URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Irland

„Nichtdurchführung der Richtlinie 77/91 EWG"

Rechtssache 151/81

Leitsätze

Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung der Richtlinien — Nichteinhaltung der für die Durchführung festgesetzten Fristen — Rechtfertigung der Vertragsverletzung — Unzulässigkeit
(EWG-Vertrag, Artikel 169)

Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

Da die Regierungen der Mitgliedstaaten bei den vorbereitenden Arbeiten für die Richtlinien mitwirken, müssen sie in der Lage sein, innerhalb der für ihre Durchführung gesetzten Frist den Entwurf der dazu erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten.

In der Rechtssache 151/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Anthony McClellan als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

IRLAND, vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery als Bevollmächtigten, Beistand: Barrister at Law James O'Reilly, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Irische Botschaft,

beklagte Partei,

1 — Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Feststellung, daß Irland gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Zweiten Richtlinie 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, U. Everling und A. Chloros, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart und T. Koopmans,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Nach Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g EWG-Vertrag erfüllen der Rat und die Kommission die Aufgaben, die ihnen im Bereich des Niederlassungsrechts übertragen sind, indem sie insbesondere soweit erforderlich die Schutzbestimmungen koordinieren, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 (den Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und den sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die

keinen Erwerbszweck verfolgen) im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten.

Am 18. Dezember 1961 beschloß der Rat ein allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit innerhalb der EWG (ABl. Nr. 2, 1962, S. 36). Nach Abschnitt VI dieses Programms sollen die Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, vor Ablauf des zweiten Jahres der zweiten Stufe der Übergangszeit im erforderlichen Umfang und mit dem Ziel koordiniert werden, sie gleichwertig zu gestalten.

In Anwendung dieser Bestimmungen erließ der Rat nach einer ersten Richtlinie, der Richtlinie 68/151 vom 9. März 1968, am 13. Dezember 1976 eine zweite Richtlinie, die Richtlinie 77/91 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. L 26, 1977, S. 1).

Die Richtlinie 77/91 wurde den Mitgliedstaaten am 16. Dezember 1976 bekanntgegeben. Nach Artikel 43 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um ihr innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe, das heißt bis zum 16. Dezember 1978, nachzukommen; sie hatten die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß Irland nicht innerhalb der festgesetzten Frist die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Vorschriften erlassen beziehungsweise ihr jedenfalls keine Mitteilung darüber gemacht hatte, leitete sie mit Schreiben vom 8. Januar 1980 gegen diesen Mitgliedstaat das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein.

In diesem Schreiben stellte die Kommission fest, daß Irland gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe, indem es nicht die zur Überleitung der Richtlinie in das nationale Recht erforderlichen Vorschriften erlassen habe, und gab der irischen Regierung Gelegenheit zur Äußerung binnen zwei Monaten.

Mit Schreiben vom 24. März 1980 teilte die Ständige Vertretung Irlands bei den Gemeinschaften der Kommission mit, daß die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Rechtsvorschriften derzeit vorbereitet würden und daß ein Gesetz, in dem die Bestimmungen der ersten und der zweiten Richtlinie zusammengefaßt seien, demnächst im Parlament eingebracht werde.

Die Kommission gab am 29. September 1980 gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, die am 8. Oktober 1980 zugestellt wurde; darin stellte sie fest, daß Irland gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe, und forderte es auf, binnen zwei Monaten seit Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Vorschriften zu erlassen.

Mit Schreiben vom 21. November 1980 unterrichtete die Ständige Vertretung Irlands die Kommission darüber, daß das Gesetz zur Überleitung der beiden ersten Richtlinien in das interne Recht dem Parlament erst Anfang 1981 vorgelegt werden könne. Das Verfahren zur Harmonisierung des Gesellschaftsrechts mache in seinen verschiedenen Stadien sehr zahl-

reiche Initiativen erforderlich. Es seien eher grundlegende als abgeleitete Rechtsvorschriften zu erlassen; auch müßten zahlreiche komplexe technische Änderungen des irischen Rechts vorgenommen werden.

II — Schriftliches Verfahren

Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 12. Juni 1981 beim Gerichtshof eingegangen ist, gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag gegen Irland eine Vertragsverletzungsklage wegen Nichtdurchführung der Richtlinie 77/91 erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen. Die Kommission hat darauf verzichtet, eine Erwiderung einzureichen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die irische Regierung aufgefordert, ihm schriftlich das genaue Datum mitzuteilen, zu dem sie das Gesetzgebungsverfahren zur Durchführung der Richtlinie eingeleitet hat; aus der Antwort der irischen Regierung geht hervor, daß das Parlament Ende 1981 noch nicht mit dieser Angelegenheit befaßt worden war.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es unterlassen hat, innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um der Zweiten Richtlinie 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976 nachzukommen,

— Irland die Kosten aufzuerlegen.

Die *irische Regierung* beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— hilfsweise, das Verfahren bis zum Erlaß der zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen irischen Rechtsvorschriften auszusetzen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Kommission* erinnert daran, daß die Richtlinien nach Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag für den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet würden, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich seien, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überließen. Aus der zwingenden Natur der Richtlinien ergebe sich für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die darin für den Erlaß der internen Durchführungsvorschriften festgesetzten Fristen zu wahren.

Die Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat bestehe unabhängig davon, welches das nationale Organ sei, auf dessen Tätigwerden oder Unterlassen die mangelnde Durchführung beruhe; der betreffende Mitgliedstaat könne sich zur Rechtfertigung seiner Vertragsverletzung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung oder auf besondere Gegebenheiten im nationalen Bereich berufen.

Diese Grundsätze seien vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung bestätigt worden.

Irland habe unbestreitbar gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen, indem es es unterlassen habe, innerhalb der festgesetzten Fristen die zur Durchführung der Richtlinie 77/91 erforderlichen Vorschriften zu erlassen.

Die *irische Regierung* erinnert daran, daß das zur Überleitung der Richtlinie 77/91 erforderliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet sei. Das in den Companies Acts von 1963 bis 1977 geregelte irische Gesellschaftsrecht müsse in wesentlicher Hinsicht und in seinen Einzelheiten geändert werden. Der zuständige Minister habe die kurze Zusammenfassung eines Gesetzes, die Companies (Amendment) Bill 1981 vorbereitet und von der Regierung genehmigen lassen. Die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs sei einem Parliamentary Draftsman übertragen worden, der seine gesamte Aufmerksamkeit darauf richte. Der auf diese Weise ausgearbeitete Text werde im irischen Parlament eingebracht.

Die Ausübung der dem Gerichtshof in Artikel 169 EWG-Vertrag übertragenen Kompetenz setze die Kenntnis aller tatsächlichen Umstände des Falles und ein gewisses Verständnis für die Schwierigkeiten, in denen die Mitgliedstaaten sich befinden könnten, voraus. Dieses Verfahren müsse mit Umsicht gehandhabt werden, besonders dann, wenn die Mitgliedstaaten klar zum Ausdruck gebracht hätten, daß sie alles in ihrer Macht Stehende tun würden, um die erforderlichen gesetzlichen Änderungen vorzunehmen.

Die durch die Richtlinie 77/91 notwendig gewordenen Änderungen seien vielfältiger Natur, und ihre Ausarbeitung habe lange Fristen erfordert; bei dem derzeit in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurf handele es sich um einen langen und komplexen Gesetzestext. Die verspätete Durchführung der Richtlinie beruhe nicht auf irgendeiner Unkenntnis der Verpflichtung, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen, sondern vielmehr auf der Vielschichtigkeit dieses Problems, das im übrigen nur einen Aspekt der zahlreichen weiteren auf Gemeinschaftsebene ergriffenen Initiativen im Bereich des Gesellschaftsrechts darstelle. Das tatsächliche Vorliegen dieser Schwierigkeiten werde dadurch unterstrichen, daß mehrere andere Mitgliedstaaten sich in einer ähnlichen Lage befänden wie Irland: Alle Mitgliedstaaten hätten begonnen, die erforderlichen Rechtsvorschriften vorzubereiten, hätten jedoch Schwierigkeiten, der Richtlinie binnen einer bestimmten Frist nachzukommen. Nach Auffassung der meisten Mitgliedstaaten sei die Frist für die Durchführung der Richtlinie nicht angemessen gewesen.

Der Gerichtshof sei befugt, diese tatsächlichen Gegebenheiten angemessen zu würdigen, und müsse im vorliegenden Fall seine Befugnis zur richterlichen Würdigung ausüben. Diese Gegebenheiten seien rein rechtlich gesehen gewiß nicht geeignet, die verspätete Durchführung der Richtlinie zu rechtfertigen; dennoch müsse berücksichtigt werden, daß Irland dabei sei, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen, und daß das entsprechende Gesetzgebungsverfahren bereits eingeleitet sei.

Die Klage der Kommission sei deshalb nicht zu prüfen, sondern abzuweisen; zumindest sei das Verfahren bis zum bevorstehenden Erlaß der in der Beratung befindlichen Rechtsvorschriften auszusetzen.

V — Mündliche Verhandlung

Die *Kommission*, vertreten durch Herrn McClellan, und die *irische Regierung*, vertreten durch Herrn O'Reilly, haben in der Sitzung vom 28. April 1982 kurz mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. Juni 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 12. Juni 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß Irland gegen eine ihm nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen internen Vorschriften erlassen hat, um der Zweiten Richtlinie 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. L 26, 1977, S. 1), nachzukommen.

2 Nach Artikel 43 der Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie zu erlassen. Da diese Irland am 16. Dezember 1976 bekanntgegeben wurde, ist die Frist am 16. Dezember 1978 abgelaufen.

3 Die irische Regierung bestreitet nicht, diese Verpflichtung nicht erfüllt zu haben. Sie trägt jedoch vor, die verspätete Durchführung der Richtlinie beruhe nicht darauf, daß Irland oder die zuständigen irischen Behörden sich um den Erlaß der erforderlichen Rechtsvorschriften nicht genug gekümmert hätten, sondern darauf, daß dieses Problem, das übrigens nur einen Aspekt unter vielen anderen umfassenden Initiativen darstelle, die auf Gemeinschaftsebene im Bereich des Gesellschaftsrechts ergriffen worden seien, sehr vielschichtig sei. Die bei der Durchführung dieser Richtlinien in Irland und in mehreren anderen Mitgliedstaaten aufgetretenen Schwierigkeiten zeigten, daß die Frist zur Durchführung der Richtlinie zu kurz gewesen sei.

4 Diese Umstände können die Irland vorgeworfene Vertragsverletzung nicht beseitigen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung der Verpflichtungen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind.

5 Ferner ist festzustellen, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten an den vorbereitenden Arbeiten für die Richtlinien teilnehmen und somit in der Lage sein müssen, innerhalb der festgesetzten Frist den Entwurf der zu ihrer Durchführung erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten. Aus den während des Verfahrens gemachten Mitteilungen geht jedoch hervor, daß dem irischen Parlament bei Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie und selbst zu dem Zeitpunkt, als die Klage der Kommission erhoben wurde, noch kein Gesetzentwurf vorgelegen hat.

6 Somit ist festzustellen, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976 nachzukommen.

Kosten

7 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die beklagte Partei mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Irland hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Zweiten Richtlinie 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter**

sowie Dritter für die Gründung der Aktiengesellschaft sowie für die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, nachzukommen.

2. Irland wird verurteilt, die Kosten zu tragen.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Oktober 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 22. JUNI 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist ein Antrag der Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf Feststellung, daß Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es die zur Durchführung der Zweiten Richtlinie des Rates zur Harmonisierung des Gesellschaftsrechts (Richtlinie 77/91/EWG vom 13. Dezember 1976, ABl. L 26, 1977, S. 1) erforderlichen Maßnahmen nicht innerhalb der in Artikel 43 der Richtlinie festgesetzten Frist erlassen hat. Diese Frist ist am 16. Dezember 1978, zwei Jahre, nachdem die Richtlinie den Mitgliedstaaten bekanntgegeben worden war, abgelaufen.

Irland hat weder im schriftlichen Verfahren noch in seinen mündlichen Ausführungen bestritten, es unterlassen zu haben, der Richtlinie nachzukommen. Es führt aus, daß es das zu diesem Zweck erforderliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet habe, und weist den Gerichtshof auf drei Schwierigkeiten hin, denen es die verspätete Durchführung der Richtlinie zuschreibt. Die erste bestehe in

1 — Aus dem Englischen übersetzt.