Konkursausfallgeld vom Staat

1) Anspruch gegen die Garantieeinrichtung auf Zahlung eines Konkursausfallgeldes

Zunächst ist zu erörtern, ob die Richtlinie des Rates vom 20. Oktober 1980 insoweit unmittelbar wirkt, daß sie spanischen leitenden Angestellten Ansprüche gegenüber Garantieeinrichtungen gewährt, die der nationale Gesetzgeber ursprünglich zum Schutz anderer Gruppen von Arbeitnehmern geschaffen hat.

a) Ablauf der Umsetzungsfrist

Dann müßte die in der Richtlinie 80/987/EWG festgelegte Umsetzungsfrist abgelaufen sein, ohne daß deren vollständige mitgliedstaatliche Umsetzung in nationales Recht erfolgte. Die in Art. 1 I der Richtlinie festgelegte Umsetzungsfrist von 3 Jahren war zum Zeitpunkt des Beitritts Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1986 bereits abgelaufen, so daß Spanien zur sofortigen Umsetzung der Richtlinie als Teil des »acquis communautaire«³ verpflichtet war.

b) Verleihung subjektiver Rechte durch die Richtlinie

Des weiteren müßte ein Zweck der Richtlinie vom 20. Oktober 1980 die Verleihung subjektiver Rechte gegenüber dem Einzelstaat gewesen sein. Eine Einschränkung von Rechten Dritter hätte hiermit nicht verbunden sein dürfen (keine horizontale Direktwirkung von Richtlinien).⁴ Die Richtlinie 80/987/EWG zielt auf ein solches ausschließliche den einzelnen beginstiftendes Recht gegenüber dem Einzelstaat (vertikale Geltung) in Form eines Zahlungsanspruchs auf Konkursausfallgeld gegen eine Garantieeinrichtung (Art. 3 I der Richtlinie).

c) Unbedingtheit und Bestimmtheit des Regelungsgehalts der Richtlinie

Problematisch ist jedoch die Frage, ob die Richtlinie 80/987/EWG auch »self executing« ist. Dieses setzt voraus, daß die in ihr bezeichneten Ansprüche unbedingt und hinreichend bestimmt sind. Zwar sind diese Voraussetzungen hinsichtlich der Bestimmung des berechtigten Personenkreises und dem Inhalt des garantierten Anspruchs gegeben, doch entbehrt die Richtlinie hinreichend konkreter Regelungen zu Aufbau, Verfahrensordnung und Finanzierung der Garantieeinrichtungen). Vielmehr räumt Art. 5 der Richtlinie den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Regelung der letztgenannten Bereiche ein. Die Richtlinie ist daher insgesamt als nicht »self executing« zu qualifizieren.

² Seit seiner Entscheidung in der Rs. 6/64 (Costa), Slg. 1964, S. 1251, 1270 ständige Rechtsprechung des EuGH.

³ Das ist die Gesamtheit des Gemeinschaftsbestandes insbesondere an primär- und sekundärrechtlichen Normen des Rechts der Europäischen Union.

⁴ Vgl. hierzu den I. Fall.

I. Allgemeine Probleme des Europarechts

d) Ergebnis

Somit wirkt die Richtlinie 80/987/EWG insoweit *nicht* unmittelbar, als sie spanischen leitenden Angestellten keine Ansprüche gegenüber Garantieeinrichtungen gewährt, die der nationale Gesetzgeber ursprünglich zum Schutz anderer Gruppen von Arbeitnehmern geschaffen hat.

2) Amtshaftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat

Der zweite Prüfungsschwerpunkt betrifft die Frage, ob leitenden Angestellten, denen ein den Vorgaben der Richtlinie entsprechender Schutz vor der Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers durch nationales Recht nicht gewährt wird, gegenüber ihrem Heimatstaat ein Schadensersatzanspruch wegen unzureichender Umsetzung dieser Richtlinie zusteht.⁵

*Hinweis: Von diesem europarechtlich gebotenen Amtshaftungsanspruch aus nationalem Recht gegen einen Mitgliedstaat streng zu unterscheiden ist der europarechtliche Amtshaftungsanspruch gegen die Europäische Union gemäß der Art. 178 und 215 EGV, der hier nicht in Betracht kommt.*⁶

a) Verstoß eines Mitgliedstaates gegen seine Umsetzungspflicht aus Art. 189 III EGV

Zunächst müßte Spanien gegen seine aus Art. 189 III EGV resultierende mitgliedstaatliche Vertragspflicht zur Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht verstoßen haben.

Da Spanien eine Garantieeinrichtung zur Bereitstellung von Konkursausfallgeldern errichtet hatte, ergibt sich die Verletzung dieser Umsetzungspflicht hier nicht bereits aus einer umfassenden Unterlassung oder Verzögerung aller zur Erreichung der Ziele der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen. Die Besonderheit dieses Falles liegt vielmehr darin, daß Spanien, indem es den leitenden Angestellten keinen den Regelungen der Richtlinie 80/987/EWG entsprechenden Schutz vor der Zahlungsunfähigkeit ihrer Arbeitgeber gewährte, den in Art. 1 I der Richtlinie genannten Begünstigtenkreis in unzulässiger Weise einengte.

Es fragt sich daher, ob als haftungsrechtlich zu vertretende Pflichtverletzung des Staates neben einer nicht fristgerechten Umsetzung von Richtlinien auch eine hinsichtlich einzelner Personen unzureichende Umsetzung derselben ausreicht. Der EuGH legt die Umsetzungspflicht des Art. 189 III EGV

2. Fall: Konkursausfallgeld vom Staat

insofern extensiv aus, als er hieraus eine mitgliedstaatliche Pflicht zur Durchführung aller derjenigen Maßnahmen ableitet, die zur Erreichung der durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziele erforderlich sind.⁷ Entsprechend liegt ein haftungs begründender Verstoß gegen die Umsetzungspflicht aus Art. 189 III EGV bereits bei der Unterlassung auch nur einer zur Verwirklichung der Richtlinienziele erforderlichen Maßnahmen durch den Mitgliedstaat vor. Diese ist hier in Gestalt des unzulässigen Ausschlusses der leitenden Angestellten aus dem Kreis der gegen die spanische Garantieeinrichtung Anspruchsberechtigten gegeben.⁸

Im Ergebnis verstieß Spanien durch diese teilweise unzureichende Umsetzung der Richtlinie 80/987/EWG gegen seine mitgliedstaatliche Vertragspflicht aus Art. 189 III EGV zur vollständigen Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht.

b) Verleihung subjektiver Rechte als Ziel der Richtlinie

Ein Ziel der Richtlinie des Rates vom 20. Oktober 1980 ist es, auch den leitenden Angestellten durch die Schaffung einer entsprechenden nationalen Garantieeinrichtung einen Schuldner für subjektive Ansprüche auf die Zahlung von Konkursausfallgeldern zu verschaffen.

c) Bestimmbarkeit des Inhalts der subjektiven Rechte

Der Inhalt der Zahlungsansprüche ist auf der Grundlage der Regelung des Art. 1 I der Richtlinie, der ihn auf Ansprüche aus Arbeitsverträgen und Arbeitsverhältnissen beschränkt, hinreichend bestimmbar.

d) Kausalzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden

Der Kausalzusammenhang zwischen der Verletzung der staatlichen Umsetzungspflicht durch Spanien und dem Schaden der leitenden Angestellten zeigt sich hier konkret daran, daß M seine ausstehenden Gehalts- und Abfindungsansprüche bei ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie von einer Garantieeinrichtung ersetzt bekommen hätte. Da er jedoch infolge der unzureichenden Umsetzung der Richtlinie durch Spanien einen solchen Zahlungsanspruch aufgrund nationalen Rechts nicht besitzt, entsteht ihm aufgrund der Zahlungsunfähigkeit seines bisherigen Arbeitgebers ein Vermögensschaden.

Anderer und im Vergleich zur Staatshaftung für die verspätete Umsetzung von Richtlinien strengere Zurechenbarkeitsanforderungen gelten auch für die Fallgruppe der unzureichend umgesetzten Richtlinien nicht.

⁵ Vgl. hierzu die grundlegende EuGH-Entscheidung in den Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, S. 5357, 5413 ff., Rz. 28 ff. = NJW 1992, S. 165 und die diesbezügliche Rezension von Buxethaus, in: JA 1992, S. 142.

⁶ Vgl. hierzu den 3. Fall.

⁷ EuGH Rs. 6/90 und 9/90 (Francovich), Slg. 1991, S. 5357, 5415, Rz. 39 = NJW 1992, S. 165.

⁸ EuGH Rs. 334/92 (Miret), Slg. 1993, S. 6911, Rz. 13 = NJW 1994, S. 921.