

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

21. Oktober 2010*

In der Rechtssache C-81/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Symvoulío tis Epikrateias (Griechenland) mit Entscheidung vom 17. Oktober 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 25. Februar 2009, in dem Verfahren

Idryma Typou AE

gegen

Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, der Richter A. Arabadjiev, A. Rosas (Berichterstatter) und U. Löhmus sowie der Richterin P. Lindh,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

Generalanwältin: V. Trstenjak,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
11. März 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der griechischen Regierung, vertreten durch P. Mylonopoulos, M. Apessos und
N. Marioli als Bevollmächtigte,

- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Braun und G. Zavvos als Be-
vollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 2. Juni
2010

folgendes

Urteil

- ¹ Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Ersten Richtlinie
68/151/EWG des Rates vom 9. März 1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmun-
gen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2
des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um
diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten (ABl. L 65, S. 8, im Folgenden: Erste
Richtlinie).

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Idryma Typou AE, einer Aktiengesellschaft mit Sitz in Athen (Griechenland), und dem Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis (Minister für Presse und Massenmedien) der Hellenischen Republik wegen einer Geldbuße, die gegen diese Gesellschaft wegen Verletzung der gesetzlichen Vorschriften und der Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, verhängt wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 In den ersten drei Erwägungsgründen der Ersten Richtlinie heißt es:

„Die in Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) [des EWG-Vertrags] und im Allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit vorgesehene Koordinierung ist insbesondere bei den Aktiengesellschaften, den Kommanditgesellschaften auf Aktien und den Gesellschaften mit beschränkter Haftung dringlich, da die Tätigkeit dieser Gesellschaften häufig über die Grenzen des nationalen Hoheitsgebiets hinausreicht.

Der Koordinierung der einzelstaatlichen Vorschriften über die Offenlegung, die Wirksamkeit eingegangener Verpflichtungen und die Nichtigkeit dieser Gesellschaften kommt insbesondere zum Schutz der Interessen Dritter eine besondere Bedeutung zu.

Auf diesen Gebieten müssen Vorschriften der Gemeinschaft für diese Gesellschaften gleichzeitig erlassen werden, da diese Gesellschaften zum Schutze Dritter lediglich das Gesellschaftsvermögen zur Verfügung stellen.“

- 4 Art. 1 der Ersten Richtlinie in der durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1979, L 291, S. 17) geänderten Fassung bestimmt:

„Die durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Koordinierungsmaßnahmen gelten für die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Gesellschaften folgender Rechtsformen:

...

— in Griechenland:

ανώνυμη εταιρία, εταιρία περιορισμένης ευθύνης, ετερόρρυθμη κατά μετοχές εταιρία [die Aktiengesellschaft, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die Kommanditgesellschaft auf Aktien]“.

- 5 Die Erste Richtlinie umfasst drei Abschnitte. Der erste Abschnitt behandelt die Offenlegung von Gesellschaftsurkunden, der zweite die Gültigkeit der von der Gesellschaft durch die Handlungen ihrer Organe eingegangenen Verpflichtungen und der dritte die Nichtigkeit von Gesellschaften.

Nationales Recht

- 6 Nach Art. 15 Abs. 2 der griechischen Verfassung in der vor der Verfassungsrevision von 2001 geltenden Fassung stehen Hörfunk und Fernsehen unter der unmittelbaren Aufsicht des Staates.

- 7 Durch das Gesetz Nr. 2863/2000 über den Nationalen Rundfunk- und Fernsehrat sowie andere Behörden oder Einrichtungen im Bereich der Erbringung von Hörfunk- und Fernsehdienstleistungen (FEK A' 262) wurde der Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (Nationaler Rundfunk- und Fernsehrat, im Folgenden: ESR) geschaffen.

- 8 Das Gesetz Nr. 2328/1995 betreffend die rechtliche Regelung des Privatfernsehens und des lokalen Hörfunks, die Regelung von Fragen im Zusammenhang mit dem Markt für Hörfunk und Fernsehen und andere Bestimmungen (FEK A' 159, im vorliegenden Fall in der nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 2644/1998 über die Erbringung von Hörfunk- und Fernsehdienstleistungen gegen Entgelt [FEK A' 233] geltenden Fassung, im Folgenden: Gesetz Nr. 2328/1995) definiert die rechtliche Regelung und den Rahmen für den Betrieb des Privatfernsehens und des lokalen Hörfunks.

- 9 Dieses Gesetz regelt insbesondere die Erteilung von Erlaubnissen für die Gründung, die Errichtung und den Betrieb von privaten Fernsehsendern sowie die Beteiligung an Aktiengesellschaften, die eine solche Erlaubnis beantragen. Diese Beteiligungen müssen grundsätzlich in Form von Namensaktien erfolgen. Verschiedene gesetzliche Bestimmungen beschränken die Höchstbeteiligung einer natürlichen oder juristischen Person am Aktienkapital einer Gesellschaft, die Inhaberin einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb eines Fernsehsenders ist, auf 25 %. Im Übrigen ist jede Übertragung von Beteiligungen über 2,5 % des Aktienkapitals dem ESR bekannt zu geben.

10 Art. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 bestimmt:

„(1 b) Sendungen aller Art (einschließlich Werbung), die von Hörfunk- und Fernsehsendern ausgestrahlt werden, müssen die Persönlichkeit, die Ehre, das Ansehen, das Privat- und Familienleben, die berufliche, soziale, wissenschaftliche, künstlerische, politische oder jede andere ähnliche Tätigkeit jeder Person achten, die in einer Sendung gezeigt oder namentlich erwähnt wird oder durch hinreichende Angaben identifizierbar ist.“

11 Art. 3 Abs. 15 des Gesetzes Nr. 2328/1995 sieht die Ausarbeitung von Standesregeln des journalistischen Berufs durch den ESR vor. Art. 5 der Verordnung Nr. 1/1991 des ESR bestimmt, dass „[es] nicht zulässig [ist], Personen in einer Art und Weise darzustellen, durch die unter den gegebenen Umständen ihre Erniedrigung, soziale Isolierung oder Diskriminierung begünstigt wird.“

12 Art. 4 des Gesetzes Nr. 2328/1995 sieht vor:

„(1) In allen Fällen eines Verstoßes gegen (a) nationale Rechtsvorschriften, [Rechtsvorschriften] der Europäischen Union und Regeln des Völkerrechts, die unmittelbar oder mittelbar die privaten Fernsehsender und allgemeiner den Betrieb von Privatfernsehen betreffen, (b) ... [und] (c) Standesregeln, die gemäß Art. 3 des vorliegenden Gesetzes festgelegt worden sind, werden ... folgende ... Sanktionen verhängt: (a) Empfehlungen und Verwarnungen, (b) Geldbußen von 5 Millionen bis 500 Millionen Drachmen ..., (c) die vorübergehende Aussetzung für höchstens drei Monate [oder] endgültige Einstellung der Ausstrahlung einer bestimmten Sendung des Kanals, (d) die vorübergehende Aussetzung der Ausstrahlung aller Fernsehprogramme für höchstens drei Monate, (e) der Entzug der Erlaubnis für den Betrieb des Kanals und (f) ethische Sanktionen (wie die verpflichtende Ausstrahlung einer Bekanntmachung der weiteren verhängten Sanktionen). Der ESR übermittelt seine Entscheidung unverzüglich an den Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, der eine Rechtmäßigkeitskontrolle vornimmt und die Entscheidung über die Verhängung der Sanktion erlässt. Die Wahl der Art der im vorliegenden Artikel genannten Verwaltungssanktion und die Festsetzung ihrer Höhe erfolgen unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes, des Publikums des Programms, in dessen Rahmen der

Verstoß begangen wurde, des Anteils am Markt für Hörfunk- und Fernsehdienstleistungen, die der Inhaber der Erlaubnis möglicherweise erworben hat, der Höhe der erfolgten oder geplanten Investitionen und des möglichen Vorliegens von Wiederholungen. Die Entscheidung des ESR über die Verhängung von Sanktionen im Sinne des vorliegenden Absatzes enthält eine vollständige und spezifische Begründung und wird in jedem Fall nach Anhörung der Betroffenen in zumindest einer Zusammenkunft der Vollversammlung dieser Einrichtung erlassen.

...

(3) Die in den vorstehenden Absätzen genannten Geldbußen werden gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch gegen die Gesellschaft und persönlich gegen ihren gesetzlichen Vertreter (oder ihre gesetzlichen Vertreter), gegen alle Mitglieder ihres Verwaltungsrats und gegen alle Aktionäre verhängt, die einen Anteil an Aktien halten, der 2,5 % übersteigt.

...

(5) Die genannten Verwaltungssanktionen sind vom Vorliegen einer etwaigen strafrechtlichen oder zivilrechtlichen Haftung unabhängig.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 13 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine Aktiengesellschaft, ist Aktionärin der Nea Tileorasi AE, die Eigentümerin des Fernsehsenders Star Channel ist.
- 14 Sie wendet sich vor dem Symvoulío tis Epikrateias gegen die Entscheidung Nr. 11840/E/11.5.2001 des Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis, mit der ihr eine Geldbuße in Höhe von 10 000 000 Drachmen (ungefähr 29 347 Euro) gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch mit der Nea Tileorasi AE sowie mit deren anderen Aktionären und deren Verwaltungsratsmitgliedern mit der Begründung auferlegt wurde, dass sie während der Hauptnachrichtensendung des Fernsehsenders Star Channel am 14. Februar 2000 gegen die Verpflichtung zur Achtung der Persönlichkeit, der Ehre, des Ansehens und des Familienlebens verschiedener Persönlichkeiten sowie der zu deren Gunsten geltenden Unschuldsvermutung verstoßen habe. Sie ficht außerdem die Entscheidung Nr. 122/91/20.4.2000 des ESR an, auf deren Grundlage die angefochtene ministerielle Entscheidung ergangen ist.
- 15 Die Vierte Kammer des Symvoulío tis Epikrateias, die mit der Klage befasst wurde, verwies die Rechtssache aufgrund ihrer großen Bedeutung an das Plenum.
- 16 Der Symvoulío tis Epikrateias hat eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 im Hinblick auf den in Art. 5 der griechischen Verfassung geschützten Grundsatz der wirtschaftlichen Freiheit vorgenommen, da er eine Sanktion gegen die Aktionäre der Gesellschaft vorsieht. Er ist im Wesentlichen der Ansicht, dass der nationale Gesetzgeber das Recht habe, Vorschriften zu erlassen, die von den allgemeinen Regeln, die für Aktiengesellschaften gälten, und insbesondere von dem Grundsatz abwichen, dass Aktionäre nicht für die Schulden der juristischen Person hafteten, einem fundamentalen und zwingenden Grundsatz der allgemeinen Rechtsvorschriften über Aktiengesellschaften, der aber kein verfassungsrechtlicher Grundsatz sei. Der nationale Gesetzgeber habe diese Möglichkeit erst recht, wenn es sich um besondere Gesellschaften handele, die dem öffentlichen Interesse dienten und der unmittelbaren Aufsicht des Staates unterlägen. Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes

Nr. 2328/1995 sehe jedenfalls keine gesamtschuldnerische Haftung der Aktionäre für die „Schulden“ der juristischen Person vor, sondern die Verhängung von Verwaltungsanktionen sowohl gegen die Gesellschaft als auch gegen die in dieser Bestimmung angeführten Personen. Schließlich werde dadurch die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit nicht unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert.

- 17 Der *Symvoulio tis Epikrateias* verweist jedoch auf Sondervoten von Mitgliedern des Spruchkörpers, denen zufolge die streitige Bestimmung die Aktionäre der Fernsehaktiengesellschaften verpflichte, eine Geldbuße zu zahlen, die der Gesellschaft als solcher wegen eines Rechtsverstosses bei der Ausübung ihrer Tätigkeit auferlegt worden sei und die eine Schuld darstelle, die zu den Passiva der Gesellschaft zähle. Diese Bestimmung verletze die fundamentalen Grundsätze des Rechts der Aktiengesellschaften — u. a. des Grundsatzes, das Risiko des Aktionärs zu beschränken — und demnach die in Art. 5 der griechischen Verfassung geschützte wirtschaftliche Freiheit, die das Recht umfasse, Handelsgesellschaften zu gründen, da die freie Marktwirtschaft ohne solche Gesellschaften nicht funktionieren könne. Denn in dem Grundsatz, dass die Aktiengesellschaft allein für die Gesellschaftsschulden hafte, gelange in elementarer Weise das Wesen von Kapitalgesellschaften zum Ausdruck, und damit auch das Wesen der Aktiengesellschaft. Es komme nicht darauf an, dass die Gesellschaft eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse ausübe oder dass sie der Aufsicht des Staates unterworfen sei.
- 18 Im Rahmen seiner Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stellt der *Symvoulio tis Epikrateias* fest, dass die streitige Regelung ein zulässiges Ziel verfolge und keine Beschränkung der wirtschaftlichen Freiheit darstelle, die im Vergleich zu den mit ihr verfolgten Zielen offenkundig unverhältnismäßig sei, da offensichtlich nicht angenommen werden könne, dass sie die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit im Bereich der Errichtung und des Betriebs von privaten Fernsehsendern unmöglich mache oder wesentlich erschwere.

- 19 Der Symvoulio tis Epikrateias legt u. a. dar, dass der nationale Gesetzgeber, der die Voraussetzungen und die tatsächliche Situation der Fernsehlandschaft in dem Land kenne, der Ansicht sei, dass ein Aktionär, dessen Anteil an den Aktien 2,5 % übersteige, kein gewöhnlicher Anleger sei, sondern dass es sich in der Sache um einen als Unternehmer tätigen Aktionär handle, der aufgrund dieser Beteiligung an der Gesellschaft die Möglichkeit habe, die Leitung der juristischen Person und folglich den Betrieb des Fernsehsenders zu beeinflussen. Diese inhaltliche Beurteilung des nationalen Gesetzgebers könne weder als offenkundig fehlerhaft noch als sachwidrig angesehen werden, wenn man den Umstand berücksichtige, dass nach dem Gesetz Nr. 2328/1995 ein Aktionär (eine natürliche oder juristische Person) höchstens 25 % des Gesellschaftskapitals halten dürfe und dass demnach die Zusammenarbeit mehrerer Aktionäre bei der Leitung der Gesellschaft absolut erforderlich sei, um deren Geschäftsführung zu beeinflussen.
- 20 Der Symvoulio tis Epikrateias nimmt jedoch auf die Sondervoten von Mitgliedern des Spruchkörpers Bezug, die diese Art der objektiven Haftung der Aktionäre, welche den Erwerb der Aktien von Fernsehaktiengesellschaften unattraktiv mache, beanstandeten. Die Maßnahme könne die Verwirklichung des verfolgten Ziels nicht fördern, da eine Beteiligung von etwas mehr als 2,5 % zu gering sei, um die Geschäftsführung der Gesellschaft zu beeinflussen und zu verhindern, dass sie sich standeswidrig verhalte. Die Maßnahme bedeute in Wirklichkeit, dass gegen einen Aktionär einer Fernsehaktiengesellschaft, der einen begrenzten Anteil am Aktienkapital halte, ausschließlich deshalb eine Sanktion verhängt werde, weil er Aktionär einer derartigen Aktiengesellschaft sei.
- 21 In diesem Zusammenhang wirft das vorliegende Gericht die Frage auf, ob Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 mit den verschiedenen Richtlinien der Union über Gesellschaften vereinbar sei.

- 22 Dazu meint es, dass sich der Regelungsbereich von Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 nicht mit dem der gesellschaftsrechtlichen Richtlinien überschneide. Denn diese enthielten keine Vorschriften, die sich darauf bezögen oder es gar untersagten, dass im Allgemeinen Aktionäre einer Aktiengesellschaft, die einen bestimmten prozentualen Aktienanteil besäßen, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch mit der juristischen Person der Gesellschaft für Geldbußen hafteten, die wegen eines Gesetzesverstößes durch die Tätigkeit der juristischen Person, die eine Aktiengesellschaft sei, verhängt worden seien, und das Gleiche gelte im Besonderen dann, wenn die geahndeten Gesetzesverstöße aus der Tätigkeit einer juristischen Person resultierten, die eine Aktiengesellschaft im Besitz einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb eines Fernsehsenders sei. Ein solches Verbot könne nicht aus Art. 1 der Ersten Richtlinie abgeleitet werden, in dem sich der Unionsgesetzgeber darauf beschränkt habe, die bereits vorhandenen Gesellschaftsformen in den Mitgliedstaaten aufzuzählen, für die die Vorschriften der Richtlinie gälten.
- 23 Auch wenn angenommen werde, dass sich die Anwendungsbereiche der Ersten Richtlinie und des Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 überschneiden, verstöße diese Bestimmung nicht gegen Art. 1 dieser Richtlinie. Dieser Artikel enthalte nämlich keine Definition der Aktiengesellschaft und beschränke sich darauf, die Gesellschaftsformen aufzuzählen, auf die die Richtlinie Anwendung finde. Folglich hindere das Unionsrecht den nationalen Gesetzgeber nicht daran, entweder neue Gesellschaftsformen einzuführen, die nicht in den Anwendungsbereich der Gesellschaftsrichtlinien fielen, oder (besondere) Aktiengesellschaften zu schaffen, auf die vom Unionsrecht der Aktiengesellschaften abweichende Vorschriften Anwendung fänden, vorausgesetzt natürlich, diese abweichenden Regelungen verstießen nicht gegen die besonderen Vorschriften der Richtlinien über Gesellschaften oder gegen das Unionsrecht im Allgemeinen, wie es sich im Fall des Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 verhalte.
- 24 Nach Ansicht des Symvoulío tis Epikrateias ergibt sich das Fehlen einer unionsrechtlichen Garantie dafür, dass Aktionäre einer Aktiengesellschaft für die Schulden der juristischen Person nicht hafteten, zum einen daraus, dass in den Rechtsordnungen vieler Mitgliedstaaten seit Jahrzehnten — hauptsächlich durch die Rechtsprechung — der

Grundsatz der möglichen Aufhebung der Selbständigkeit der juristischen Person anerkannt worden sei, der unter bestimmten Voraussetzungen zur Haftung eines Aktionärs für die Verpflichtungen der Aktiengesellschaft führe, ohne dass sich die Frage nach einem Widerspruch dieses Grundsatzes zum Unionsrecht stelle, zum anderen aber auch daraus, dass die Voraussetzungen für eine solche Aufhebung der Selbständigkeit der juristischen Person nicht harmonisiert worden seien.

25 Nach der Mindermeinung mehrerer Mitglieder des vorliegenden Gerichts hat der Begriff „Aktiengesellschaft“ in Art. 1 der Ersten Richtlinie jedoch einen verpflichtenden Mindestgehalt. Die grundlegenden Merkmale einer Aktiengesellschaft, von denen der nationale Gesetzgeber nicht abweichen könne, seien

- a) die strenge Unterscheidung zwischen dem Vermögen der Gesellschaft und dem persönlichen Vermögen ihrer Aktionäre und

- b) das Fehlen einer persönlichen Haftung der Aktionäre für die Gesellschaftsschulden, da die Aktionäre nur dazu verpflichtet seien, ihre Einlage zu zahlen, deren Höhe sich nach ihrer Beteiligung am gesamten Gesellschaftskapital richte.

26 Nach dieser Mindermeinung sei außerdem in keiner Rechtsordnung eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union in der Gesetzgebung oder in der Rechtsprechung eine Abschwächung des Grundsatzes zugelassen worden, dass der Aktionär nicht mit seinem persönlichen Vermögen für die Schulden der Gesellschaft hafte. Es sei in der Rechtsprechung einzig bejaht worden, dass im Falle eines vollständigen Zusammenfallens des Vermögens einer Aktiengesellschaft mit demjenigen eines Aktionärs und der treuwidrigen Verwaltung des damit einheitlichen Vermögens durch persönliche Handlungen oder Unterlassungen des Aktionärs dieser sich gegenüber

den Gläubigern der Gesellschaft nicht mehr auf den Grundsatz der Selbständigkeit der beiden Vermögen (des persönlichen und des Gesellschaftsvermögens) berufen könne.

- 27 Das vorliegende Gericht stellt demgemäß unterschiedliche Auffassungen zu den Fragen fest, ob sich die Regelungsbereiche des Art. 1 der Ersten Richtlinie und des Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 überschneiden und ob die nationale Rechtsvorschrift mit dieser Bestimmung vereinbar ist.
- 28 Unter diesen Umständen hat der Symvoulio tis Epikrateias gemäß Art. 234 Abs. 3 EG und unter Berücksichtigung des Urteils vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a. (283/81, Slg. 1982, 3415), beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Enthält die Richtlinie 68/151, die in Art. 1 bestimmt, dass die „durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Koordinierungsmaßnahmen ... für die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Gesellschaften folgender Rechtsformen [gelten]: ... — in Griechenland: *ανώνυμη εταιρία* [Aktiengesellschaft] ...“, eine Regelung, die den Erlass einer nationalen Vorschrift wie derjenigen des Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 verbietet, soweit diese bestimmt, dass die in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels vorgesehenen Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch nicht nur gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders ist, sondern auch gegen alle Aktionäre verhängt werden, die einen Anteil an den Aktien besitzen, der über 2,5% liegt?

- 29 Der Gerichtshof hat die in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten, die an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen wünschten, ersucht, sich insbesondere zur Relevanz von Art. 49 AEUV über die Niederlassungsfreiheit und von Art. 63 AEUV über den freien Kapitalverkehr für die Beantwortung der vom Symvoulio tis Epikrateias gestellten Frage zu äußern.

Zur Vorlagefrage

- 30 Die Frage des vorlegenden Gerichts betrifft die Auslegung der Ersten Richtlinie.
- 31 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass ein einzelstaatliches Gericht die Vorlagefrage ihrer Form nach unter Bezugnahme auf bestimmte Vorschriften des Unionsrechts formuliert hat, den Gerichtshof nicht daran hindert, diesem Gericht unabhängig davon, worauf es in seinen Fragen Bezug genommen hat, alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. Urteil vom 27. Oktober 2009, *ČEZ*, C-115/08, Slg. 2009, I-10265, Randnr. 81).
- 32 In Anbetracht des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens und der anzuwendenden griechischen Regelung sind neben der Ersten Richtlinie auch die Art. 49 AEUV und 63 AEUV auszulegen.

Zur Ersten Richtlinie

- 33 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Erste Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 entgegensteht, wonach die in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels vorgesehenen Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch nicht nur gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der

Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders ist, sondern auch gegen alle Aktionäre verhängt werden, die einen Anteil an den Aktien von mehr als 2,5 % besitzen.

- ³⁴ Die griechische Regierung weist darauf hin, dass Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 nicht allgemein die gesamtschuldnerische Haftung der Aktionäre der Gesellschaft, die einen Aktienanteil von mehr als 2,5 % besäßen, für die Schulden der juristischen Person vorsehe, sondern dass die Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gälten, sowohl gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders sei, als auch gegen alle diese Aktionäre verhängt würden, die eine besondere Bedeutung für die Errichtung und den Betrieb der juristischen Person hätten.
- ³⁵ Insoweit ist indessen zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung das Verfahren gemäß Art. 267 AEUV auf einer klaren Trennung der Aufgaben zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, der nur befugt ist, sich zur Auslegung oder zur Gültigkeit von Rechtsakten der Union im Sinne dieses Artikels zu äußern. In diesem Rahmen kann der Gerichtshof weder über die Auslegung nationaler Rechtsvorschriften befinden noch darüber entscheiden, ob diese vom nationalen Gericht zutreffend ausgelegt worden sind (vgl. Urteil vom 18. Januar 2007, Auroux u. a., C-220/05, Slg. 2007, I-385, Randnr. 25).
- ³⁶ Es ist daher die Auslegung des griechischen Rechts zugrunde zu legen, wie sie in Randnr. 17 des vorliegenden Urteils zusammengefasst wurde und die Prämisse der an den Gerichtshof gerichteten Frage bildet.
- ³⁷ Die Erste Richtlinie wurde auf der Grundlage von Art. 54 Abs. 3 Buchst. g des EWG-Vertrags, jetzt Art. 50 Abs. 2 Buchst. g AEUV, erlassen.

- 38 Art. 50 Abs. 2 Buchst. g AEUV sieht vor, dass der Gesetzgeber der Union zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit Richtlinien erlässt, um, soweit erforderlich, die Schutzbestimmungen zu koordinieren, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Art. 54 Abs. 2 AEUV im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten. Nach Art. 54 Abs. 2 AEUV gelten als „Gesellschaften“ die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.
- 39 Wie sich aus den ersten beiden Erwägungsgründen der Ersten Richtlinie ergibt, soll diese die einzelstaatlichen Vorschriften über die Offenlegung, die Wirksamkeit eingegangener Verpflichtungen und die Nichtigkeit von Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung koordinieren. Die Vorschriften, die in das jeweilige nationale Recht zu übernehmen sind, werden in den Art. 2 bis 12 der Ersten Richtlinie genannt.
- 40 Auch wenn im dritten Erwägungsgrund der Ersten Richtlinie angedeutet wird, dass es einen Grundsatz gebe, wonach ausschließlich die Gesellschaften mit ihrem Gesellschaftsvermögen Dritten gegenüber für ihre Schulden hafte, sieht diese Richtlinie weder einen einheitlichen Begriff der Aktiengesellschaften noch der Gesellschaft mit beschränkter Haftung vor, der auf einen solchen Grundsatz gestützt wäre. Art. 1 der Ersten Richtlinie nennt hingegen für jeden Mitgliedstaat die verschiedenen in dessen Recht bestehenden Arten von Gesellschaften, auf die die in den Art. 2 bis 12 genannten Vorschriften anzuwenden sind.
- 41 Folglich schreibt die Erste Richtlinie nicht vor, was eine Aktiengesellschaft oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu sein hat, sondern beschränkt sich darauf, Vorschriften vorzusehen, die auf bestimmte Arten von Gesellschaften anzuwenden sind, die vom Gesetzgeber der Union als Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung identifiziert wurden.

- 42 Auch wenn im Übrigen aus einer Prüfung des Rechts der Mitgliedstaaten, wie sie die Generalanwältin in Nr. 34 ihrer Schlussanträge vorgenommen hat, hervorgeht, dass die Aktionäre der in Art. 1 der Ersten Richtlinie genannten Gesellschaften in den meisten Fällen nicht persönlich für die Schulden einer Aktiengesellschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung haften, kann daraus nicht geschlossen werden, dass es sich um einen allgemeinen Grundsatz des Gesellschaftsrechts handelte, der unter allen Umständen und ohne Ausnahme gilt.
- 43 Im Hinblick auf die Verpflichtungen einer Gesellschaft lässt sich ein allgemeiner Grundsatz ebenso wenig aus den Art. 7 bis 9 der Ersten Richtlinie herleiten, die sich darauf beschränken, insoweit eine Reihe von Regeln aufzustellen.
- 44 Daher ergibt sich weder aus dem Wortlaut der Ersten Richtlinie noch aus ihrer Auslegung im Licht ihres Gegenstands oder des Rechts der Mitgliedstaaten, dass diese Richtlinie eine Regel vorsähe, wonach ein Aktionär niemals für eine Geldbuße haften dürfte, die gegen eine Gesellschaft verhängt wurde, so insbesondere auch nicht für den Fall, dass die Geldbuße gegen eine Aktiengesellschaft und gegen diesen Aktionär gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch verhängt wird.
- 45 Im Übrigen würde das Bestehen einer solchen Regel im nationalen Recht angesichts des beschränkten Gegenstands der Ersten Richtlinie diesen nicht beeinträchtigen.
- 46 Auf die Vorlagefrage ist daher zu antworten, dass die Erste Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 nicht entgegensteht, wonach die in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels vorgesehenen Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch nicht nur gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der Erlaubnis für

die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders ist, sondern auch gegen alle Aktionäre verhängt werden, die einen Anteil an den Aktien von mehr als 2,5 % besitzen.

Zur Niederlassungsfreiheit und zum freien Kapitalverkehr

- 47 In den sachlichen Geltungsbereich von Art. 49 AEUV über die Niederlassungsfreiheit fallen nationale Vorschriften, die anzuwenden sind, wenn ein Angehöriger eines Mitgliedstaats am Kapital einer Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat eine Beteiligung hält, die es ihm ermöglicht, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 13. April 2000, Baars, C-251/98, Slg. 2000, I-2787, Randnr. 22, vom 23. Oktober 2007, Kommission/Deutschland, C-112/05, Slg. 2007, I-8995, Randnr. 13, und vom 26. März 2009, Kommission/Italien, C-326/07, Slg. 2009, I-2291, Randnr. 34).
- 48 Unter Art. 63 AEUV über den freien Kapitalverkehr fallen insbesondere Direktinvestitionen in Form der Beteiligung an einem Unternehmen durch Besitz von Aktien, die die Möglichkeit verschafft, sich tatsächlich an der Verwaltung dieser Gesellschaft und deren Kontrolle zu beteiligen, sowie Portfolioinvestitionen, d. h. der Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. September 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, Slg. 2009, I-8591, Randnr. 40).
- 49 Eine nationale Regelung, die nicht nur auf Beteiligungen anwendbar ist, die es ermöglichen, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen, sondern unabhängig vom Umfang der Beteiligung eines Aktionärs an einer Gesellschaft gilt, kann sowohl unter Art. 49 AEUV als auch unter Art. 63 AEUV fallen (vgl. Urteil Kommission/Italien, Randnr. 36).

- 50 Im Ausgangsverfahren beschränkt das griechische Recht die Höchstbeteiligung einer natürlichen oder juristischen Person am Aktienkapital einer Gesellschaft, die Inhaberin einer Erlaubnis für die Gründung, die Errichtung und den Betrieb eines privaten Fernsehsenders ist, auf 25 %. Außerdem sieht Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 vor, dass eine Geldbuße gegen einen Aktionär verhängt werden kann, sobald er einen Anteil an den Aktien einer solchen Gesellschaft besitzt, der über 2,5 % liegt.
- 51 Je nach der Verteilung des übrigen Gesellschaftskapitals, insbesondere im Fall seiner Streuung unter einer großen Zahl von Aktionären, kann eine Beteiligung von 25 % ausreichen, um die Kontrolle über eine Gesellschaft zu halten oder zumindest im Sinne des in Randnr. 47 des vorliegenden Urteils angeführten Urteils Baars einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Italien, Randnr. 38). Die griechische Regelung kann daher in den sachlichen Geltungsbereich von Art. 49 AEUV fallen.
- 52 Soweit die Regelung Aktionäre betrifft, deren Beteiligung über 2,5 % liegt, aber nicht ausreicht, um die Kontrolle oder einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschaft auszuüben, kann sie auch unter Art. 63 AEUV fallen.
- 53 Folglich sind diese beiden Bestimmungen auszulegen.
- 54 Nach ständiger Rechtsprechung betrifft der Begriff „Beschränkung“ im Sinne von Art. 49 AEUV die Maßnahmen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen (Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, Slg. 2009, I-3491, Randnr. 62).

- 55 Nationale Maßnahmen sind ebenso als „Beschränkungen“ im Sinne von Art. 63 Abs. 1 AEUV anzusehen, wenn sie geeignet sind, den Erwerb von Aktien der betreffenden Unternehmen zu verhindern oder zu beschränken oder aber Investoren anderer Mitgliedstaaten davon abzuhalten, in das Kapital dieser Unternehmen zu investieren (Urteil Kommission/Deutschland, Randnr. 19).
- 56 Im Ausgangsverfahren ist festzustellen, dass die streitige Maßnahme die Wirkung hat, Investoren abzuhalten, und somit ihren Zugang zum Markt für Beteiligungen an Gesellschaften beeinträchtigt.
- 57 Die nationale Maßnahme ermöglicht es nämlich, die Aktionäre einer Fernsehaktiengesellschaft für Geldbußen haftbar zu machen, die gegen diese Gesellschaft verhängt wurden, damit diese Aktionäre dafür Sorge tragen, dass diese Gesellschaft die griechischen Gesetze und Landesregeln beachtet, obwohl die Befugnisse, die diesen Aktionären nach den Regeln, die für das Funktionieren der Organe von Aktiengesellschaften gelten, eingeräumt sind, ihnen keine praktische Möglichkeit dazu geben.
- 58 Obwohl die Maßnahme unterschiedslos auf griechische Investoren und Investoren anderer Mitgliedstaaten anwendbar ist, ist die abschreckende Wirkung dieser Maßnahme für Investoren anderer Mitgliedstaaten größer als für griechische Investoren.
- 59 Soweit nämlich das Ziel des Gesetzes darin besteht, die Aktionäre dazu zu veranlassen, mit anderen Aktionären Allianzen zu schließen, um die Entscheidungen über die Führung der Geschäfte der Gesellschaft beeinflussen zu können, ist die Beachtung dieser Option, obgleich deren Wahrnehmung allen Aktionären aufgegeben ist, zweifellos schwieriger für Investoren anderer Mitgliedstaaten, die über die Verhältnisse der Medienlandschaft in Griechenland schlechter im Bilde sind und nicht

notwendigerweise die verschiedenen Gruppen oder Allianzen kennen, die im Kapital einer Gesellschaft, die Inhaberin einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb eines Fernsehsenders ist, vertreten sind.

- 60 Folglich beschränkt eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren streitige sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch den freien Kapitalverkehr.
- 61 Dies wäre auch dann der Fall, wenn eine solche Maßnahme so ausgelegt würde, wie es die griechische Regierung erläutert hat und wie es in Randnr. 34 des vorliegenden Urteils dargestellt worden ist.
- 62 Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs kann zugelassen werden, wenn sich erweist, dass sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entspricht, dass sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dass sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit Urteil Kommission/Italien, C-518/06, Randnr. 72, und hinsichtlich des freien Kapitalverkehrs Urteil Kommission/Deutschland, Randnrn. 72 und 73).
- 63 Wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, soll die im Ausgangsverfahren streitige Maßnahme die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Standesregeln für Journalisten durch die Fernsehgesellschaften bewirken, um u. a. zu verhindern, dass die Ehre oder das Privatleben von Personen beeinträchtigt werden, deren Bild gezeigt oder deren Name genannt wird. Dabei handelt es sich zweifellos um ein legitimes Ziel.
- 64 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ausgeführt, dass die Akten keinen Hinweis darauf enthielten, warum man davon ausgehen könnte, dass ein Aktionär, der mehr als 2,5 % der Anteile einer Fernsehgesellschaft besitze, in der Lage sein sollte, die Leitung der Gesellschaft zu beeinflussen. Dazu befragt, hat die griechische Regierung erläutert, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes Nr. 2328/1995

zahlreiche Journalisten solche Aktionäre gewesen seien und es Ziel dieses Gesetzes sei, zum einen das Gesellschaftskapital von Fernsehgesellschaften zu stückeln, um einen zu großen Einfluss eines einzigen Aktionärs zu vermeiden, und zum anderen eine Gruppenbildung der Aktionäre im Hinblick auf die Programmentscheidungen anzuregen.

- 65 Selbst wenn zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes Nr. 2328/1995 ein statistischer Zusammenhang zwischen Aktionären, die 2,5 % der Anteile einer Fernsehgesellschaft besaßen, und dem Journalistenberuf bestanden haben sollte, erscheint eine solche Verbindung nicht hinreichend, um anzunehmen, dass die fragliche Maßnahme geeignet wäre, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und insbesondere nicht über das hinausginge, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 66 Auch wenn nämlich der Beruf des Journalisten als ein angemessenes Kriterium für die Identifizierung der Personen angesehen werden kann, die die Leitung einer Fernsehgesellschaft zu beeinflussen geeignet erscheinen, gilt dies nicht für die einfache Eigenschaft als Aktionär, der etwas mehr als 2,5 % der Anteile oder sogar genügend Aktien besitzt, um im Sinne des Urteils Baars einen sicheren Einfluss in den Organen der Fernsehgesellschaft auszuüben.
- 67 Ist es das Ziel der Maßnahme, dass Journalisten die Gesetze und Landesregeln ihres Berufs befolgen, könnte es angemessen sein, ihnen persönlich für von ihnen begangene Verstöße Sanktionen aufzuerlegen, nicht aber Aktionären, die nicht notwendig Journalisten sind.
- 68 In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das griechische Gesetz andere Sanktionsmöglichkeiten enthält, die zur Erreichung des mit ihm verfolgten Ziels geeigneter erscheinen, da sie die Fernsehaktivität betreffen und nicht die einfache

Beteiligung am Gesellschaftskapital, so die Aussetzung oder Einstellung der Ausstrahlung einer bestimmten Sendung, die vorübergehende Aussetzung der Ausstrahlung aller Fernsehprogramme bis zu drei Monaten, den Entzug der Erlaubnis zum Betrieb des Kanals und ethische Sanktionen.

- 69 Im Übrigen ist die Annahme, dass alle Aktionäre einer Aktiengesellschaft Fachleute in dem Bereich sind, in den der Gesellschaftszweck der Gesellschaft fällt, geradezu die Negation des freien Kapitalverkehrs, der u. a. auf Portfolioinvestitionen abzielt, d. h. auf den Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen (Urteil vom 28. September 2006, Kommission/Niederlande, C-282/04 und C-283/04, Slg. 2006, I-9141, Randnr. 19). Es ist jedoch gerade diese Art von Investitionen, die Investoren aus anderen Mitgliedstaaten, die ihre Anlagen diversifizieren möchten, tätigen könnten.
- 70 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Art. 49 AEUV und 63 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 entgegenstehen, wonach die in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels vorgesehenen Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Landesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch nicht nur gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders ist, sondern auch gegen alle Aktionäre verhängt werden, die einen Anteil an den Aktien von mehr als 2,5 % besitzen.

Kosten

- 71 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Erste Richtlinie 68/151/EWG des Rates vom 9. März 1968 zur Koordination der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, ist dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2328/1995 betreffend die rechtliche Regelung des Privatfernsehens und des lokalen Hörfunks, die Regelung von Fragen im Zusammenhang mit dem Markt für Hörfunk und Fernsehen und andere Bestimmungen in der durch das Gesetz Nr. 2644/1998 über die Erbringung von Hörfunk- und Fernsehdienstleistungen gegen Entgelt geänderten Fassung nicht entgegensteht, wonach die in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels vorgesehenen Geldbußen für Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften und die Standesregeln, die für den Betrieb von Fernsehsendern gelten, gemeinschaftlich und gesamtschuldnerisch nicht nur gegen die Gesellschaft, die Inhaberin der Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb des Fernsehsenders ist, sondern auch gegen alle Aktionäre verhängt werden, die einen Anteil an den Aktien von mehr als 2,5 % besitzen.**

2. **Die Art. 49 AEUV und 63 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer solchen nationalen Regelung entgegenstehen.**

Unterschriften