URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Großherzogtum Luxemburg

„Nichtdurchführung der Richtlinie 77/91 EWG"

Rechtssache 149/81

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 149/81

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

Klägerin,

gegen

GROSSHERZOGTUM LUXEMBURG, vertreten durch den Ersten Berater der Regierung im Justizministerium Eugène Müller als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Justizministerium, 16, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Französisch.

wegen Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg 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 das Großherzogtum Luxemburg 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 das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe, indem es nicht die zur Überleitung der Richtlinie in das nationale Recht erforderlichen Vorschriften erlassen habe, und gab der luxemburgischen Regierung Gelegenheit zur Äußerung binnen zwei Monaten.

Die Ständige Vertretung des Großherzogtums Luxemburg bei den Gemeinschaften teilte der Kommission mit Schreiben vom 8. Februar 1980 mit, daß der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Gesetzes vom 10. August 1915 über die Handelsgesellschaften an die Richtlinie 77/91 am 1. Februar 1979 vom Conseil du Gouvernement angenommen und am 9. Februar dem Conseil d'État zur Stellungnahme zugeleitet worden sei. Im Juli 1979 habe die Generaldirektion Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft der Kommission eine Stellungnahme zu diesem Entwurf abgegeben; diese Stellungnahme sei mit einer Erläuterung des Ausschusses für gesetzgeberische Studien dem Conseil d'État übermittelt worden; dieser sei an die Eilbedürftigkeit der Angelegenheit erinnert worden.

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 das Großherzogtum Luxemburg 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.

Die Ständige Vertretung Luxemburgs teilte der Kommission am 25. September 1980 mit, daß das Verfahren noch immer vor dem Conseil d'État anhängig sei; der Ministerpräsident habe diesen erneut an die Dringlichkeit der Angelegenheit erinnert.

Mit Schreiben vom 16. Januar 1981 unterrichtete die Ständige Vertretung Luxemburgs die Kommission darüber, daß der Conseil d'État die nach dem Gesetzgebungsverfahren erforderliche Stellungnahme abgegeben habe und daß der Entwurf durch großherzoglichen Beschluß vom 10. Januar 1981 der Abgeordnetenkammer vorgelegt worden sei; ein baldiger Abschluß des Verfahrens sei somit abzusehen.

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 das Großherzogtum Luxemburg 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 und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die luxemburgische Regierung aufgefordert, ihm schriftlich das genaue Datum mitzuteilen, zu dem sie das Gesetzgebungsverfahren zur Durchführung der Richtlinie eingeleitet hat. Dieser Aufforderung ist fristgemäß Folge geleistet worden.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es 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,

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.

Die *Regierung des Großherzogtums Luxemburg* beantragt, der Gerichtshof möge der Rechtslage entsprechend entscheiden.

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.

Das Großherzogtum Luxemburg 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 *Regierung des Großherzogtums Luxemburg* führt aus, sie bestreite den von der Kommission vorgetragenen Sachverhalt nicht; sie sei nicht in der Lage, den von dieser vorgebrachten juristischen Argumenten durchgreifende rechtliche Gesichtspunkte entgegenzuhalten: Es sei im Großherzogtum Luxemburg tatsächlich noch nicht möglich gewesen, die Vorschriften zur Überleitung der Richtlinie 77/91 in das nationale Recht zu erlassen.

Daraus dürfe jedoch nicht auf bösen Willen oder Nachlässigkeit der zuständigen luxemburgischen Behörden geschlossen werden. Die Vielschichtigkeit des Regelungsgegenstandes und die Schwierigkeit, das Projekt einer Teilreform mit für die Zukunft geplanten noch weitergehenden Änderungen in Einklang zu bringen, habe die Durchführung der Aufgabe der Verfasser des Gesetzentwurfs empfindlich verzögert; die Notwendigkeit, die vorgeschriebenen Maßnahmen im Gesetzgebungsverfahren zu ergreifen, bilde einen weiteren Grund für die Verspätung.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Gesetzes vom 10. August 1915 über die Handelsgesellschaften in der geänderten Fassung an die Richtlinie 77/91 sei vom Conseil d'État am 19. Dezember 1980 positiv beurteilt worden; dieser habe bei der Prüfung der einzelnen Artikel nur einige Änderungen vorgeschlagen. Die Regierung habe den Gesetzentwurf am 21. Januar 1981 in der Abgeordnetenkammer eingebracht; deren Rechtsausschuß habe seinen Berichterstatter am 11. März 1981 benannt. Am 25. Juni habe der Justizminister den Präsidenten der Abgeordnetenkammer ersucht, der Abstimmung über den Entwurf Vorrang einzuräumen. Am 17. September 1981 habe der Rechtsausschuß der Abgeordnetenkammer die Untersuchung des Entwurfs abgeschlossen, und der Vertreter der Regierung habe dort auf die Notwendigkeit hingewiesen, ihn schnell weiterzuleiten.

Die luxemburgische Regierung setze ihre Bemühungen fort, damit das Großherzogtum Luxemburg den ihm insoweit obliegenden Verpflichtungen aus dem Vertrag bald nachkomme.

V — Mündliche Verhandlung

Die *Kommission,* vertreten durch Herrn Delmoly, und die Regierung des *Großherzogtums Luxemburg,* vertreten durch Herrn Müller, 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 das Großher-

zogtum Luxemburg 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 dem Großherzogtum Luxemburg am 16. Dezember 1976 bekanntgegeben wurde, ist die Frist am 16. Dezember 1978 abgelaufen.

3 Die luxemburgische Regierung bestreitet nicht, ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen zu sein. Sie hebt jedoch hervor, daß ihr Untätigbleiben nicht als Ausdruck von Nachlässigkeit oder bösem Willen seitens der luxemburgischen Behörden angesehen werden dürfe, sondern auf der Vielschichtigkeit des Regelungsgegenstandes und der Schwierigkeit beruhe, das Projekt einer Teilreform mit für die Zukunft geplanten noch weitergehenden Änderungen in Einklang zu bringen.

4 Diese Umstände können die dem Großherzogtum Luxemburg 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 darauf hinzuweisen, 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 den luxemburgischen gesetzgebenden Körperschaften bei Ablauf der Frist für die Durchführung der Richtlinie noch kein Gesetzentwurf vorgelegen hat.

6 Somit ist festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg 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 mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Großherzogtum Luxemburg 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. **Das Großherzogtum Luxemburg 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