SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

YVES BOT

vom 6. Oktober 2009 [1]

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren betrifft die Umsetzung der Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [2] durch die Tschechische Republik.

2. Die Richtlinie 2003/41 hat zum Ziel, die Ausübung der Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in Mitgliedstaaten, in denen sie keinen Standort haben, zu erleichtern. Hierzu werden zum Schutz der Leistungsempfänger, die von diesen Einrichtungen Leistungen erhalten, strenge Aufsichtsvorschriften aufgestellt. Die Richtlinie 2003/41 stellt jedoch die Befugnis der Mitgliedstaaten, ihre Altersversorgungssysteme frei zu organisieren, nicht in Frage.

3. Die Tschechische Republik hat zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie Vorschriften erlassen, aufgrund deren Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in einem anderen Mitgliedstaat ihre Leistungen im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik erbringen und Unternehmen mit Standort in diesem Hoheitsgebiet Träger dieser Einrichtungen sein können. Dagegen hat sie die Bestimmungen der Richtlinie, die Verpflichtungen für den Herkunftsmitgliedstaat solcher Einrichtungen enthalten, nicht umgesetzt, da es in ihrem Hoheitsgebiet keine Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gebe und eine solche Umsetzung die Organisation ihres Altersversorgungssystems in Frage stellte.

4. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hält das Vorbringen der Tschechischen Republik für unbegründet und beantragt, festzustellen, dass die Tschechische Republik dadurch ihre Pflichten verletzt hat, dass sie verschiedene Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 nicht umgesetzt hat.

5. Ich bin der Auffassung, dass die Klage der Kommission begründet ist. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2003/41, die den Mitgliedstaaten als Herkunftsstaaten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung Verpflichtungen auferlegen, nicht die Rolle und Aufgaben solcher Einrichtungen in dem Altersversorgungssystem dieser Staaten regeln. Dies wird mich zu dem Schluss führen, dass die Tschechische Republik durch die vollständige Umsetzung dieser Richtlinie in der Organisation ihres Altersversorgungssystems nicht beeinträchtigt wird. Ich werde sodann daran erinnern, dass nach der Rechtsprechung das Nichtbestehen einer bestimmten, in einer Richtlinie vorgesehenen Tätigkeit

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (ABl. L 235, S. 10).

in einem Mitgliedstaat diesen nicht davon befreit, diese Richtlinie umzusetzen, und ich werde darlegen, dass diese Rechtsprechung im vorliegenden Fall anwendbar ist.

I — Die Richtlinie 2003/41

6. Die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gehören zu der sogenannten „zweiten Säule" im Rahmen der Organisation der Altersversorgungssysteme durch die Mitgliedstaaten [3].

7. Mit der Richtlinie 2003/41 soll diesen Einrichtungen die Erbringung ihrer Leistungen in anderen Mitgliedstaaten ermöglicht werden [4]. Nach dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie stellt diese einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem europaweit organisierten Binnenmarkt für die betriebliche Altersversorgung dar. Hierzu werden in der Richtlinie strenge Aufsichtsvorschriften für die Tätigkeit und für die Voraussetzungen für den Betrieb von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung vorgesehen, um für die zukünftigen Rentner, die von diesen Einrichtungen Versorgungsleistungen erhalten sollen, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten [5].

3 — Die erste Säule besteht aus den umlagefinanzierten Pflichtversicherungssystemen. Die dritte Säule umfasst die private Altersvorsorge in Form von Lebensversicherungen.

4 — Sechster, achter und sechsunddreißigster Erwägungsgrund.

5 — Siebter und zwanzigster Erwägungsgrund.

8. Nach dem neunten Erwägungsgrund stellt jedoch die Richtlinie 2003/41 die Organisation der Alterversorgungssysteme durch die Mitgliedstaaten und, was insbesondere die zweite Säule anbelangt, die Entscheidung jedes Staats über die Rolle und Aufgaben von Einrichtungen, die betriebliche Altersversorgungsleistungen erbringen, nicht in Frage [6].

9. Die in der vorliegenden Rechtssache maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 betreffen deren Geltungsbereich, die Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und die besondere Regelung bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten.

1. Der Geltungsbereich der Richtlinie 2003/41

10. In den Art. 2, 3 und 6 der Richtlinie 2003/41 werden die Einrichtungen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, und diejenigen, für die sie nicht gilt, zwingend festgelegt.

6 — Der neunte Erwägungsgrund lautet:
„Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Mitgliedstaaten uneingeschränkt für die Organisation ihrer Altersversorgungssysteme und die Entscheidung über die Rolle zuständig sein, die die einzelnen drei ‚Säulen' der Altersversorgung in den jeweiligen Mitgliedstaaten zu spielen haben. Im Rahmen der zweiten Säule sollten sie ferner uneingeschränkt für die Rolle und Aufgaben der verschiedenen Einrichtungen, die betriebliche Altersversorgungsleistungen erbringen, wie branchenweite Pensionsfonds, Betriebspensionsfonds und Lebensversicherungsgesellschaften, zuständig sein. Dieses Recht sollte durch diese Richtlinie nicht in Frage gestellt werden."

11. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die Richtlinie auf Einrichtungen der Altersversorgung anwendbar ist, die, ungeachtet der jeweiligen Rechtsform oder Bezeichnung, nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten [7], nicht zu den Systemen der sozialen Sicherheit der ersten Säule gehören und zu dem Zweck eingerichtet sind, auf der Grundlage eines Vertrags oder einer kollektiv getroffenen Vereinbarung an die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit geknüpfte Altersversorgungsleistungen zu erbringen.

12. Sie gilt insbesondere nicht für Einrichtungen, die unter die gemeinschaftlichen Koordinierungsregelungen fallende Systeme der sozialen Sicherheit verwalten, für Finanzinstitute, für die bereits eine Gemeinschaftsregelung gilt (Versicherungen, Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, Wertpapierdienstleistungsunternehmen), und für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die nach dem Umlageverfahren arbeiten.

13. Die Richtlinie 2003/41 enthält auch fakultative Bestimmungen.

14. So können nach Art. 4 der Richtlinie die Herkunftsmitgliedstaaten [8] deren Bestimmungen auf das betriebliche Altersversorgungsgeschäft von Versicherungsunternehmen anwenden. Außerdem kann ein Mitgliedstaat gemäß Art. 5 der Richtlinie 2003/41 diese ganz oder teilweise auf Einrichtungen mit Standort in seinem Hoheitsgebiet, die Altersversorgungssysteme betreiben, denen insgesamt weniger als 100 Versorgungsanwärter angeschlossen sind, sowie auf Einrichtungen, bei denen die betriebliche Altersversorgung gesetzlich vorgeschrieben ist und von einer staatlichen Stelle garantiert wird, nicht anwenden.

2. Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung

15. Aufgrund der Richtlinie 2003/41 müssen die Mitgliedstaaten den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in ihrem Hoheitsgebiet verschiedene Pflichten auferlegen.

16. Jeder Mitgliedstaat hat ihnen daher zur Auflage zu machen, ihre Tätigkeit auf Altersversorgungsleistungen zu beschränken (Art. 7) und von dem Trägerunternehmen [9] rechtlich unabhängig zu sein (Art. 8). Gemäß Art. 9 hat er sicherzustellen, dass jede in

7 — Bei einem kapitalgedeckten System werden die Renten vorfinanziert und deren Zahlung durch Rücklagen gesichert. Es unterscheidet sich vom Umlageverfahren, bei dem die Beiträge sofort für die Zahlung der fälligen Renten verwendet werden.

8 — Der Herkunftsmitgliedstaat ist gemäß Art. 6 Buchst. i der Richtlinie 2003/41 der Mitgliedstaat, in dem die Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung ihren Sitz und ihre Hauptverwaltung oder, falls sie keinen Sitz hat, ihre Hauptverwaltung hat.

9 — Das Trägerunternehmen ist gemäß Art. 6 Buchst. c der Richtlinie 2003/41 ein Unternehmen oder eine Körperschaft, das bzw. die Beiträge in eine Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung einzahlt, gleichgültig ob dieses Unternehmen oder diese Körperschaft eine oder mehrere juristische oder natürliche Personen umfasst.

seinem Hoheitsgebiet niedergelassene Einrichtung in ein nationales Register eingetragen ist, von zuverlässigen Personen geführt wird und geeigneten Regelungen unterliegt.

17. Jeder Mitgliedstaat hat auch dafür Sorge zu tragen, dass jede Einrichtung mit Standort in seinem Hoheitsgebiet einen Jahresabschluss erstellt (Art. 10) und die in Art. 11 der Richtlinie 2003/41 genannten Informationen den Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern zur Verfügung stellt. Daneben hat er eine zuständige Behörde einzurichten, die über ausreichende Befugnisse verfügt, um die Tätigkeiten dieser Einrichtungen wirksam überwachen zu können (Art. 13).

18. Schließlich hat jeder Mitgliedstaat sicherzustellen, dass jede Einrichtung mit Standort in seinem Hoheitsgebiet in regelmäßigen Abständen eine Erklärung über die Grundsätze ihrer Anlagepolitik ausarbeitet (Art. 12), über ausreichende Rücklagen zur Bedeckung ihrer Verpflichtungen verfügt (Art. 15 bis 17) und bei der Anlage der Vermögenswerte nach dem allgemeinen Vorsichtsprinzip verfährt (Art. 18).

3. Besondere Regelung bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten

19. Gemäß Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2003/41 haben die Mitgliedstaaten Unternehmen mit Standort in ihren Hoheitsgebieten zu gestatten, Träger von in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung zu sein. Ferner haben sie zu gestatten, dass in ihren Hoheitsgebieten zugelassene Einrichtungen von Unternehmen mit Standort in anderen Mitgliedstaaten betrieben werden.

20. Eine Einrichtung, die grenzüberschreitend tätig werden möchte, bedarf hierzu einer vorherigen Genehmigung ihres Herkunftsmitgliedstaats (Art. 9 Abs. 5).

21. Hierzu hat sie gemäß Art. 20 Abs. 3 der Richtlinie 2003/41 gegenüber der zuständigen Behörde dieses Staats den Tätigkeitsmitgliedstaat bzw. die Tätigkeitsmitgliedstaaten, in dem bzw. denen sie ihre Leistungen erbringen möchte, den Namen des Trägerunternehmens und die Hauptmerkmale des zu betreibenden Altersversorgungssystems anzugeben. Nach Art. 20 Abs. 4 dieser Richtlinie hat die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats innerhalb von drei Monaten die zuständige Behörde des Tätigkeitsmitgliedstaats in Kenntnis zu setzen, es sei denn, dass sie der Auffassung ist, dass die betreffende Einrichtung die geplanten Leistungen nicht erbringen kann.

22. In Art. 20 Abs. 5 bis 10 der Richtlinie 2003/41 werden die Bedingungen für den Informationsaustausch zwischen den zu-

ständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Befugnisse festgelegt, um insbesondere sicherzustellen, dass die Tätigkeiten mit den sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften des Tätigkeitsmitgliedstaats in Einklang stehen.

23. Gemäß Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2003/41 hatten die Mitgliedstaaten die Vorschriften zu erlassen, die erforderlich waren, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 23. September 2005 nachzukommen, und die Kommission hiervon in Kenntnis zu setzen. Nach den Abs. 3 und 4 desselben Artikels konnten die Mitgliedstaaten unter den dort genannten Voraussetzungen die Anwendung von Art. 17 Abs. 1 und 2 und von Art. 18 Abs. 1 Buchst. f bis zum 23. September 2010 zurückstellen.

II — Vorverfahren

24. Am 11. Juli 2006 setzte die Tschechische Republik die Kommission davon in Kenntnis, dass sie die Richtlinie 2003/41 mit dem Gesetz Nr. 340/2006 über die Tätigkeit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik in ihre Rechtsordnung umgesetzt habe.

25. Die Kommission übersandte der Tschechischen Republik am 18. Oktober 2006 ein Mahnschreiben, in dem sie feststellte, dass die Art. 1 bis 5, 8, 9, 13 sowie die Art. 15 bis 21 nicht oder nicht vollständig umgesetzt worden seien.

26. Die Tschechische Republik antwortete mit Schreiben vom 18. Dezember 2006 und trug im Wesentlichen vor, dass sie, da es in ihrem System der sozialen Sicherheit keine zweite Säule und in ihrem Hoheitsgebiet keine Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gebe, nicht verpflichtet gewesen sei, die Vorschriften der Richtlinie 2003/41 umzusetzen, die das Vorhandensein solcher Einrichtungen voraussetzen.

27. Die Kommission übersandte der Tschechischen Republik am 23. März 2007 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie der Tschechischen Republik vorwarf, die Richtlinie 2003/41 und insbesondere die Art. 8, 9, 13, 15 bis 18 sowie Art. 20 Abs. 2 und 4 nicht vollständig umgesetzt zu haben.

28. Die Tschechische Republik antwortete mit Schreiben vom 24. Juli 2007, in dem sie ihren Standpunkt beibehielt und die ihr vorgeworfene Nichtumsetzung bestritt.

III — Anträge und Vorbringen der Parteien

29. Mit Schreiben vom 18. Juli 2007 hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben, mit der sie beantragt,

1. festzustellen, dass die Tschechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2003/41 und insbesondere deren Art. 22 Abs. 1 verstoßen hat, dass sie die Richtlinie nicht vollständig in ihre nationale Rechtsordnung umgesetzt hat und insbesondere Art. 8, Art. 9 in vollem Umfang, Art. 13, die Art. 15 bis 18 und Art. 20 Abs. 2 bis 4 dieser Richtlinie nicht umgesetzt hat;

2. der Tschechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

30. Die Tschechische Republik beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

31. Die Kommission macht geltend, dass die begrenzten Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der Altersversorgung die Tschechische Republik in keiner Weise dazu berechtigten, nur bestimmte Vorschriften der Richtlinie 2003/41 umzusetzen. Das Nichtbestehen einer bestimmten, in einer Richtlinie vorgesehenen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat könne diesen nicht von seiner Verpflichtung entbinden, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um eine angemessene Umsetzung sämtlicher Bestimmungen dieser Richtlinie zu gewährleisten. Die Nichtumsetzung einer Richtlinie sei nur dann zulässig, wenn sich die Umsetzung aus geografischen Gründen als gegenstandslos erweise [10].

32. Die teilweise Nichtumsetzung der Richtlinie 2003/41 schade erheblich deren Wirksamkeit. Dadurch verhindere nämlich die Tschechische Republik in ihrem Hoheitsgebiet die Niederlassung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung. Das Ziel eines Binnenmarkts für die betriebliche Altersversorgung würde jedoch weitgehend beeinträchtigt, wenn jeder Mitgliedstaat der Verpflichtung, die für die Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in seinem Hoheitsgebiet erforderlichen Bedingungen zu schaffen, nicht nachkommen könnte.

33. Die Kommission führt hierzu aus, dass die Richtlinie 2003/41 nicht den Mitgliedstaaten vorschreibe, die Organisation ihrer Altersversorgungssysteme zu ändern. Da mit der Richtlinie Regelungen für die Aufnahme der Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und für die

10 — Die Kommission führt die Urteile vom 16. November 2000, Kommission/Griechenland (C-214/98, Slg. 2000, I-9601, Randnr. 22), und vom 30. Mai 2002, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-441/00, Slg. 2002, I-4699, Randnrn. 15 und 17), an.

Ausübung dieser Tätigkeiten festgelegt würden, seien die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, den für diese Tätigkeiten erforderlichen rechtlichen Rahmen zu schaffen.

34. Im Übrigen dürften die in Art. 6 Buchst. a der Richtlinie 2003/41 definierten Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht mit der zweiten Säule des Altersversorgungssystems verwechselt werden. Es lasse sich nämlich nicht ausschließen, dass manche Einrichtungen, die ihre Tätigkeit im tschechischen Hoheitsgebiet ausübten und dort ihren Sitz oder ihre Hauptverwaltung hätten, der Definition des Art. 6 Buchst. a entsprächen.

35. Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass nach den ihr vorliegenden Informationen das tschechische Recht die Schaffung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht verbiete.

36. Schließlich ist die Kommission der Ansicht, dass jedenfalls in Anbetracht der Rechtsprechung der Umstand, dass es in der Tschechischen Republik derzeit keine in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/41 fallenden Versorgungseinrichtungen gebe, diese nicht von ihrer Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie entbinde. Hierbei sei es ohne Bedeutung, dass das Primärrecht den Mitgliedstaaten die Befugnis einräume, die Grundprinzipien ihres Altersversorgungssystems festzulegen. Die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, eine Richtlinie umzusetzen, hänge nämlich weder von der Ermächtigungsgrundlage für deren Erlass ab noch von dem Bereich, in den sie falle, da sich diese Verpflichtung aus Art. 10 EG und Art. 249 Abs. 3 EG sowie aus dem Wortlaut der Richtlinie ergebe.

37. Die Tschechische Republik ist der Auffassung, dass sie nicht verpflichtet sei, die Bestimmungen der Richtlinie 2003/41, auf die sich die vorliegende Klage bezieht, in ihr nationales Recht umzusetzen, da sie ansonsten gezwungen sei, ein System der betrieblichen Altersversorgung der zweiten Säule einzurichten und somit die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit zu ändern, dessen Organisation in die alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten falle.

38. Die Tschechische Republik erklärt, dass es in ihrem Altersversorgungssystem keine zweite Säule gebe. Es beruhe allein auf einer gesetzlichen Pflichtversicherung einerseits, die gemäß dem nationalen Gesetz über die Rentenversicherung alle Versicherten erfasse und die zur ersten Säule gehöre, und auf einer Rentenzusatzversicherung andererseits, die zur dritten Säule gehöre. Nach dem geltenden nationalen Recht könnten sich Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht zur Ausübung dieser Tätigkeiten im tschechischen Hoheitsgebiet niederlassen, da dies einen Verstoß gegen die Rechtsvorschriften im Bereich der beruflichen Tätigkeit auf dem Finanzmarkt darstellte, der verwaltungs- oder

strafrechtlich geahndet werde könne. Außerdem fehle es sowohl am politischen Willen als auch an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ein System der betrieblichen Altersversorgung einzuführen.

39. Da die Mitgliedstaaten gemäß Art. 137 Abs. 4 erster Gedankenstrich EG, bei dem es sich implizit um eine der Rechtsgrundlagen der Richtlinie 2003/41 handle, befugt seien, die Grundstruktur ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, könne von ihnen nicht verlangt werden, diese Richtlinie, die die wirksame Ausübung eines primärrechtlich gewährleisteten Rechts beeinträchtige, umzusetzen. Da die Vorschriften, auf die sich die vorliegende Klage beziehe, den Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ihren Standort hätten, Verpflichtungen auferlegten, führte deren Umsetzung unweigerlich zur Schaffung eines für den Betrieb solcher Unternehmen im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik erforderlichen rechtlichen Rahmens und damit zur Einführung einer zweiten Säule, die das finanzielle Gleichgewicht des Altersversorgungssystems der Tschechischen Republik insgesamt erheblich beeinträchtigte.

40. Als Beispiel nennt die Tschechische Republik Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/41, nach dem die Einrichtungen in ein nationales Register eingetragen oder zugelassen sein müssen. Die Schaffung eines entsprechenden Registers oder die Einführung eines geeigneten Zulassungssystems erfordere zwingend die Annahme einer entsprechenden Regelung. Die Annahme einer solchen Regelung ohne die gleichzeitige Einführung einer betrieblichen Altersversorgung als komplexes System, d. h., ohne z. B. die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festzulegen, sei nicht möglich.

41. Die Tschechische Republik räumt ein, dass die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung nicht allgemein mit dem System der zweiten Säule verwechselt werden dürften. Jedoch stellten diese Einrichtungen ein wesentliches Element der Altersversorgungssysteme dar, und die Schaffung eines Rahmens für deren Einführung erfordere in jedem Fall eine Änderung des nationalen Altersversorgungssystems selbst.

42. Im Übrigen sei aufgrund der mit dem Gesetz Nr. 340/2006 erfolgten Umsetzung das mit der Richtlinie 2003/41 verfolgte Ziel erreicht worden. Mit diesem Gesetz seien nämlich alle Bestimmungen über die grenzüberschreitende Erbringung von betrieblichen Altersversorgungsleistungen durch Gesellschaften mit Standort in anderen Mitgliedstaaten umgesetzt worden, so dass im tschechischen Hoheitsgebiet ansässige Unternehmen in die von diesen Gesellschaften angebotenen Altersversorgungssysteme einzahlen und gleichzeitig diese Gesellschaften den Unternehmen geeignete Leistungen in der Tschechischen Republik anbieten könnten.

43. Auf die Frage des Gerichtshofs, inwiefern die Erlaubnis, auf Leistungen von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in anderen Mitgliedstaaten zurückgreifen zu können, mit dem Fehlen der zweiten Säule vereinbar sei, hat die Tschechische Republik geantwortet, dass die Erbrin-

gung von Leistungen nicht der Schaffung einer zweiten Säule gleichkomme, da diese Einrichtungen ihre Tätigkeiten unter der Verantwortung ihres Herkunftsstaats ausübten und die Tschechische Republik sie bei der Beurteilung der Erfüllung der Bedürfnisse ihrer Staatsangehörigen nicht zu berücksichtigen brauche.

44. Da die Rechtsordnung der Tschechischen Republik keine zweite Säule vorsehe, könne schließlich der dieser Rechtssache zugrunde liegende Sachverhalt nicht mit den Fällen verglichen werden, auf die sich die von der Kommission angeführte Rechtsprechung bezogen habe, die das Nichtvorhandensein einer Tätigkeit in einem Mitgliedstaat zum Gegenstand gehabt habe. Im vorliegenden Fall sei die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung nicht wegen eines tatsächlichen Hindernisses aufgrund von Umständen ausgeschlossen, die sich jederzeit ändern könnten, sondern aufgrund eines rechtlichen Hindernisses, das mit der Befugnis der Mitgliedstaaten zusammenhänge, die Grundstruktur ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen.

IV — Würdigung

45. Vorab ist festzustellen, dass die Kommission der Tschechischen Republik in ihrer Klageschrift vorwirft, die Richtlinie 2003/41 und insbesondere die von der Kommission genannten Bestimmungen nicht vollständig umgesetzt zu haben.

46. Ich bin der Auffassung, dass die vorliegende Klage nur hinsichtlich der Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 zulässig ist, die in der Klageschrift ausdrücklich genannt sind, und sie nur in diesem Umfang zu prüfen ist. Denn aus Art. 38 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs und aus der Rechtsprechung [11] ergibt sich, dass die in der Klageschrift enthaltenen Anträge klar und deutlich formuliert sein müssen, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht.

47. Die Tschechische Republik erkennt ausdrücklich an, dass sie die Art. 8, 9, 13, 15 bis 18 sowie Art. 20 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2003/41 nicht umgesetzt hat. Die in diesen Bestimmungen genannten Maßnahmen werden jedoch zwingend formuliert; so heißt es z. B.: „[j]eder Mitgliedstaat sorgt für …/sorgt dafür, dass …“ [12], „[j]eder Mitgliedstaat/[d]er Herkunftsmitgliedstaat stellt sicher, dass …“ [13] bzw. „[d]ie zuständigen Behörden/[d]er Herkunftsmitgliedstaat/[d]ie Herkunftsmitgliedstaaten schreiben vor, dass …“ [14].

48. Die Richtlinie 2003/41 sieht außerdem, neben den wenigen, in Art. 22 Abs. 3 und 4

11 — Siehe insbesondere Urteil vom 21. Februar 2008, Kommission/Italien (C-412/04, Slg. 2008, I-619, Randnrn. 103 bis 105).

12 — Vgl. Art. 8 und 13.

13 — Vgl. Art. 9, 15 und 17.

14 — Vgl. Art. 14, 16 und 18.

genannten und zeitlich begrenzten Fällen [15], keine Ausnahme von der Verpflichtung zur Umsetzung der streitigen Bestimmungen vor.

49. Der von der Kommission gegen die Tschechische Republik erhobene Vorwurf, die Art. 8, 9, 13, 15 bis 18 sowie Art. 20 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2003/41 nicht vollständig umgesetzt zu haben, ist daher begründet.

50. Die zentrale Frage in der vorliegenden Rechtssache ist, ob die Tschechische Republik berechtigt war, von einer solchen Umsetzung abzusehen. Die Besonderheit dieser Rechtssache liegt darin, dass nach Ansicht der Tschechischen Republik die Umsetzung der betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2003/41, die den Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Herkunftsmitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen, sie dazu zwänge, ihr Altersversorgungssystem zu verändern, und zu einer Einschränkung ihrer Kompetenz in diesem Bereich führte.

51. Nach Ansicht der Tschechischen Republik führte nämlich die Umsetzung der streitigen Bestimmungen unweigerlich zur Schaffung eines für den Betrieb solcher Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet erforderlichen rechtlichen Rahmens und damit zur Einführung einer zweiten Säule, die das finanzielle Gleichgewicht ihres nationalen Altersversorgungssystems insgesamt erheblich beeinträchtigte.

52. Wie die Kommission bin ich der Ansicht, dass dieser Argumentation aus nachstehenden Gründen nicht gefolgt werden kann.

53. Es steht fest, dass die Mitgliedstaaten weiterhin befugt sind, ihre nationalen Altersversorgungssysteme frei zu organisieren. Die Gemeinschaft, deren Befugnisse gemäß Art. 5 EG auf Einzelermächtigungen beruhen, ist nicht ermächtigt, diesen Bereich zu regeln oder zu harmonisieren. Art. 137 EG, der die Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich Sozialpolitik festlegt, schließt für den Bereich der sozialen Sicherheit, dem die Altersrenten zuzuordnen sind, jegliche Befugnis zur Harmonisierung aus. Außerdem dürfen gemäß Art. 137 Abs. 4 EG die von der Gemeinschaft auf Grundlage dieses Artikels erlassenen Bestimmungen die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, nicht berühren und das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht beeinträchtigen.

54. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten die Rolle jeder der drei Pfeiler in ihrem Altersversorgungssystem und, was die zweite Säule anbelangt, die Rolle und Aufgaben der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung frei bestimmen können, wie im neunten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/41 ausdrücklich ausgeführt wird. Die Mitgliedstaaten können daher den Umfang und die Bedingungen festlegen, in dem und unter

15 — Gemäß Art. 22 Abs. 3 der Richtlinie 2003/41 können die Mitgliedstaaten „die Anwendung von Artikel 17 Absätze 1 und 2 auf Einrichtungen mit Standort in ihrem Hoheitsgebiet, die zu dem in Absatz 1 dieses Artikels genannten Zeitpunkt nicht über das nach Artikel 17 Absätze 1 und 2 vorgeschriebene Mindestmaß an aufsichtsrechtlichen Eigenmitteln verfügen, bis zum 23. September 2010 zurückstellen". Nach Abs. 4 dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten „die Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe f) auf Einrichtungen mit Standort in ihrem Hoheitsgebiet bis zum 23. September 2010 zurückstellen".

denen in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unternehmen einer Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung beitreten können, um die Renten ihrer Mitarbeiter zu sichern.

55. Bei der Ausübung dieser vorbehaltenen Befugnis müssen diese Staaten selbstverständlich ihre Verpflichtungen im Rahmen des EG-Vertrags beachten. Dies bedeutet, dass ein Mitgliedstaat, wenn sein Altersversorgungssystem eine Verkehrsfreiheit einschränkt, darlegen können muss, dass die Beschränkung durch einen legitimen und im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel verhältnismäßigen Grund gerechtfertigt ist.

56. Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Notwendigkeit, dass ein Mitgliedstaat das finanzielle Gleichgewicht seines Altersversorgungssystems wahrt, einen legitimen Grund für die Beschränkung einer Verkehrsfreiheit darstellt, wie aus Art. 137 Abs. 4 EG und der Rechtsprechung [16] ausdrücklich hervorgeht. Außerdem hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Mitgliedstaaten bei der Organisation ihrer Altersversorgungssysteme über einen weiten Ermessensspielraum verfügen, wenn diese Organisation auf einer komplexen Bewertung der finanziellen Daten beruht [17].

57. Meines Erachtens kann daher ein Mitgliedstaat, ohne gegen das Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, sein Altersversorgungssystem ausschließlich auf die erste und die dritte Säule stützen und folglich bestimmen, dass die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in seinem System keine Rolle spielen sollen. Dazu ist anzumerken, dass die Kommission die Vereinbarkeit des tschechischen Altersversorgungssystems mit dem Gemeinschaftsrecht, soweit die Tschechische Republik dieses ausschließlich auf die erste und die dritte Säule stützt, nicht in Frage gestellt hat.

58. Diese den Mitgliedstaaten vorbehaltene Befugnis kann jedoch den Standpunkt der Tschechischen Republik nicht rechtfertigen, da die betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 nicht die Rolle und Aufgaben der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung innerhalb der nationalen Altersversorgungssysteme regeln. Sie dienen nicht der Harmonisierung des Umfangs und der Bedingungen, in dem und unter denen die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Unternehmen solchen Einrichtungen beitreten können.

59. Mit diesen Bestimmungen soll den in einem Mitgliedstaat ansässigen Einrichtungen die Erbringung ihrer Leistungen in anderen Mitgliedstaaten ermöglicht werden. Sie verpflichten daher alle Mitgliedstaaten, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in ihrem Hoheitsgebiet verschiedenen strengen Aufsichtsvorschriften zu unterwerfen, um für die zukünftigen Rentner, die deren Leistungen erhalten sollen, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

16 — Siehe insbesondere Urteil vom 4. März 2004, Haackert (C-303/02, Slg. 2004, I-2195, Randnr. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

17 — Urteil vom 21. September 1999, Albany (C-67/96, Slg. 1999, I-5751, Randnr. 119).

60. Diese Vorschriften bestehen, wie bereits erwähnt wurde, in der rechtlichen Trennung zwischen den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und den Unternehmen, die diesen Einrichtungen beitreten, damit bei einem etwaigen Konkurs der Unternehmen das Vermögen der Einrichtungen gesichert ist (Art. 8), in Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, um deren Seriosität zu garantieren (Eintragung in ein nationales Register oder Zulassung, Führung der Einrichtung durch zuverlässige Personen, geeignete Regelungen für die Funktionsweise, Testierung der versicherungstechnischen Rückstellungen von einem Fachmann, Information der Versorgungsanwärter) (Art. 9), in einer Aufzählung von Auskunftspflichten gegenüber den zuständigen Behörden (Art. 13) und in dem Nachweis und der Verwaltung von ausreichenden Vermögenswerten zur Bedeckung ihrer Verpflichtungen (Art. 15 bis 18).

61. In Art. 20 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2003/41 werden schließlich das Verfahren, das eine Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung zu beachten hat, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen erbringen möchte, und die Rolle der zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet sie ihren Standort hat, festgelegt.

62. Solche Regelungen sind meines Erachtens nicht geeignet, die Rolle und Aufgaben der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung innerhalb des Altersversorgungssystems des jeweiligen Mitgliedstaats in Frage zu stellen.

63. Als weiteren Beleg hierfür betrachte ich es, dass diese Vorschriften alle zwingend gefasst sind, während andere Bestimmungen der Richtlinie 2003/41, wie z. B. deren Art. 4 und 5, ausdrücklich nur freiwillige Vorschriften enthalten und Art. 22 der Richtlinie neben den wenigen, in seinen Abs. 3 und 4 genannten und zeitlich begrenzten Fällen keine Ausnahme von der Verpflichtung zur Umsetzung dieser Vorschriften vorsieht.

64. Im Übrigen hat der Gemeinschaftsgesetzgeber, wie bereits dargelegt, im neunten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/41 ausdrücklich daran erinnert, dass die Richtlinie die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Befugnis, ihre Altersversorgungssysteme zu organisieren und insbesondere die Rolle der zweiten Säule festzulegen, nicht berühren darf. Vor diesem Hintergrund bestätigt auch der zwingend formulierte Wortlaut der betreffenden Vorschriften, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber — und damit insbesondere die Mitgliedstaaten selbst — der Auffassung ist, dass die Umsetzung dieser Vorschriften nicht dazu geeignet ist, diese Befugnis in Frage zu stellen.

65. Die Umsetzung der betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 durch die Tschechische Republik führte daher, entgegen deren Vorbringen, nicht dazu, dass die Tschechische Republik gezwungen wäre, die Rolle und Aufgaben der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung innerhalb ihres Altersversorgungssystems zu ändern

und eine zweite Säule zu schaffen. Aufgrund der Umsetzung könnte sie jedoch gezwungen sein, diejenigen Vorschriften zu ändern, mit denen diese Rolle und Aufgaben eingeschränkt werden sollten.

66. Die Tschechische Republik hat nämlich vorgetragen, dass sich Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung aufgrund der geltenden Regelung nicht im tschechischen Hoheitsgebiet niederlassen und dort ihre Tätigkeiten ausüben könnten, da dies verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden könne. Dagegen könnten in der Tschechischen Republik niedergelassene Unternehmen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in einem anderen Mitgliedstaat beitreten. Folglich wollte die Tschechische Republik die Rolle der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung einschränken, indem sie deren Niederlassung in ihrem Hoheitsgebiet untersagte, und nicht, indem sie das Recht der nationalen Unternehmen, solchen Einrichtungen beizutreten, regelte.

67. Die Umsetzung des von der Richtlinie 2003/41 vorgesehenen rechtlichen Rahmens sollte daher die Tschechische Republik dazu veranlassen, ihre Rechtsvorschriften zu ändern, soweit diese die Niederlassung solcher Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen. Diese für die Umsetzung der Richtlinie erforderliche Anpassung berührt meines Erachtens jedoch nicht die der Tschechischen Republik vorbehaltene Befugnis, da diese Befugnis, wie oben gezeigt wurde, darin besteht, die Rolle und Aufgaben dieser Einrichtungen in ihrem Altersversorgungssystem festzulegen. Mit anderen Worten: Die der Tschechischen Republik vorbehaltene Befugnis, die Rolle und Aufgaben der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in ihrem nationalen System festzulegen, ist im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere den Vorschriften der Richtlinie 2003/41 auszuüben.

68. Die Tschechische Republik hat daher meines Erachtens den in den betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 vorgesehenen rechtlichen Rahmen zu schaffen — wenn notwendig, indem sie das Verbot für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, sich in ihrem Hoheitsgebiet niederzulassen, aufhebt—, ohne dass sie hierbei die Rolle und Aufgaben, die diesen Einrichtungen in ihrem nationalen Altersversorgungssystem zukommen sollen, und die Tatsache, dass dieses System auf der ersten und der dritten Säule beruht, ändern müsste. Sie könnte daher festlegen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen nationale Unternehmen solchen Einrichtungen beitreten können.

69. Hierzu ist jedoch festzustellen, dass die Tschechische Republik in ihren Antworten auf die Fragen des Gerichtshofs vorträgt, dass die Möglichkeit der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit Standort in einem anderen Mitgliedstaat beizutreten, das finanzielle Gleichgewicht ihres Altersversorgungssystems nicht beeinträchtige. Den Ausführungen der Tschechischen Republik lässt sich dabei nicht entnehmen, weshalb sich dies anders verhielte, wenn diese Einrichtungen über einen Standort in ihrem Hoheitsgebiet verfügten.

70. An diesem Punkt der Untersuchung bleibt nur noch die Frage zu klären, ob ein

Mitgliedstaat verpflichtet ist, die betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 2003/41 umzusetzen, obwohl die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in seinem derzeitigen nationalen Altersversorgungssystem keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle spielten. Es stellt sich, anders formuliert, die Frage, ob ein Mitgliedstaat gezwungen ist, einen solchen rechtlichen Rahmen zu schaffen, wenn dieser voraussichtlich eine leere Hülse bleibt, da sich die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, die ihre Tätigkeit in diesem Mitgliedstaat nicht oder nur unter unzureichenden Bedingungen ausüben könnten, in Wirklichkeit nicht dort niederlassen.

71. Die Antwort auf diese Frage lässt sich meines Erachtens leicht aus der Rechtsprechung herleiten.

72. Es ist nämlich ständige Rechtsprechung, dass das Nichtbestehen einer in einer Richtlinie vorgesehenen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat diesen nicht von seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie entbindet.

73. So hat der Gerichtshof in dem Urteil vom 15. März 1990, Kommission/Niederlande [18], entschieden, dass das Nichtbestehen einer mit einer Richtlinie unvereinbaren oder von dieser verbotenen Praxis in dem Mitgliedstaat (es handelte sich dabei um von der Richtlinie 79/409/EWG des Rates [19] untersagte Jagdmittel) diesen nicht von seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie entbinden könne. Gemäß dem vorgenannten Urteil Kommmission/Griechenland [20] konnte auch der Umstand, dass in Griechenland kein Schlachthof eine Erlaubnis für die Schlachtung von Einhufern besaß, Griechenland nicht davon entbinden, diese Tiere in seiner nationalen Regelung im Zusammenhang mit der Anwendung der nach der Richtlinie 93/118/EG des Rates [21] erhobenen Gebühren aufzuführen.

74. Schließlich wurde in dem Urteil vom 13. Dezember 2001, Kommission/Irland [22], und in dem vorgenannten Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich festgestellt, dass die Tatsache, dass es in Irland und in Nordirland keine Hochgeschwindigkeitszüge gab, Irland und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland nicht davon entband, die Richtlinie 96/48/EG des Rates [23] umzusetzen.

75. Das Nichtbestehen einer in diesen Richtlinien vorgesehenen Situation ist für irrelevant erachtet worden, denn nach Ansicht des Gerichtshofs soll nicht nur jeder Änderung der tatsächlichen Situation zuvorgekommen, sondern insbesondere unter allen Umständen eine effektive Anwendung der Richtlinien

18 — C-339/87, Slg. 1990, I-851, Randnrn. 22, 25 und 32.

19 — Richtlinie vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1).

20 — Randnr. 26.

21 — Richtlinie vom 22. Dezember 1993 zur Änderung der Richtlinie 85/73/EWG über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. L 340, S. 15).

22 — C-372/00, Slg. 2001, I-10303.

23 — Richtlinie vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems (ABl. L 235, S. 15).

gewährleistet werden [24]. Mit anderen Worten: Der Gerichtshof entschied, dass die Mitgliedstaaten innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Frist den rechtlichen Rahmen für deren effektive Anwendung schaffen mussten, selbst wenn dieser rechtliche Rahmen in der Praxis nicht sofort Anwendung fand.

76. Nur wenn es aus geografischen Gründen nicht in Betracht kommt, dass eine bestimmte Situation tatsächlich eintreten wird, kann die Umsetzung unterbleiben [25].

77. Folglich ist eine Richtlinie umzusetzen, wenn sich die Tatsachen, aufgrund deren die Richtlinie ins Leere geht, ändern könnten und infolgedessen die Richtlinie effektiv angewandt werden könnte, damit bei Wegfall der die Unanwendbarkeit bewirkenden Umstände die Wirksamkeit und die effektive Geltung der Richtlinie nicht verzögert werden.

78. Diese Rechtsprechung lässt sich meines Erachtens erst recht auf einen Sachverhalt wie in der vorliegenden Rechtssache übertragen, in dem eine Richtlinie nicht infolge rein tatsächlicher Gegebenheiten, auf die der betreffende Mitgliedstaat nicht unbedingt Einfluss hat, ins Leere geht, sondern infolge rechtlicher Gründe, über die allein der Mitgliedstaat zu entscheiden hat.

79. Zum einen nämlich kommt es in letzterem Fall ebenfalls in Betracht, dass sich der rechtliche Kontext ändert. Auch hier ist es deshalb wesentlich, dass die fragliche Richtlinie unverzüglich Anwendung finden kann, wenn sich der betreffende Mitgliedstaat dafür entscheidet, diesen Kontext zu ändern.

80. Zum anderen sollte vermieden werden, dass ein Mitgliedstaat, da die Änderung des rechtlichen Kontexts, infolge dessen die fragliche Richtlinie ins Leere geht, in seiner Befugnis liegt, versucht sein könnte, diesen Kontext nur deshalb unverändert zu lassen, um den durch diese Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu entgehen.

81. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage der Kommission für begründet zu erklären, soweit sie sich auf die Art. 8, 9, 13, 15 bis 18 und Art. 20 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2003/41 bezieht, und der Tschechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

24 — Vorgenannte Urteile Kommission/Niederlande (Randnrn. 22 und 25) und Kommission/Griechenland (Randnrn. 23 und 27).

25 — Vorgenanntes Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich (Randnr. 17).

V — Ergebnis

82. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vorliegende Vertragsverletzungsklage für zulässig und begründet zu erklären, soweit sie sich auf die Art. 8, 9, 13, 15 bis 18 und Art. 20 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bezieht, und der Tschechischen Republik die Kosten aufzuerlegen.