1. Die Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972, die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission vom 15. Mai 1973 und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974, welche die Aufhebung der Kontrolle der grünen Karte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten bezwecken, können nicht so verstanden werden, als enthielten sie eine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften oder Abkommen zwischen nationalen Versicherungsbüros oder deren Mitglieder, die mit den Bestimmungen des Vertrages über den Wettbewerb, das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit unvereinbar sind.
2. Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift oder ein Abkommen zwischen den im Rahmen des Systems der grünen Karte errichteten nationalen Büros, wonach das nationale Büro für die Regulierung von Schäden die alleinige Verantwortung trägt, die im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats von bei ausländischen Versicherungsgesellschaften versicherten Kraftfahrzeugen verursacht wurden, es dem nationalen Büro oder deren Mitgliedern jedoch unbenommen bleibt, Unternehmen heranzuziehen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen für Rechnung von Versicherern im Sinne der Behandlung und Bearbeitung von Ansprüchen besteht, sind mit Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 85 und 86 nicht unvereinbar.
3. Ein Beschluß oder eine Verhaltensweise eines nationalen Büros oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen seiner Mitglieder, welche den Ausschluß von Unternehmen bezwecken oder herbeizuführen geeignet sind, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen — in dem oben erwähnten Sinn — für Rechnung von Versicherern besteht, können unter Umständen unter das Verbot des Artikels 85 und, wenn das nationale Büro eine beherrschende Stellung einnimmt, das Verbot des Artikels 90 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 86 fallen.
4. Um von dem in den Artikeln 52 und 59 enthaltenen Verbot erfaßt zu werden, genügt es, daß sich die Diskriminierung aus einer Regelung gleich welcher Art ergibt, durch die die Ausübung der betreffenden Tätigkeit in allgemeiner Weise geregelt werden soll. In diesem Fall ist es unerheblich, ob die Diskriminierung ihren Ursprung in hoheitlichen Maßnahmen oder in Handlungen hat, die Privatpersonen zuzurechnen sind.
5. Eine Regelung oder eine Verhaltensweise, welche bewirkt, daß dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats oder seinen Mitgliedern oder den Versicherungsgesellschaften, die dort eine Niederlassung haben, die endgültige Entscheidung über die Zahlung von Schadensersatz an Geschädigte aus solchen Unfällen vorbehalten bleibt, die im Hoheitsgebiet dieses Staates von Kraftfahrzeugen mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht werden, stellt keine Diskriminierung im Sinne der Artikel 52 und 59 des Vertrages dar, wenn der Ausschluß anderer Kategorien von Unternehmen nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfolgt.

In der Rechtssache 90/76

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunale Civile e Penale Mailand in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

SRL Ufficio Henry van Ameyde

gegen

SRL UFFICIO CENTRALE ITALIANO DI ASSISTENZA ASSICURATIVA AUTOMOBILISTI IN CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE (UCI)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Artikel 7, 52, 59, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag, die Richtlinie 72/166/EWG des Rates (ABl. L 103, S. 1), die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission (ABl. L 194, S. 13) und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission (ABl. L 87, S. 14) betreffend die als „grüne Karte" bezeichnete Versicherungsbescheinigung

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, des Kammerpräsidenten A. M. Donner, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und G. Bosco

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Die Vorlageentscheidung und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Im Ausgangsverfahren klagt eine italienische Tochtergesellschaft einer niederländischen Gesellschaft, die gewerbsmäßig als „loss-adjuster" tätig ist, gegen das italienische Zentralbüro für Kraftfahrzeugversicherungen (UCI). Der „loss-adjuster" wendet sich dagegen, daß er infolge eines Beschlusses des UCI beziehungsweise einer Vereinbarung oder aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen seiner Mitglieder von seinem Spezialgebiet, dem Markt für die Regulierung von Schadensfällen, die durch ausländische Kraftfahrzeuge verursacht werden, ausgeschlossen worden ist.

2. Das Gewerbe der „loss-adjuster", das seinen Ursprung im Vereinigten Königreich nahm, ist in den übrigen Mitgliedstaaten verhältnismäßig neu. Im Vereinigten Königreich haben die Versicherer zu allen Zeiten — jedenfalls für gewisse Kategorien von Risiken — die Dienste unabhängiger Sachverständiger für die Bearbeitung von Schadensfällen sowie, in bestimmten Fällen, für die Prüfung von Risiken in Anspruch genommen, deren Versicherung beantragt wurde. Dieser Tätigkeitsbereich weitete sich aus, als sich Lloyds in London für die Märkte außerhalb der Seeversicherung interessierte: Die Syndikate von Versicherern, aus denen sich Lloyds zusammensetzt, verfügen nämlich im allgemeinen nicht über eine eigene „Schadensabteilung". Der „loss-

adjuster" erhält seine Anweisungen vom Versicherer und ist dessen Bevollmächtigter.

3. Der „loss-adjuster" ist nicht notwendigerweise ein technischer Sachverständiger. Er kann sich selbst an einen technischen Sachverständigen wenden. Er wahrt die Interessen seines Auftraggebers. Außerhalb des britischen Marktes wird der „loss-adjuster" als Korrespondenzunternehmen vor allem für britische Versicherer, insbesondere Lloyds, tätig. Die „loss-adjuster" sind der Auffassung, daß sie eine freiberufliche Tätigkeit ausüben. Sie werden, in Abhängigkeit von der Schwierigkeit des jeweiligen Falls, nach ihrem Zeitaufwand bezahlt.

4. Bei der Bearbeitung der ihnen von den Versicherern übertragenen Schadensfälle haben die „loss-adjuster" ihre Auftraggeber so umfassend, genau und vollständig wie möglich über alle Umstände zu unterrichten, die eine Entscheidung darüber ermöglichen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe infolge des Schadensfalls Ersatzleistungen zu gewähren sind. Die endgültige Entscheidung über die Zahlung obliegt in jedem Fall dem Versicherer. Wenn von dieser Tätigkeit als von einer „Regulierung" von Schadensfällen die Rede ist, so muß dies in dem vorgenannten Sinn verstanden werden. Es ist zu unterscheiden zwischen der Bearbeitung des Schadensfalles, die von dem „loss-adjuster" durchgeführt werden kann, und der endgültigen Entscheidung über die Zahlung, die nur vom Versicherer getroffen wird. Wie es scheint, kann der Geschädigte keine Klage gegen den „loss-adjuster" erheben.

5. Vor der Einführung des Systems der grünen Karte und der Errichtung der Zentralbüros, das heißt vor den 50er Jahren, spielte der „loss-adjuster" eine wesentliche Rolle im Bereich der im Ausland verursachten Unfälle. Ereignete sich in einem Staat ein Unfall zwischen einem inländischen und einem ausländischen Kraftfahrzeug, so wurde häufig ein inländischer „loss-adjuster" von dem ausländischen Versicherer mit der Bearbeitung des Schadensfalls und den Verhandlungen mit dem Geschädigten beauftragt. Aus diesem Grund entwickelte sich das Gewerbe im Anschluß an die Zunahme des Fremdenverkehrs.

6. Die Firma Van Ameyde ist in Italien während vieler Jahre vor dem Inkrafttreten der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die obligatorische Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung tätig gewesen. Während dieser Zeit hat sie ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der von ausländischen Fahrzeugen verursachten Schadensfälle als Beauftragte nichtitalienischer Versicherungsgesellschaften für die Bearbeitung und Regulierung der Schäden ausgeübt, die von bei jenen Gesellschaften versicherten ausländischen Fahrzeugen in Italien verursacht wurden.

7. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die obligatorische Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung behauptet das UCI unter Berufung auf diese Rechtsvorschriften, daß ausländische Versicherungsgesellschaften von nun an nicht mehr die Möglichkeit hätten, mit der Behandlung und Bearbeitung der in Italien durch bei ihnen versicherte Fahrzeuge verursachten Schadensfälle einen „loss-adjuster" zu beauftragen.

Das System der grünen Karte und die Zentralbüros

8. Vor der Einführung des Systems der grünen Karte und der Errichtung der Zentralbüros lief der in einen Unfall verwickelte ausländische Tourist oft Gefahr, daß sein Fahrzeug als Sicherheit für die Regulierung des Schadensfalls beschlagnahmt wurde. In den Staaten mit obligatorischer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung mußte der ausländische Tourist oft eine sogenannte „Grenzversicherung" bei einem im Besuchsland niedergelassenen Versicherer abschließen.

9. Die sich hieraus für den freien Verkehr und den Tourismus ergebenden Nachteile waren offensichtlich.

10. Der erste Versuch, diesen Nachteilen abzuhelfen, wurde 1934 unternommen, als das Institut International pour

l'Unification du Droit Privé einen Entwurf eines internationalen Übereinkommens für den Völkerbund ausarbeitete. Dieser Entwurf blieb wegen des Weltkriegs ohne Folgen und wurde auch nach Ende des Krieges wegen der tiefgreifenden Unterschiede, die zwischen den einzelnen staatlichen Rechten bezüglich der zivilrechtlichen Haftung bestanden, nicht weiter verfolgt.

11. Während einer am 25. Januar 1949 in Genf abgehaltenen Sitzung richtete der Unterausschuß für Straßenverkehr der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen die Empfehlung Nr. 5 an diejenigen Länder, auf deren Hoheitsgebiet die Kraftfahrzeugversicherung obligatorisch war; in der Empfehlung wurden alle Regierungen aufgefordert, die bei ihnen tätigen nationalen Versicherer des betroffenen Versicherungszweigs zu veranlassen, Abkommen in Übereinstimmung mit vorher festgelegten allgemeinen Grundsätzen abzuschließen, die es Kraftfahrern im grenzüberschreitenden Verkehr ermöglichen sollten, den besonderen Anforderungen der in diesen Ländern geltenden versicherungsrechtlichen Vorschriften zu genügen.

12. Die Leitlinien dieser Abkommen bestanden in folgendem:

a) In jedem Land sollte eine geeignete, von den jeweiligen Regierungen anerkannte Zentralstelle geschaffen werden, welche die Bezeichnung nationales Versicherungsamt oder Zentralbüro führen und die Gesamtheit oder die Mehrzahl der in dem betreffenden Land tätigen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherer zusammenschließen sollte;
b) das Büro sollte an die angeschlossenen Versicherer einheitliche nationale Versicherungsbescheinigungen ausgeben, aufgrund deren der Ersatz des auf ausländischem Hoheitsgebiet verursachten Schadens garantiert werden sollte und die den Versicherten ausgehändigt werden sollten.

13. Ferner sah die genannte Empfehlung die Möglichkeit vor, ein nationales Versicherungsbüro für diejenigen Länder zu schaffen, in denen — wie in Italien — keine Pflichtversicherung bestand.

14. Im Anschluß an eine britische Initiative trat eine Gruppe europäischer Versicherer in London zusammen, um die mit der Durchführung der Empfehlung Nr. 5 verbundenen Gesichtspunkte näher zu erörtern, und arbeitete im Jahre 1952 das sogenannte Interbüro-Musterabkommen oder Londoner Abkommen aus, das von den einzelnen nationalen Büros einheitlich übernommen wurde. Der Wortlaut des Musterabkommens und das Muster der einheitlichen internationalen Versicherungsbescheinigung wurden von der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) gebilligt; das System, das wegen der Farbe der Bescheinigung die Bezeichnung System der grünen Karte erhielt, trat im Jahr 1953 in Kraft.

15. Die italienischen Versicherer traten wenig später dem Londoner Abkommen bei, obwohl in Italien keine Versicherungspflicht bestand, so daß die internationale Versicherungsbescheinigung zu diesem Zeitpunkt lediglich bescheinigte, daß der Benutzer des im Ausland zugelassenen Fahrzeugs durch die Garantie des Versicherers gedeckt war. Das italienische Büro, d. h. das UCI, beschränkte sich seinerseits darauf, Nachforschungen anzustellen, Expertisen zu veranlassen sowie — unter Vorbehalt der Genehmigung durch den an der Abwicklung des Unfalls beteiligten ausländischen Versicherer — bei einem eventuellen Abschluß von Vergleichen mitzuwirken. Für die Regulierung von Schadensfällen war das UCI zu dieser Zeit nicht verantwortlich. Es wurde lediglich als Beauftragter ausländischer Versicherer bei der Bearbeitung von Schadensfällen tätig. Die Verantwortung für die Regulierung lag, wie zuvor, bei dem ausländischen Versicherer. Dieser konnte somit, anstatt die Dienste des UCI in Anspruch zu nehmen, einen „loss-adjuster" beauftragen.

16. Während dieses Zeitraums (von 1953 bis 1970) erhob das UCI keine

Einwände dagegen, daß ein ausländischer Versicherer einen „loss-ajduster" beauftragte, anstatt auf die Dienste eines Mitglieds des UCI zurückzugreifen; hiergegen hätte es auch keine Einwände erheben können. Da zwischen dem ausländischen Versicherer und dem italienischen Geschädigten direkte Beziehungen hergestellt wurden, weil die Regulierung in ihrer Gesamtheit von dem ausländischen Versicherer durchgeführt wurde, stand es diesem völlig frei, die Regulierung ganz oder teilweise einer beliebigen Stelle anzuvertrauen.

17. Das am 20. April 1959 in Straßburg von 15 Staaten mit Einschluß Italiens unterzeichnete Europäische Übereinkommen über die obligatorische Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeuge bezweckt, den Ersatz des Schadens zu gewährleisten, der durch die Teilnahme im Ausland zugelassener Fahrzeuge am Verkehr verursacht wird.

18. Nach Artikel 2 Absatz 2 des Anhangs I zu dem vorgenannten Übereinkommen, der das System der günen Karte in seiner Gesamtheit bekräftgt, dürfen ausländische Fahrzeuge im Hoheitsgebiet des Besuchslandes verkehren, sofern eine zu diesem Zweck von der Regierung anerkannte Versicherungseinrichtung selbst die Verpflichtung übernimmt, den geschädigten Personen die von diesen Fahrzeugen verursachten Schäden nach innerstaatlichem Recht zu ersetzen.

19. Italien erfüllte die durch Unterzeichnung des Straßburger Übereinkommens übernommene völkerrechtliche Verpflichtung durch den Erlaß des Gesetzes Nr. 990 vom 24. Dezember 1969, mit dem die Einführung der obligatorischen Kraftfahrzeugversicherung geregelt wurde. Artikel 6 dieses Gesetzes regelt die Versicherung von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen und bestimmt ausdrücklich:

„Im Ausland zugelassene oder registrierte Land- und Wasserfahrzeuge, die vorübergehend auf dem Hoheitsgebiet oder in den Hoheitsgewässern der Republik verkehren, müssen durch eine Versicherung im Sinne dieses Gesetzes gedeckt sein, deren nähere Einzelheiten in der Durchführungsverordnung festgelegt werden. Die Verpflichtung zum Abschluß einer Versicherung gilt jedoch dann als erfüllt, wenn der Benutzer im Besitz einer von der zuständigen ausländischen Einrichtung erteilten internationalen Versicherungsbescheinigung ist, in der das Bestehen einer Haftpflichtversicherung für die durch das Land- oder Wasserfahrzeug verursachten Schäden bestätigt wird, vorausgesetzt, daß die Bescheinigung von einer gleichartigen Einrichtung in Italien anerkannt wird, die als zur Entgegennahme von Zustellungen für den Versicherten bevollmächtigt gilt und nach Maßgabe dieses Gesetzes die Regulierung der auf dem Hoheitsgebiet oder in den Hoheitsgewässern der Republik verursachten Schäden übernimmt, die Befriedigung der Anspruchsberechtigten garantiert und für diese Zwecke vom Ministerium für Industrie, Handel und Handwerk anerkannt worden ist."

20. In Ausführung von Artikel 6 des Gesetzes Nr. 990 von 1969 erließ der Minister für Industrie am 26. Mai 1971 eine Verordnung, in der das Ufficio Centrale Italiano di Assistenza Assicurativa Automobilisti in Circolazione Internazionale SRL (nachfolgend „das UCI") mit Sitz in Mailand als „Einrichtung in Italien" anerkannt wurde.

21. In jedem Land, in dem das System der grünen Karte gilt, kann ein Kraftfahrer von seinem Versicherer diese von dem nationalen Büro (dem zahlenden Büro) ausgestellte Karte erhalten, in der bescheinigt wird, daß eine Deckung aus der Pflichtversicherung besteht. Mit dieser Karte kann sich der Kraftfahrer in einen anderen Mitgliedstaat, in dem das System gilt, begeben, ohne eine neue Versicherung abschließen zu müssen, auch wenn die Gesellschaft, bei der er versichert ist, in diesem Staat keine Zweigniederlassung unterhält. Wird der Kraftfahrer im Besuchsland in einen Unfall verwickelt, so wird sein Fahrzeug nicht beschlagnahmt, und er wird nicht zurückgehalten, um die Zahlung eventueller

Schadensersatzbeträge zu gewährleisten, da der Unfallgeschädigte nach innerstaatlichem Recht die Möglichkeit hat, unmittelbar gegen das als „behandelndes Büro" bezeichnete nationale Büro mit einer Klage vorzugehen.

22. Aufgrund des zweiseitigen Abkommens zwischen dem behandelnden Büro und dem zahlenden Büro ist das letztgenannte verpflichtet, dem behandelnden Büro die als Schadensersatz oder Entschädigung gezahlten Beträge sowie die erwachsenen Kosten zuzüglich einer Behandlungsgbühr von 15 % der gezahlten Beträge zu erstatten.

23. Das System beruht gleichermaßen auf diesem Netz zweiseitiger Abkommen wie auf den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Landes, in dem sich der Unfall ereignet hat, welches anerkennt, daß das nationale Büro die Verpflichtung übernommen hat, den von Ausländern, die im Besitz der grünen Karte sind, verursachten Schaden zu regulieren.

24. Nach der Einführung der Pflichtversicherung hat sich die Rolle des UCI entsprechend gewandelt. Anstatt lediglich Beauftragter ausländischer Kraftfahrzeugversicherer zu sein, muß das UCI nunmehr gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften unmittelbar die Haftung für alle in Italien von ausländischen Fahrzeugen, deren Fahrer im Besitz einer grünen Karte sind, verursachten Unfälle übernehmen.

25. Nach dem Musterabkommen steht es dem UCI frei, in die von ihm abgeschlossenen zweiseitigen Abkommen die Klausel Nr. 4 aufzunehmen, die folgendermaßen lautet:

„a) ...

b) Ein Mitglied des zahlenden Büros kann das behandelnde Büro bitten, die Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen einem zu diesem Zweck benannten Korrespondenzunternehmen zu überlassen, das eines der folgenden sein kann:

(i) ein Mitglied des behandelnden Büros;

(ii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die für den Betrieb der Versicherung eingerichtet ist, sei es nun Kraftverkehrsversicherung oder eine andere Art von Versicherung;

(iii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die sich auf die Bearbeitung von Schadensfällen für Versicherungen spezialisiert hat.

Wenn das behandelnde Büro der Bitte stattgibt, bevollmächtigt es damit die benannte Korrespondenzgesellschaft, Schadensfälle zu bearbeiten und zu regulieren. Der Antrag für diese Vollmacht wird vom zahlenden Büro dann an das behandelnde Büro gestellt, wobei das zahlende Büro die Verantwortung dafür zu übernehmen hat, daß die folgenden Verpflichtungen erfüllt werden.

Bei dem Antrag auf Anerkennung einer bekannten Korrespondenzgesellschaft verpflichtet sich das Mitglied des zahlenden Büros:

— die Bearbeitung aller Schadensfälle der genannten Korrespondenzgesellschaft anzuvertrauen;

— der genannten Korrespondenzgesellschaft alle sich auf solche Schadensfälle beziehenden Einzelheiten zu liefern und der genannten Korrespondenzgesellschaft die Bearbeitung und Regulierung solcher Schadensfälle zu überlassen.

Das behandelnde Büro wiederum verpflichtet sich, der Korrespondenzgesellschaft alle Informationen, die es von dem Versicherten erhält, zukommen zu lassen, sowie alle Schadensersatzansprüche, die die Geschädigten stellen, und den Geschädigten mitzuteilen, daß es die Korrespondenzgesellschaft beauftragt hat.

Die benannte Korrespondenzgesellschaft ist dem behandelnden Büro gegenüber als rechtsmäßig bevollmächtigter Vertreter des besagten Büros für die Bearbeitung solcher Schadensfälle verantwortlich. In die-

sem Zusammenhang berücksichtigt die Korrespondenzgesellschaft alle Anweisungen — seien sie allgemeiner oder besonderer Art —, die es vom behandelnden Büro erhält.
Ausnahmsweise kann das behandelnde Büro auf Wunsch die gleiche Vollmacht wie oben erwähnt einer benannten Korrespondenzgesellschaft erteilen, damit sie einen besonderen Schadensfall bearbeitet, ungeachtet der Tatsache, daß eine solche Korrespondenzgesellschaft keine allgemeine Vollmacht erhalten hat.
Jederzeit und ohne einen Grund angeben zu müssen, kann das behandelnde Büro die Bearbeitung eines besonderen Schadensfalls von der benannten Korrespondenzgesellschaft übernehmen oder die allgemeine Vollmacht der Korrespondenzgesellschaft widerrufen.

c) Wenn im Land des behandelnden Büros die Versicherung nur durch eine staatliche Versicherungsorganisation betrieben wird, überläßt das behandelnde Büro, wenn es vom zahlenden Büro oder einem Mitglied des zahlenden Büros entweder in bezug auf einen besonderen Schadensfall oder in bezug auf Schadensfälle im allgemeinen gewünscht wird, die Bearbeitung und Regulierung eines solchen Schadensfalls oder solcher Schadensfälle einer unabhängigen Schadensregulierungsstelle, die zu diesem Zweck von dem behandelnden Büro gegründet wurde. Falls eine solche Organisation nicht besteht, überläßt das behandelnde Büro die Bearbeitung und Regulierung eines solchen Schadensfalls oder solcher Schadensfälle einer ordnungsgemäß qualifizierten Person im Land des behandelnden Büros, die zu diesem Zweck von dem Mitglied des zahlenden Büros benannt wurde.

d) In allen Fällen verpflichtet sich das Mitglied, in denen es den Ausgleich der Forderungen vornimmt, dem behandelnden Büro gegenüber, solche Schadensfälle in voller Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Versicherungsgesetzes des betreffenden Landes zu regulieren. Das zahlende Büro ist verantwortlich für die Erfüllung dieser Verpflichtung."

26. Lediglich die Büros von vier Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben diese Klausel in ihrer Gesamtheit in die von ihnen abgeschlossenen zweiseitigen Abkommen aufgenommen.

27. Hätte das UCI diese Klausel übernommen und die Regulierung von Schadensfällen auf Bitten ausländischer Versicherer der Klägerin übertragen, so wäre das italienische Büro aufgrund der innerstaatlichen Rechtsvorschriften immer noch gegenüber dem Geschädigten verantwortlich gewesen. Der „loss-adjuster" wäre in diesem Fall der Beauftragte des UCI gewesen, das jederzeit den Auftrag hätte widerrufen können. Mit Ausnahme des Punktes b (i) hat das UCI jedoch die fragliche Klausel in die von ihm abgeschlossenen Abkommen nicht übernommen.

28. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet, sie habe vom Zeitpunkt der Einführung der Pflichtversicherung an ihr Gewerbe in Italien nicht mehr ausüben können. Die Regulierung von Schadensfällen sei durchweg von Mitgliedern des italienischen Büros (denen es ihrerseits freigestanden habe, einen „loss-adjuster" heranzuziehen) durchgeführt worden.

29. Um den Kraftfahrzeugverkehr innerhalb der Gemeinschaft weiter zu erleichtern, ist in der Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 (ABl. L 103 vom 2. Mai 1972) die Beseitigung der Kontrollen an der Grenze für Fahrzeuge gefordert worden, die ihren gewöhlichen Standort in einem Mitgliedstaat haben und in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats einreisen.

30. Die Richtlinie befürwortet aus diesem Grund den Abschluß eines Übereinkommens zwischen den nationalen Versicherungsbüros, kraft dessen der Ersatz der von einem Kraftfahrzeug mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mit-

gliedstaat verursachten Schäden auch für den Fall garantiert wird, daß für dieses Fahrzeug keine Versicherung besteht. Die Richtlinie schreibt ferner die Pflicht zur Haftpflichtversicherung in allgemeiner Form vor, da die Kontrollen an der Grenze ganz offensichtlich nicht beseitigt werden können, solange es noch Mitgliedstaaten gibt, in denen die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung nicht obligatorisch ist.

31. Das betreffende Abkommen ist am 12. Dezember 1973 abgeschlossen worden (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 15). Es vervollständigt das erste Abkommen und trägt die Bezeichnung „Zusatzabkommen zwischen den nationalen Büros". Das Abkommen sieht im wesentlichen vor, daß der Benutzer eines Kraftfahrzeugs mit gewöhnlichem Standort in einem Mitgliedstaat, das in einem anderen Mitgliedstaat verkehrt, als im Sinne des Abkommens versichert gilt, selbst wenn er in Wahrheit nicht versichert ist. Hieraus folgt, daß das UCI für die Regulierung eines jeden Schadensfalls haftet, der in Italien von einem Fahrzeug aus einem anderen Mitgliedstaat verursacht wird, selbst wenn der Fahrer nicht versichert ist.

32. Durch Empfehlung 73/185 vom 15. Mai 1973 (ABl. L 194 vom 16. Juli 1973, S. 13) hat die Kommission in der Erwägung, daß die sechs nationalen Versicherungsbüros der ursprünglichen Mitgliedstaaten am 16. Oktober 1972 ein Abkommen entsprechend den in der Richtlinie des Rates enthaltenen Vorschriften geschlossen haben, die ursprünglichen Mitgliedstaaten ersucht, vom 1. Juli 1973 an auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Kraftfahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im europäischen Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu verzichten.

Zu einem späteren Zeitpunkt, durch Entscheidung 74/166 vom 6. Februar 1974 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 13), hat die Kommission unter Kenntnisnahme von dem Beitritt der nationalen Büros aller Mitgliedstaaten zu dem bereits genannten Abkommen vom 12. Dezember 1973 den Stichtag für die Beseitigung der fraglichen Kontrolle auf den 15. Mai 1974 festgesetzt.

33. Zwei weitere Rechtshandlungen der Kommission betreffend das System der grünen Karte sind im vorliegenden Fall ohne Bedeutung: die Entscheidung 74/167 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 14) und die Empfehlung 74/165/EWG vom 10. Februar 1974 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 12).

34. Am 22. Juli 1975 hat das „Motor Insurers' Bureau" im eigenen Namen und im Namen aller Büros der Gemeinschaft bei der Kommission mit dem Formblatt A/B den Inhalt des Musterabkommens und des Zusatzabkommens angemeldet, um ein Negativattest oder eine Freistellung zu erlangen.

35. Am 25. Januar 1975 hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 17/62 des Rates bei der Kommission Beschwerde gegen das Verhalten des UCI mit dem Ziel eingelegt, eine Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag feststellen zu lassen, die im wesentlichen darin bestehe, daß

— das UCI die in Nr. 4 b (iii) des „Interbüro"-Musterabkommens enthaltene Fakultativklausel nicht übernommen und die „loss-adjuster" von der Regulierung von „Grüne-Karte-Schäden" ausgeschlossen habe;
— das UCI sich das Recht vorbehalte, jederzeit und ohne Angabe von Gründen einen von ausländischen Versicherern der Klägerin erteilten Auftrag zur Regulierung von Schadensfällen der oben genannten Art zurückzuweisen oder zu widerrufen.

36. Aufgrund dieses Antrags hat die Kommission eine förmliche Untersuchung eingeleitet, welche noch nicht abgeschlossen ist.

37. Zugleich mit der Einreichung der Beschwerde bei der Kommission hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens bei

dem Tribunale Civile e Penale Mailand beantragt, den vom UCI erhobenen Anspruch für rechtswidrig zu erklären, die Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen allein solchen Versicherungsgesellschaften zu übertragen, die Mitglieder des UCI sind, und folglich jedes Vorgehen des UCI gegenüber Dritten mit dem Ziel, die Betätigung der Klägerin zu beschränken und deren Kunden abzuwerben, für rechtswidrig zu erklären.

38. Mit Beschluß vom 29. April 1976 hat das Tribunale Mailand dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Sind die Richtlinie 72/166/EWG des Rates (ABl. L 103 vom 2. Mai 1972), die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission (ABl. L 194 vom 16. Juli 1973) und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission (ABl. L 87 vom 30. März 1974) dahin auszulegen, daß sie eine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen den nationalen Versicherungsbüros oder für ein Verhalten der einzelnen nationalen Büros oder der diesen angeschlossenen Unternehmen darstellen, die eine Beschränkung oder Beseitigung des Wettbewerbs derjeningen Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen besteht, beinhalten oder bezwecken, indem sie derartige Tätigkeiten ausnahmslos den dem nationalen Büro angeschlossenen Versicherungsunternehmen vorbehalten?

2. Ungeachtet der Antwort auf Frage 1: Verbieten die Artikel 85, 86 und 90 EWG-Vertrag innerstaatliche Rechtsvorschriften, Interbüro-Abkommen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche die Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schäden allein solchen Versicherungsunternehmen vorbehalten, die dem nationalen Büro angeschlossen sind, und solche Unternehmen ausschließen, die nur Regulierungsgeschäfte betreiben und dem Büro nicht angeschlossen sind, auch wenn diese von den im Herkunftsland tätigen Versicherungsunternehmen, bei denen das den Schaden verursachende Fahrzeug versichert ist, benannt worden sind?

3. Ungeachtet der Antwort auf Frage 1: Verbieten der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 7 des Vertrages) und die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht (Artikel 52 des Vertrages) sowie über den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 59 des Vertrages) innerstaatliche Rechtsvorschriften und Verhaltensweisen, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unmittelbar oder mittelbar eine Behinderung der tatsächlichen Ausübung und Vornahme der gewerblichen Regulierung von Schadensfälle durch ein im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassenes Unternehmen bewirken, auch wenn sich die Vorschrift oder das Verhalten auf ein nationales Versicherungsbüro im Sinne der in der Richtlinie 72/166/EWG gegebenen Definition bezieht?

4. Bei Bejahung der Frage 1: Sind die dort genannten Rechtshandlungen der Gemeinschaft unter Berücksichtigung sowohl der Artikel 7, 52, 59, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag als auch aller etwaigen anderen Mängel der Rechtmäßigkeit (einschließlich fehlender Begründung und Verletzung wesentlicher Formvorschriften) gültig?"

Verfahren

Der Vorlagebeschluß ist am 27. September 1976 beim Gerichtshof eingegangen. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben das Ufficio Henry van Ameyde SRL, die SRLUCI, die italienische Regierung, die belgische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemein-

schaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

Auf den Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts sind die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission um nähere Angaben zu bestimmten Punkten gebeten worden.

Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

Erklärungen der Firma van Ameyde

In tatsächlicher Hinsicht weist van Ameyde darauf hin, daß die Entschlossenheit des UCI, die „loss-adjuster" von jeder Tätigkeit bei der Bearbeitung und Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen auszuschließen, in offiziellen Handlungen und Entscheidungen förmlich bestätigt worden sei. Darüber hinaus dulde das UCI auch keine Mitwirkung dieser Unternehmen, soweit diese formell von Versicherungsgesellschaften beauftragt würden, die dem UCI angeschlossen seien.

Für die Firma van Ameyde führe dies praktisch zu einer vollständigen Schließung des italienischen Marktes, auf dem sie nunmehr ihre typische unternehmerische Tätigkeit nicht mehr ausüben könne.

Van Ameyde unterstreicht, daß die Verantwortung, die das nationale Büro in rechtlicher Hinsicht übernehme, in wirtschaftlicher Hinsicht nicht zu dessen Lasten gehe; die Rechtspersönlichkeit des nationalen Versicherungsbüros sei technischer Art und diene lediglich zur Abschirmung der angeschlossenen Unternehmen; die Regulierungstätigkeit könne von der Versicherungstätigkeit unterschieden werden.

Das System der grünen Karte verfolge den Zweck, die Entschädigung der Geschädigten dadurch zu erleichtern, daß die Haftung bei einer einzigen Stelle konzentriert werde.

Diese Haftung des nationalen Zentralbüros sei jedoch rein technischer Art und nur scheinbar eine wirkliche Haftung. Sobald sie ausgelöst werde, gehe das mit ihr verbundene wirtschaftliche Risiko infolge einer automatischen Rückgriffsregelung auf eine andere Stelle über. Das nationale Versicherungsbüro des Staates, in dem sich der Unfall ereignet habe, sei zur Entschädigung des Geschädigten verpflichtet, der sich unmittelbar an dieses Büro wenden könne. Das Büro habe jedoch einen Rückgriffsanspruch gegen den ausländischen Versicherer oder, wenn dieser nicht zahle, gegen das nationale Versicherungsbüro des Landes, in dem das den Unfall verursachende Fahrzeug seinen gewöhnlichen Standort habe und das die grüne Karte erteilt habe.

Unabhängig vom Vorliegen einer gültigen grünen Karte treffe die Haftung somit letzten Endes immer den ausländischen Versicherer des Schädigers; ferner bestehe eine subsidiäre Haftung des nationalen Büros dieses Versicherers, die dann eingreife, wenn dieser nicht leiste. Ausgenommen hiervon sei nur der Fall des völligen Fehlens einer gültigen Versicherung, in dem jedoch die Haftung das nationale Büro des Staates treffe, in dem das die Schäden verursachende Kraftfahrzeug seinen gewöhnlichen Standort habe.

Für das behandelnde Büro erwachse aus den Ersatzleistungen an die Geschädigten keinerlei Verlustrisiko. Hieraus ergebe sich eindeutig, daß nicht das behandelnde Büro, sondern vielmehr der ausländische Versicherer oder allenfalls dessen nationales Versicherungsbüro die von den Modalitäten und der Höhe der Ersatzleistung eigentlich Betroffenen seien.

Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise sei das UCI kein Wirtschaftsteilnehmer, der diejenigen Unternehmen, die zur Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen potentiell in der Lage seien, überlagere oder ersetze, sondern lediglich das Werkzeug, mittels dessen diese Unternehmen (das heißt die Versicherungsunternehmen) sich eine nicht gerechtfertigte

Alleinberechtigung bei der Ausübung dieser Tätigkeiten vorbehielten.

Im übrigen werde der inländische italienische Markt für Dienstleistungen der Bearbeitung und Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen mit Hilfe des UCI unter den nationalen Versicherungsgesellschaften (genauer gesagt, zwischen den bedeutendsten Gesellschaften) aufgeteilt. Da nur die bedeutendsten italienischen Versicherungsgesellschaften über eigene Büros verfügten, die auf die Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen spezialisiert seien, bleibe die Bearbeitung und Regulierung der hier fraglichen Schadensfälle unter dem Deckmantel des UCI, letztlich ihnen, und nur ihnen, vorbehalten.

Der Markt für die Regulierung von „Grüne-Karte-Schäden" sei eigenständig und könne von der Versicherungstätigkeit im engen Sinne getrennt werden.

Was den Bereich der rein inländischen Schadensfälle betreffe, so verfügten allein die bedeutendsten italienischen Kraftfahrzeughaftpflicht-Versicherer über einen eigenen Dienst für deren Bearbeitung und Regulierung. Die weniger bedeutenden Unternehmen verfügten dagegen in der Regel nicht über einen derartigen Dienst und müßten deshalb für die erforderliche Bearbeitung von Schadensfällen auf die Mitarbeit privater Regulierungsbüros zurückgreifen.

Van Ameyde unterstreicht die Widersprüchlichkeit dieser Situation, in der die selbständige Tätigkeit der Regulierung und Bearbeitung von Schadensfällen in vollem Umfang zugelassen sei, soweit sie sich auf rein inländische Schadensfälle beziehe, jedoch verboten sei, soweit sie Schadensfälle betreffe, die in Italien durch ausländische Kraftfahrzeuge verursacht würden.

Zur ersten Frage

In den einschlägigen Rechtshandlungen der Gemeinschaft werde in keiner Weise auf das Interbüro-Musterabkommen ausdrücklich Bezug genommen, dieses werde dort auch nicht gewertet, so daß die zwischen den Zusatzabkommen und dem Musterabkommen bestehende Verbindung lediglich den Schluß zulasse, daß die dem System der Abkommen gemeinsamen Leitlinien in allgemeiner Form anerkannt worden seien; hierin allein könne jedoch keine gezielte Zustimmung zu den einzelnen Klauseln der verschiedenen Abkommen gesehen werden. Daß die Rechtshandlungen der Gemeinschaft sich auf die Feststellung der Übereinstimmung der Abkommen mit den in der Richtlinie enthaltenen „Grundsätzen" beschränkten, werde im übrigen durch den Wortlaut der Empfehlung und den der Entscheidung bestätigt.

Berücksichtige man, daß die einzige entscheidende Voraussetzung für die Verwirklichung der in der Richtlinie genannten Ziele in der Übernahme einer Garantie für bestimmte Schadensfälle durch das nationale Büro bestehe; daß die damit verbundene Garantenstellung von der wirtschaftlichen Tätigkeit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen nicht von vornherein untrennbar sei; daß die von dem nationalen Versicherungsbüro übernommene rechtliche Garantieverpflichtung nicht zu einem wirtschaftlichen Risiko führe, das es rechtfertige, diesem die Befugnis zuzugestehen, nach Belieben eine bestimmte Gruppe potentieller Regulierungsunternehmen auszuschließen; daß die Tätigkeit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen von der Versicherungstätigkeit unterschieden werden könne, man also nicht notwendig Versicherer sein müsse, um die erstgenannte Tätigkeit auszuüben — bei Berücksichtigung all dieser Umstände könne aus der in der Empfehlung und der Entscheidung inzidenter getroffenen Feststellung des Bestehens der von der Richtlinie vorgesehenen Abkommen nicht der Schluß gezogen werden, aus der Bereitstellung eines einzigen nationalen Garanten folge notwendig eine Beschränkung der Tätigkeit der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen mit-

tels eines Ausschlusses der Gesellschaften und Büros, die sich nur mit der Regulierung befaßten, zugunsten solcher Versicherungsgesellschaften, die dem nationalen Garanten angeschlossen seien.

Die untersuchten Rechtsbehandlungen der Gemeinschaft könnten nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen der nationalen Versicherungsbüros rechtfertigten, die den Wettbewerb auf dem Sektor der Regulierung von Schadensfällen beschränkten. Es könne nicht die Ansicht vertreten werden, daß die fraglichen Rechtshandlungen der Gemeinschaft zum Erlaß innerstaatlicher Rechtsvorschriften ermächtigten oder gar verpflichteten, welche eine Beschränkung oder Beseitigung des Wettbewerbs auf dem Gebiet der Regulierung von Schadensfällen bezweckten oder bewirkten.

Zur zweiten Frage

Nach Artikel 85 EWG-Vertrag seien wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und vergleichbare Handlungen nicht allein auf dem Gebiet der gewerblichen und kaufmännischen Tätigkeiten im engeren Sinne verboten, sondern auch auf dem Gebiet der Dienstleistungen im allgemeinen, und insbesondere auf dem Gebiet der Versicherungstätigkeit und den damit verbundenen Hilfstätigkeiten.

Eines der wesentlichen Elemente der Wettbewerbsfreiheit bestehe in der jedem Unternehmer gegebenen Möglichkeit, seine Hilfspersonen frei auszuwählen. Für die Wettbewerbsfreiheit innerhalb des Gemeinsamen Marktes sei es deshalb grundsätzlich wesentlich, daß ein in einem beliebigen Mitgliedstaat ansässiger Unternehmer diese Wahlmöglichkeit bei der Bestimmung von Hilfspersonen in anderen Mitgliedstaaten ohne irgendwelche Behinderungen ausüben könne. Eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren nationalen Unternehmensvereinigungen oder -organisationen, in der die Mitglieder einer an der Vereinbarung beteiligten inländischen Vereinigung oder Organisation auf ihr Recht zur Auswahl ihrer Hilfspersonen in einem anderen Mitgliedstaat der EWG verzichten und dieses Recht zugleich der entsprechenden Vereinigung oder Organisation dieses Staates übertragen, so daß allein diese Vereinigung oder Organisation berechtigt ist, nach ihrem Ermessen — unmittelbar oder unter Bestimmung eines ihrer Mitglieder — als Hilfsperson tätig zu werden, stelle daher eine Vereinbarung zwischen Unternehmen dar, welche unter Verstoß gegen das in Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag enthaltene Verbot den Wettbewerb beschränke.

Van Ameyde verweist hierzu auf die Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 1971, *Vereniging van Cementhandelaren* (ABl. L 13 vom 17. Januar 1972), und die Entscheidung der Kommission vom 23. Dezember 1971, *Nederlandse Cement-Handelmaatschappij* (ABl. L 22 vom 26. Januar 1972).

Eine derartige Vereinbarung bezwecke und bewirke eine Beschränkung des Wettbewerbs zwischen den ausländischen Versicherern von Fahrzeugen, die in Italien in Unfälle verwickelt worden seien, da die mehr oder weniger große Effizienz der im Anschluß an die Wahl der einen anstelle der anderen möglichen Hilfsperson erlangten Dienstleistung zur Meinungsbildung der Öffentlichkeit beitrage und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinflusse, die Mitglieder der genannten Organisation seien.

Eine Beschränkung des Wettbewerbs ergebe sich auch aus den Auswirkungen der Vereinbarung auf der Ebene der auf dem inländischen Markt tätigen Hilfspersonen, die von den ausländischen Unternehmen, welche über ihre nationale Organisation an der Vereinbarung beteiligt seien, herangezogen werden könnten.

Eine derartige Vereinbarung verändere die einheitliche Struktur des Gemeinsamen Marktes durch Isolierung der einzelnen inländischen Märkte auf dem besonderen Gebiet der von Hilfsunternehmen angebotenen Dienstleistungen. Die Ver-

einbarung bewirke in der Tat den Boykott einer ganzen Gruppe von Hilfsunternehmen, die durchaus imstande seien, die ihnen gegebenenfalls anvertrauten Dienstleistungen zu erbringen.

Zusammenfassend kommt Van Ameyde zu dem Ergebnis, daß die Bestimmungen des Interbüro-Musterabkommens, insbesondere der Nummern 4 Buchstabe b (Fakultativklausel), 6 und 7 eine Vereinbarung — jedenfalls Klauseln einer Vereinbarung — darstellten, die den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes beschränke und deshalb gemäß Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag verboten sei; dies ergebe sich daraus, daß

a) dieses Abkommen die Bestimmung, wonach der ausländische Versicherer für die Regulierung des entstandenen Schadens eine Hilfsperson seiner Wahl und seines Vertrauens im Unfallstaat bestimmen könne, zur Fakultativklausel erkläre;
b) selbst bei Übernahme dieser Fakultativklausel jedes nationale Versicherungsbüro, das als behandelndes Büro tätig werde, die Bestimmung von Hilfspersonen durch einen Versicherer, der Mitglied eines anderen nationalen Büros ist, nach eigenem Belieben annehmen oder zurückweisen könne;
c) selbst bei Übernahme der Fakultativklausel und von dem betroffenen ausländischen Versicherer geäußerter „Bitte um Benennung" das behandelnde Büro die Möglichkeit habe, nach eigenem Belieben jederzeit die Bestellung der von dem betroffenen ausländischen Versicherer benannten Hilfsperson zu widerrufen;
d) es dem behandelnden Büro völlig freistehe zu bestimmen, in welcher Weise die Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen für Rechnung des betroffenen ausländischen Versicherers durchzuführen sei, einschließlich der Möglichkeit, dem ausländischen Versicherer ungeachtet einer entgegenstehenden Äußerung ein Mitglied des behandelnden Büros als Hilfsperson aufzudrängen;
e) das Abkommen jedenfalls eine Diskriminierung zwischen den Unternehmen bewirke, die von dem ausländischen Versicherer benannt werden könnten, d. h. zwischen denjenigen Zweigniederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen, die zur Ausübung des Kraftfahrzeugversicherungsgeschäfts im Land des behandelnden Büros zugelassen seien, und solchen Unternehmen, die nur bei der Regulierung tätig würden. Benenne der ausländische Versicherer eine Zweigniederlassung, so binde diese Benennung das behandelnde Büro, wohingegen dann, wenn es sich um das Unternehmen eines „loss-adjuster" handele, es im Ermessen des behandelnden Büros liege, die Benennung anzunehmen oder zurückzuweisen.

Die — allerdings verspätete — Anmeldung dieser Vereinbarungen bei der Kommission gemäß der Verordnung Nr. 17/62 bestätige, daß das Interbüro-Abkommen gegen das in Artikel 85 Absatz 1 enthaltene Verbot verstoße.

Da kein Zweifel daran bestehen könne, daß es sich bei dem nationalen Versicherungsbüro um eine Vereinigung von Versicherungsunternehmen im Sinne der Richtlinie und der Interbüro-Abkommen handele, ist Ameyde der Ansicht, daß folgende Beschlüsse gemäß Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag verboten seien:

1. Der Beschluß des italienischen nationalen Büros, die in Nummer 4 Buchstabe b des Interbüro-Musterabkommens enthaltene Fakultativklausel nicht zu übernehmen;
2. die Entscheidung des Verwaltungsrates des UCI, der Benennung eines nur mit der Regulierung von Schadensfällen befaßten Unternehmens als Beauftragten für die Regulierung von Schadensfällen durch ausländische Versicherer in keiner Weise Folge zu leisten;
3. der Beschluß des Verwaltungsrates des UCI, in keiner Weise zuzulassen, daß „loss-adjuster" bei der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen — auch nicht als Beauftragte italieni-

scher Versicherungsunternehmen, die mit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen förmlich beauftragt worden sind — tätig werden.

Die Rechtswidrigkeit derartiger Beschlüsse sei von der Kommission und vom Gerichtshof mehrfach bestätigt worden.

Innerstaatliche Rechtsvorschriften, die Vereinbarungen und Beschlüssen, welche nach Gemeinschaftsrecht verboten seien, den Rang zwingender staatlicher Rechtssätze verliehen, seien nicht zulässig. In jedem Fall seien die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten nach dem System des EWG-Vertrags verpflichtet, innerstaatliche Rechtsvorschriften in einer mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarenden Weise, nicht aber so auszulegen und anzuwenden, daß diese in einen Widerspruch hierzu gerieten.

Artikel 86 EWG-Vertrag

Vom geographischen Standpunkt her sei es offensichtlich, daß Italien, wo sich das Verhalten des UCI auswirke, einen „wesentlichen Teil" des Gemeinsamen Marktes ausmache.

Das UCI und die ihm angeschlossenen Versicherungsunternehmen nähmen eine beherrschende Stellung ein. Hierbei sei ohne Bedeutung, daß diese beherrschende Stellung sich aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften ergebe oder von diesen zumindest anerkannt worden sei: *General Motors Continental/Kommission* (Slg. 1975, 1367).

Die italienischen Versicherungsunternehmen mißbrauchten ihre marktbeherrschende Stellung mittels ihres nationalen Büros. Nachdem sie eine beherrschende Stellung auf dem besonderen Markt der Regulierung von „Grüne-Karte-Schäden" aufgrund eines systematischen Boykotts der „loss-adjuster" erlangt hätten, nutzten sie diese beherrschende Stellung aus, um potentielle Wettbewerber auszuschließen, mit dem Ziel, den Markt unter sich aufzuteilen; vgl. die Rechtssache *ICI und CSC/Kommission* (Slg. 1974, 224).

Die Unternehmen der „loss-adjuster" seien durchaus in der Lage, die Dienstleistungen der Bearbeitung und Regulierung internationaler Schadensfälle zu erbringen, so daß das Verhalten des UCI, das eine Diskriminierung zugunsten der ihm angeschlossenen Versicherungsunternehmen darstelle, als mißbräuchlich erscheine und dem Verhalten vergleichbar sei, welches in der Sache *GEMA* (ABl. L 134 vom 20. Juni 1971) mißbilligt worden sei.

Van Ameyde ist ferner der Ansicht, daß das UCI seine beherrschende Stellung durch „unmittelbare oder mittelbare Erzwingung unangemessener ... Geschäftsbedingungen" mißbrauche. Der Begriff der unangemessenen Geschäftsbedingungen erfasse auch die Konstruktion, die es dem UCI erlaube, dem ausländischen Versicherer die Mitwirkung eines seiner Mitglieder als Hilfsperson aufzuzwingen, ohne daß der ausländische Versicherer eine entsprechende Benennung ausgesprochen habe und ohne daß dieser die Leistungen dieser Hilfsperson zurückweisen könne.

Artikel 90 EWG-Vertrag

Eine Freistellung von der Beachtung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags sei nur dann gegeben, wenn die in Artikel 90 Absatz 2 enthaltenen Bestimmungen für den vorliegenden Fall anwendbar erklärt werden sollten.

Der Umstand, daß dem UCI eine Garantiefunktion bezüglich des Ersatzes des von ausländischen Kraftfahrzeugen verursachten Schadens zugewiesen worden sei, führe nicht dazu, daß das UCI als Unternehmen anzusehen sei, das mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sei, da die bloße Garantiefunktion als solche nicht die Erfüllung einer so wesentlichen Tätigkeit mit sich bringe, daß sie als Unternehmenstätigkeit angesehen werden könne.

Unterstelle man aber, daß diese Funktion als eine von dem in Artikel 90 Absatz 2 enthaltenen Begriff erfaßte Dienstlei-

stung anzusehen sei, so könne sich die Beschränkung der Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln des Vertrages nur auf die Dienstleistung der Garantie für den Schadensersatz erstrecken, nicht aber die übrigen hiermit in Zusammenhang stehenden, jedoch zu unterscheidenden Dienstleistungen — wie die Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen — erfassen. Die Befreiung von der Beachtung der Wettbewerbsregeln gelte nur, „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der (dem Unternehmen übertragenen) besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert". Die Erfüllung der institutionellen Aufgaben des UCI erfordere jedoch keine Wettbewerbsbeschränkung durch Ausschaltung einer ganzen Kategorie potentieller Wettbewerber aus dem Kreis der Unternehmen, welche die Hilfsdienste der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen übernehmen könnten.

Zur dritten Frage

Artikel 7 EWG-Vertrag

Bei Berücksichtigung der zwischen Artikel 7 und den Artikeln 52 und 59 bestehenden Verbindungen sei es offensichtlich, daß jede Verletzung der zuletzt genannten Bestimmungen zugleich eine Verletzung des Artikels 7 darstelle.

Artikel 52 EWG-Vertrag

Artikel 52 und 59 trügen dazu bei, ein grundlegendes Ziel des Gemeinsamen Marktes zu verwirklichen, nämlich die Beseitigung der einem gemeinsamen Markt entgegenstehenden Hindernisse auf dem Gebiet des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs. Wollte man im vorliegenden Fall die Artikel 52 und 59 in dem Sinne auslegen, daß sie innerstaatliche Rechtsvorschriften, Vereinbarungen, Beschlüsse oder Verhaltensweisen wie diejenigen, auf die das UCI seine Handlungen stütze, zuließen, so münde dies in eine Isolierung des nationalen italienischen Marktes auf dem besonderen Gebiet der fraglichen Hilfsdienste.

Die von Artikel 52 verbotenen Beschränkungen beträfen nicht allein das Niederlassungsrecht unter dem Gesichtspunkt der theoretischen Möglichkeit der Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit, sondern auch andere mittelbare Beschränkungen, welche zu einer Diskriminierung zwischen den eigenen Staatsangehörigen und den durch das Niederlassungsrecht begünstigten Ausländern führten, indem die zuletzt genannten an der Ausübung dieses ihnen förmlich garantierten Rechts gehindert würden.

Die italienischen „loss-adjuster" könnten sich trotz allem dadurch auf dem Markt halten, daß sie ihre typische Tätigkeit auf dem Gebiet der inländischen Schadensfälle ausübten; diese Möglichkeit sei für ausländische „loss-adjuster" oder Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmensgruppen ganz und gar theoretisch, soweit rein inländische Schadensfälle betroffen seien, und ausgeschlossen, soweit es sich um Schadensfälle handele, die von ausländischen Kraftfahrzeugen verursacht würden.

Es sei ohne jeden Sinn, dem ausländischen „loss-adjuster" abstrakt das Recht zuzugestehen, in Italien Zweigniederlassungen zu gründen, wenn im Anschluß daran seine typische Tätigkeit konkret verhindert oder inhaltslos gemacht werde.

Artikel 59 EWG-Vertrag

Die angegriffenen Beschränkungen verletzten ferner die in Artikel 59 enthaltenen Bestimmungen,

— da sie eine Diskriminierung zwischen einem italienischen und einem ausländischen „loss-adjuster" begründeten: Während der erstgenannte seine typische Tätigkeit in Italien als Beauftragter italienischer Versicherungsunternehmen frei ausüben könne, sei es dem ausländischen „loss-adjuster" oder seinen italienischen Zweigniederlassungen nicht möglich, als Beauftragter ausländischer Versicherungsunternehmen tätig zu werden.

— weil sie zu einer Diskriminierung zwischen den Empfängern der Dienstleistungen der „loss-adjuster" führten, da italienische Versicherungsunternehmen ihre Hilfspersonen frei auswählen könnten, wohingegen ausländische Versicherungsunternehmen keinen derartigen Spielraum hätten, sondern verpflichtet seien, die Hilfsdienste der dem UCI angeschlossenen Versicherungsunternehmen in Anspruch zu nehmen..

Der vorliegende Fall werfe unter dem Gesichtspunkt der Dienstleistungsfreiheit ferner die Frage auf, ob das Verhalten des UCI mit Artikel 62 EWG-Vertrag vereinbar sei. Es handele sich nämlich um neue Beschränkungen der bei Inkrafttreten des EWG-Vertrages tatsächlich erreichten Freiheit des Dienstleistungsverkehrs.

Die Bestimmungen des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr und insbesondere das in Artikel 62 enthaltene Verbot begrenzten die in Artikel 90 Absatz 2 vorgesehene Ausnahme. Die Frage, inwieweit ein Mitgliedstaat neue Beschränkungen der zuvor erreichten Dienstleistungsfreiheit einführen dürfe, richte sich nach Artikel 55 des Vertrages, der hier infolge der in Artikel 66 enthaltenen Verweisung Anwendung finde und diejenigen Tätigkeiten betreffe, die in dem betreffenden Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden seien. Die jedem Mitgliedstaat eingeräumte Befugnis, gemäß Artikel 90 Absatz 2 neue Monopole oder Vorzugsstellungen zu schaffen, welche ein zuvor geltendes System freier Dienstleistung beseitigen, könne daher nur insoweit ausgeübt werden, wie den monopolisierten Dienstleistungen eine hinreichend enge Verbindung mit der Ausübung öffentlicher Gewalt zuerkannt werden könne.

Zur vierten Frage

Für den Fall, daß der Gerichtshof die erste Auslegungsfrage bejahe, stellt sich die Firma van Ameyde auf den Standpunkt, daß die fraglichen Rechtshandlungen der Gemeinschaft nicht gültig seien.

Für die Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 ergebe sich dies aus folgenden Gründen:

— Fehlen jeglicher Begründung bezüglich der Tätigkeit der bloßen Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen, bei der es sich um eine untergeordnete Tätigkeit handele, die außerhalb des eigentlichen Gegenstands der Richtlinie liege;
— Ermessensmißbrauch, erklärtes Ziel der Richtlinie sei nämlich die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht;
— Verletzung der Artikel 7, 52 ff., 85, 86 und 90 EWG-Vertrag;
— Verletzung wesentlicher Formvorschriften, da in der Richtlinie als Rechtsgrundlage allein Artikel 100 EWG-Vertrag angegeben sei.

Das gleiche treffe für die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974 und die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission vom 15. Mai 1973 zu, wenn man unterstelle, daß die zuletzt genannte Empfehlung im Rahmen des vorliegenden Verfahrens auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden könne.

Die Firma Ameyde schlägt folgende Beantwortung der Vorlagefragen vor:

1. Die Richtlinie 72/166/EWG des Rates, die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission stellen keine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen den nationalen Versicherungsbüros oder Verhaltensweisen irgendeines nationalen Büros oder der ihm angeschlossenen Unternehmen dar, die eine Beschränkung oder Beseitigung des Wettbewerbs derjenigen Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von durch ausländ-

dische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen besteht, beinhalten oder bezwecken, indem sie derartige Tätigkeiten ausnahmslos den dem nationalen Büro angeschlossenen Versicherungsunternehmen vorbehalten;

2. Artikel 85, 86 und 90 EWG-Vertrag verbieten innerstaatliche Rechtsvorschriften, Interbüro-Abkommen, Beschlüsse, aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen sowie sonstige Verhaltensweisen, welche die Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schäden allein solchen Versicherungsunternehmen vorbehalten, die dem nationalen Büro angeschlossen sind, und „loss-adjuster" ausschließen, die dem Büro nicht angeschlossen sind, auch wenn diese von den im Herkunftsland tätigen Versicherungsunternehmen, bei denen das den Schaden verursachende Fahrzeug versichert ist, benannt worden sind;
3. der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 7 des Vertrages) und die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht (Artikel 52 ff. des Vertrages) sowie über den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 59 des Vertrages) verbieten innerstaatliche Rechtsvorschriften und Verhaltensweisen, die in einem Mitgliedstaat unmittelbar oder mittelbar eine Behinderung der tatsächlichen Ausübung und Vornahme der gewerblichen Regulierung von Schadensfällen durch ein im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassenes Unternehmen bewirken, auch wenn sich die Vorschrift oder das Verhalten auf ein nationales Versicherungsbüro im Sinne der in der Richtlinie 72/166/EWG gegebenen Definition bezieht.

Bei Bejahung der ersten Frage:

4. Die dort genannten Rechtshandlungen der Gemeinschaft müssen wegen Verstoßes gegen die Artikel 7, 52 ff., 59, 85, 86 und 90 EWG-Vertrag sowie wegen fehlender Begründung, Ermessensmißbrauchs und Verletzung wesentlicher Formvorschriften als rechtswidrig angesehen werden.

Erklärungen des Ufficio Centrale Italiano

In tatsächlicher Hinsicht weist das UCI insbesondere auf zwei Gesichtspunkte des Systems der grünen Karte hin:

a) Die Bitte um Übertragung der Sache an eine in der Fakultativklausel genannte Organisation müsse vom zahlenden Büro geäußert und vom behandelnden Büro angenommen werden, weil die Büros gegenüber den geschädigten Personen für die einwandfreie Erfüllung der Verpflichtungen allein verantwortlich seien, die dem ausländischen Versicherer des verantwortlichen Kraftfahrers beziehungsweise der mit der Sache betrauten Organisation im Unfallstaat oblägen.
b) Die Fakultativklausel umfasse alle Fälle der Wahl von Organisationen, die nicht lediglich die Bearbeitung von Schadensfällen, sondern auch die Zahlung des Schadensersatzes unter Auslage der erforderlichen Mittel bewirkten. Die Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen bestehe in Wirklichkeit aus diesen beiden Tätigkeiten. In Artikel 4 Buchstabe b des Abkommens heiße es: „... die Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen einem zu diesem Zweck benannten Korrespondenzunternehmen zu überlassen."

Das Abkommen lege Wert darauf, die Seriosität der Organisationen sicherzustellen, denen die Funktionen des behandelnden Büros übertragen würden, wobei aber das behandelnde Büro weiterhin verantwortlich bleibe. Dies erkläre, warum das behandelnde Büro stets sein Einverständnis mit der Benennung seines ihm vom zahlenden Büro angegebenen Beauftragten erklären müsse; deshalb habe es auch das Recht zum Widerruf.

Die übliche Tätigkeit eines „loss-adjuster" umfasse lediglich die Bearbeitung der Akten. Diese Tätigkeit sei sowohl in Italien als auch in den anderen Ländern, welche nicht die gesamte Fakultativklausel, sondern nur die ersten beiden Punkte übernähmen, völlig frei. Italienische

Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherer wendeten sich üblicherweise für Ermittlungen, Expertisen und die Bearbeitung von Schadensfällen an „loss-adjuster", und zwar sowohl für die mehr als 5 Millionen inländischen Schadensfälle als auch für die etwa 30 000 „Grüne-Karte-Schadensfälle", von denen ungefähr 10 000 bei dem UCI angemeldet würden.

Die Tätigkeit der Festsetzung und Zahlung des Schadensersatzes, das heißt die eigentliche Regulierungstätigkeit, sei demgegenüber keine typische Tätigkeit der Unternehmen der „loss-adjuster". Die in Artikel 4 belassene Möglichkeit, für die Erfüllung dieser über die Bearbeitung hinausgehenden Aufgaben unter fortbestehender Verantwortung des Büros auch derartige Unternehmen zu beauftragen, stehe im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Rechtsstellung der „loss-adjuster" in den einzelnen Staaten hinsichtlich der Rechtsform des betreffenden Unternehmens, der staatlichen Kontrollen zur Gewährleistung seiner Zahlungsfähigkeit oder endlich der währungsrechtlichen Vorschriften.

Nach der Fakultativklausel sei das Büro ferner befugt, auch die Benennung eines ihm angeschlossenen Versicherungsunternehmens abzulehnen, so daß nicht ersichtlich sei, inwiefern von einer Wettbewerbsverzerrung gesprochen werden könne, da doch die Versicherer und die privaten Büros völlig gleich behandelt würden. Das UCI könne durchaus — wie übrigens auch alle anderen Büros — selbst die Schadensregulierung übernehmen. Wenn es dies nicht tue, so sei es berechtigt, seine Beauftragten — für die es verantwortlich bleibe — frei auszuwählen.

Sollte es soweit kommen, daß die Büros der neun EWG-Mitgliedstaaten sich tatsächlich gezwungen sähen, gegen ihren Willen die von ihnen den jeweiligen Regierungen gegebene Garantie zurückzunehmen, so ergäbe sich hieraus für die Mitgliedstaaten der EWG unweigerlich die Notwendigkeit, die Benutzer von in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Kraftfahrzeugen an den Grenzen wieder daraufhin zu kontrollieren, ob sie eine Versicherung haben. Dies bedeute unwiderruflich das Ende des gemeinschaftlichen Gebiets des freien Kraftfahrzeugverkehrs.

Das Vorbringen des Büros van Ameyde laufe darauf hinaus, das vor Inkrafttreten der Pflichtversicherung geltende System wieder einzuführen, das System also, das abgeschafft worden sei, weil es wesentliche Nachteile für die Unfallgeschädigten mit sich gebracht habe und für die Staaten unbefriedigend gewesen sei. Um die Rechte der Geschädigten zu schützen, werde das nationale behandelnde Büro zur Zeit als Versicherer des ausländischen Kraftfahrers angesehen.

Ein weiterer Nachteil des früheren Systems, auf das sich das Büro van Ameyde jetzt berufe, bestehe darin, daß das Schadenregulierungsbüro von den Anweisungen und Interessen ausländischer Versicherer abhängig sei. Erkläre der ausländische Versicherer nicht sein Einverständnis mit der Zahlung, so erhalte der Geschädigte keinen Ersatz. Da dies oft vorgekommen sei, habe man durch das System der Büros die Geschädigten von dieser Abhängigkeit befreien wollen, indem man für die Geschädigten die Möglichkeit geschaffen habe, sich in ihrem eigenen Land an eine zahlungskräftige und von der Regierung beaufsichtigte Organisation zu halten.

Seit Inkrafttreten des Pflichtversicherungsgesetzes in Italien habe sich das UCI zur Erfüllung der ihm durch das Gesetz übertragenen Aufgaben an Beauftragte gewandt, bei denen Organisation und Zahlungsfähigkeit, Beaufsichtigung durch den Staat und das Vorliegen währungsrechtlicher Genehmigungen zu der Annahme berechtigt hätten, daß die sozialen Zielsetzungen des Gesetzes am besten von ihnen verwirklicht werden könnten, das heißt im Inland niedergelassene italienische oder ausländische Versicherungsunternehmen, die im Besitz der Genehmigung des zuständigen italienischen Ministers zum Betrieb der Kraft-

fahrzeug-Haftpflichtversicherung in Italien seien.

Bei dieser tatsächlichen Lage seien die „loss-adjuster" völlig frei, ihre Tätigkeit unter Einschaltung der in Italien benannten Unternehmen auszuüben.

Das Büro van Ameyde wolle sich offenbar an die Stelle des behandelnden Büros setzen, wobei dieses allerdings nach wie vor für die Handlungen des Büros van Ameyde verantwortlich bleibe. Das Büro van Ameyde trete nämlich den Geschädigten gegenüber als unmittelbarer Beauftragter des ausländischen Versicherers auf, der nicht etwa den Fall bearbeiten, sondern den Anspruch regulieren solle; hierdurch gingen die Geschädigten der durch die Richtlinie 72/166/EWG in Verbindung mit dem italienischen Gesetz und den Interbüro-Abkommen gewährleisteten Garantie verlustig, in ihrem eigenen Land über ein verantwortliches Büro zu verfügen.

Der Widerstand, der dieser Anspruch beim UCI ausgelöst habe, werde vor allem durch die Interessen der Geschädigten bestimmt: Nach Abschluß der Feststellungen müsse die Zahlung an den Geschädigten umgehend erfolgen, d. h. die erforderlichen Mittel müßten ausgelegt werden. Überlasse man dagegen dem „loss-adjuster" nicht nur die Feststellungen, sondern auch die Regulierung und die Zahlung der Ersatzbeträge, so müsse der Geschädigte — zusätzlich zu den übrigen, bereits erwähnten Nachteilen — noch die Überweisung ausländischer Mittel abwarten.

Zur ersten Frage

Es stehe außer Frage, daß das Sekundärrecht der Gemeinschaften nicht zu einem verbotenen Verhalten ermächtigen könne.

Auch innerstaatliche Rechtsvorschriften, die im Anschluß an sekundärrechtliche Vorschriften des Gemeinschaftsrechts erlassen würden, dürften nicht im Widerspruch zum Vertrag stehen. Das gleiche gelte für das Interbüro-Abkommen.

Es müsse jedenfalls klargestellt werden, daß keine dieser Rechtshandlungen ein Verbot oder eine Beschränkung zu Lasten der „loss-adjuster" enthalte, unter der Verantwortung des behandelnden Büros oder der für die Regulierung und Zahlung benannten Versicherungsgesellschaft Hilfsaufgaben für Expertisen und tatsächliche Feststellungen durchzuführen, wo immer sie wollten; hierbei handele es sich um Tätigkeiten, die auch das Büro van Ameyde in Italien auf dem Gebiet „ausländischer Schadensfälle" durchführe.

Die Formulierung der Frage scheine allerdings keine Unterscheidung zwischen der Tätigkeit der Bearbeitung und der Übertragung der Zahlungstätigkeit zu treffen, da von Unternehmen die Rede sei, „deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen besteht", wohingegen der „loss-adjuster" nicht in der Lage sei, die Zahlung der Ersatzbeträge zu gewährleisten.

Diese Klarstellung gelte auch für die zweite Frage, da weder die gemeinschaftsrechtliche Regelung noch die innerstaatliche Regelung noch auch das Abkommen einen Vorbehalt zugunsten nationaler Unternehmen vorsähen.

Es sei ferner angezeigt, daß der Gerichtshof insbesondere die Gültigkeit der Klausel Nr. 4 Buchstabe b klarstelle, d. h. ihren fakultativen Charakter für angemessen zu erklären im Hinblick auf die Genehmigung für die Ausübung des Gewerbes, die Aufsicht, die Währungsvorschriften, die Form der Organisation, ihren Aufbau und ihre eine Garantie für die Geschädigten darstellende Finanzkraft.

Für die Anwendung des Systems der grünen Karte sei es wesentlich, daß die Wahl des Beauftragten in letzter Instanz dem behandelnden Büro als dem allein Verantwortlichen überlassen bleibe, wohingegen das Büro van Ameyde diesen Grundsatz unter Berufung auf die Nichtigkeit des Abkommens erschüttern

wolle, das der ausländischen Gesellschaft nicht das Recht zugestehe, das Büro van Ameyde oder irgendein anderes Unternehmen auszuwählen, das infolge seiner Stellung im Land des behandelnden Büros nicht das gleiche Vertrauen genieße wie das behandelnde Büro selbst. Wenn nun die italienische Ministerialverordnung vom 26. Mai 1971 — in Übereinstimmung mit der im Abkommen vorgesehenen Möglichkeit, nicht alle Einzelbestimmungen des Artikels 4 Buchstabe b des Abkommens zu übernehmen — vorsehe, daß der Regulierungsauftrag einem dem Büro angeschlossenen Versicherer zu erteilen sei, so würden damit die Ziele der Richtlinie, des italienischen Gesetzes und des Interbüro-Abkommens, welche die Unfallgeschädigten wirksam sichern wollten, lediglich an die innerstaatliche Rechtsordnung angepaßt.

In vermögensrechtlicher Hinsicht dem Geschädigten verantwortlich sei das Büro, nicht aber das Unternehmen, das die Schadensfälle bearbeite und behandele. Hieraus müsse die Folgerung gezogen werden, daß der Verantwortliche die Art und Weise der Behandlung der Sache bestimmen könne, die seine Haftung begründe. Selbst wenn man meine, daß den Büros ein Monopol übertragen worden sei, liege es auf der Hand, daß die Anwendung von Artikel 86 Absatz 1 die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe verhindern würde (Artikel 90 Absatz 2).

Die Büros seien — unabhängig von der Form, in der sie errichtet worden seien — nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Was Artikel 85 betreffe, so könne nicht gesagt werden, daß ein marktbeherrschendes Unternehmen vorliege. Wenn bestimmte Tätigkeiten des Büros Monopolcharakter hätten, so werde dies in weitem Umfang durch die Garantie ausgeglichen, die das Büro von Rechts wegen gegenüber den Geschädigten übernehmen müsse, wohingegen diese Garnatie von den privaten Büros der „loss-adjuster" mit Sicherheit nicht übernommen und auch nicht verlangt werde.

Das UCI und die „loss-ajduster" könnten aus diesen Gründen nicht auf eine Stufe gestellt werden.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit bestimmter Verhaltensweisen könne somit auch nicht von einer mißbräuchlichen Ausnutzung gesprochen werden. Zum anderen sei die angebliche marktbeherrschende Stellung nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, da diese Stellung — im Interesse der Geschädigten in den einzelnen Staaten — zugunsten der nationalen Büros in allen Staaten bestehe. Hierzu weist das UCI darauf hin, daß die internationalen Schadensfälle in Italien nur 0,56 % aller Schadensfälle ausmachten.

Das Büro van Ameyde sowie die übrigen privaten Organisationen, die sämtlich eine von der bloßen Regulierung ausländischer Schäden, der typischen Tätigkeit der nationalen Büros, ganz verschiedene Tätigkeit ausübten, hätten damit einen größeren Tätigkeitsbereich. Es sei unter diesem Gesichtspunkt sogar fraglich, ob die Büros und die „loss-adjuster" als Wettbewerber angesehen werden könnten.

Zur dritten Frage

Die Rechtshandlungen der Gemeinschaft über die Einführung des Systems der grünen Karte stünden in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, und insbesondere mit

- Artikel 7, da sie keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einführten;
- Artikel 52, da die Niederlassungen ausländischer „loss-adjuster" in Italien die gleichen Möglichkeiten zur Aufnahme und Ausübung dieser Berufstätigkeit hätten wie die italienischen „loss-adjuster";
- Artikel 59, da die streitige Dienstleistung in der Regulierung des Schadens bestehe (im Sinne der Festsetzung und Zahlung, da die Tätigkeit der Bearbeitung nicht umstritten sei) und das Recht zur Erbringung dieser Leistungen zugunsten italienischer Geschädigter von einer den italie-

nischen Gesetzen unterliegenden Person beansprucht werde, so daß es nicht unter die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit falle.

Zur vierten Frage

Diese Frage sei wegen der Antwort auf die erste Frage gegenstandslos geworden.

Erklärungen der Italienischen Republik

In tatsächlicher Hinsicht bemerkt die Italienische Republik, die Behandlung von durch ausländische Fahrzeuge verursachten Schäden stelle für die nationalen Büros keine auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit dar, welche diese sich aus diesem Grund vorbehalten wollten, sondern folge aus der Aufgabe, die die einzelnen nationalen Büros ebenso wie das Risiko und die Haftung als Ausgleich der Vorteile übernommen hätten, die den Versicherten des eigenen Landes nach diesem System bei Fahrten ins Ausland gewährleistet würden.

Die von den nationalen Büros mit der Bearbeitung und Regulierung von durch ausländische Fahrzeuge verursachten Schäden beauftragten Versicherungsunternehmen könnten sich nach wie vor ihrerseits für die Regulierung der Schäden an „loss-adjuster" wenden, unter der einzigen Bedingung, daß diese die Schadensfälle im Namen und für Rechnung der sie beauftragenden Versicherungsgesellschaft bearbeiteten und regulierten und daß die Schriftstücke, insbesondere soweit sie sich auf die Festsetzung der geschuldeten Ersatzleistung bezögen, den Briefkopf der dem nationalen behandelnden Büro angeschlossenen Versicherungsgesellschaft trügen. Allein dieses Verfahren gewährleiste dem Geschädigten die tatsächliche Zahlung der vereinbarten Entschädigung.

Das gesamte System beruhe darauf, daß die nationalen Versicherungsbüros eine im öffentlichen Interesse liegende Funktion erfüllten, sowie auf der von ihnen übernommenen Garantie zugunsten der durch ausländische Fahrzeuge Geschädigten, wobei diese Büros allein mit dem Risiko, der Haftung und der hieraus folgenden Ersatzverpflichtung belastet seien.

Diese alleinige Haftung werde in Frage gestellt, wenn ein beliebiger Unternehmer sich für befugt erklären könne, Schadensfälle zu bearbeiten und zu regulieren, die durch ausländische Fahrzeuge verursacht worden seien. In diesem Fall würden die Mitgliedstaaten gezwungen, für ausländische Fahrzeuge an den Grenzen die Kontrollen der Haftpflichtversicherung wieder einzuführen.

Die italienische Regierung führt aus, daß Unfallgeschädigte sich von Zeit zu Zeit unmittelbar an den ausländischen Versicherer wendeten, der ein privates Büro mit der Bearbeitung und Regulierung des Schadensfalls beauftrage.

Werde der Geschädigte wirksam und unverzüglich entschädigt, so erfahre das nationale behandelnde Büro nichts von dem Vorfall, wobei es freilich kein Interesse habe, sich hierüber zu beklagen, weil eben die Behandlung von durch ausländische Fahrzeuge verursachten Schäden eine Belastung darstelle. Es komme jedoch zuweilen vor, daß der Geschädigte, nachdem er sein Einverständnis mit der ihm geschuldeten Ersatzleistung erklärt und die „Quittung" unterzeichnet habe, welche normalerweise erteilt werde, ohne daß bereits eine Zahlung erfolgt sei, lange Zeit ohne jede Ersatzleistung bleibe. Der Geschädigte wende sich daraufhin an das Zentralbüro, das offensichtlich verpflichtet sei, ihn zu entschädigen.

Indem sie für jedes Unternehmen eines „loss-adjuster" das Recht beanspruche, die Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen vorzunehmen, die durch ausländische Fahrzeuge verursacht worden seien, ohne hierbei jedoch gegenüber dem Geschädigten irgendeine Haftung zu übernehmen, bestreite die Klägerin des Ausgangsverfahrens letztlich die Vereinbarkeit des Systems, das die Abschaffung der Kontrollen der Versicherungsbescheinigungen an den Grenzen ermöglicht habe, mit dem Gemein-

schaftsrecht. Zu dieser grundsätzlichen Haltung sei die Klägerin durch die offenbare Unmöglichkeit veranlaßt worden, die nationalen Büros bei der Wahl ihrer eigenen Beauftragten zu binden.

Im Hinblick auf die Vorlagefragen bemerkt die italienische Regierung, diese Fragen seien doppeldeutig formuliert, soweit sie die Natur der Tätigkeit eines „loss-adjuster" beträfen. Die Regulierung von Schadensfällen sei — gerade weil es sich hierbei um eine „Hilfstätigkeit" im Verhältnis zur Versicherungstätigkeit handele — eine im wesentlichen den Versicherungsgesellschaften eigentümliche Tätigkeit, die nur insoweit von anderen Organisationen ausgeführt werden könne, als diese hiermit von den Versicherungsgesellschaften beauftragt worden seien.

Die Tätigkeit der bloßen Regulierung von Schadensfällen könne nicht nur hinsichtlich solcher Schadensfälle frei ausgeübt werden, die durch inländische Fahrzeuge verursacht worden seien, sondern auch für solche, bei denen ausländische Fahrzeuge die Verursacher seien; Voraussetzung sei lediglich, daß die Verpflichtung zur Zahlung an den Geschädigten im Namen, für Rechnung und mit einer „Quittung" einer Versicherungsgesellschaft eingegangen werde, für deren Handlungen das nationale Versicherungsbüro haften müsse und dies im gegebenen Fall auch könne.

Die italienische Regierung hält die Bezugnahme auf Artikel 7 EWG-Vertrag für neben der Sache liegend. Das durch die Richtlinie 72/166 des Rates errichtete oder bestätigte System könne nicht als mit den Artikeln 52 und 59 EWG-Vertrag unvereinbar angesehen werden, weil es keine Einschränkung zum Nachteil der Unternehmen enthalte, die sich im Auftrag von Versicherungsgesellschaften mit der Bearbeitung, der Behandlung und der Regulierung von Kraftfahrzeugschäden befaßten. Diese Unternehmen könnten sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates frei niederlassen und dort ihre Leistungen unter Bedingungen erbringen, die denen der vergleichbaren inländischen Unternehmen auch insoweit vollständig glichen, als es um die Tätigkeit der Regulierung von Schadensfällen gehe, die durch ausländische Fahrzeuge verursacht worden seien.

Die italienische Regierung weist noch darauf hin, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens ein italienisches Unternehmen sei, das seine Tätigkeit in Italien ausübe, nicht aber ein Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat, für das die Frage der Beschränkung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit aufgeworfen werden könne.

Artikel 85 des Vertrages

Nach Ansicht der italienischen Regierung wird der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch den Umstand, daß die Behandlung von durch ausländische Fahrzeuge verursachten Schadensfällen im Hoheitsgebiet der einzelnen Staaten durch die nationalen Versicherungsbüros vorgenommen werde, in keiner Weise beeinträchtigt.

Die Tätigkeit eines „loss-adjuster" hänge ihrer Natur entsprechend von einem Auftrag der Versicherungsgesellschaften ab. Diesen stehe es frei, sich untereinander darüber zu verständigen, wie die Vertragsbeziehungen mit ihren Versicherten zu bestimmen und zu regeln seien.

Damit im vorliegenden Fall eine Fragestellung aus dem Wettbewerbsbereich entstehen könne, sei es erforderlich, daß die nationalen Versicherungsbüros und die „loss-adjuster" auf dem Markt unter gleichen Bedingungen tätig seien und sich gegenüber den Geschädigten in einer vergleichbaren Situation befänden.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne eine Absprache nur dann als nach Artikel 85 EWG-Vertrag verboten angesehen werden, wenn sich „mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussehen läßt", daß sie den Wettbewerb auf einem wesentlichen Teil des Marktes behindere, d. h. sie müsse geeignet sein, wesentliche

Nachteile für den Wettbewerb mit sich zu bringen, ihn „spürbar", „in bedeutendem Maße", „nicht unwesentlich" zu beeinträchtigen. Im Jahr 1974 zum Beispiel seien jedoch von über 5 Millionen gemeldeten Schadensfällen lediglich 9 540 dem italienischen nationalen Versicherungsbüro gemeldet worden, wovon sich 6 817 auf in anderen EWG-Mitgliedstaaten zugelassene Fahrzeuge bezogen hätten, und für diese 6 817 Schadensfälle sei die Bearbeitung und Regulierung gegenüber dem Geschädigten von privaten Regulierungsunternehmen durchgeführt worden.

Im übrigen müßten die in Artikel 85 genannten Voraussetzungen für die Anwendung des Verbots nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes unter Heranziehung des konkreten Zusammenhangs beurteilt werden, in den sich die Vereinbarung einpasse, d. h. unter Heranziehung des wirtschaftlichen und normativen Zusammenhangs, innerhalb dessen die Vereinbarungen wirksam werden sollten. Hieraus folge, daß die Erwägungen bezüglich des wesenseigenen Hilfscharakters der Tätigkeit der „loss-adjuster", bezüglich der von den Vorschriften über die obligatorische Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung vorgeschriebenen Erfordernisse sowie bezüglich der von der innerstaatlichen und der gemeinschaftsrechtlichen Regelung dieses Bereichs verfolgten Ziele auch unter diesem Gesichtspunkt Bedeutung erlangten.

Diese Erwägungen schlössen den Gedanken an eine verbotene Absprache im Sinne von Artikel 85 EWG-Vertrag aus. Selbst wenn man aber zu einer entgegengesetzten Schlußfolgerung komme, so fände nach Ansicht der italienischen Regierung eine der nach Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag zulässigen Freistellungen Anwendung, dies um so mehr, als eine Freistellung, ihre Erforderlichkeit einmal unterstellt, in den diesbezüglich vom Rat und der Kommission erlassenen Rechtssätzen notwendigerweise enthalten und das System in die Gemeinschaftsrechtsordnung aufgenommen worden sei.

Die Gesamtheit der in dem betreffenden Bereich bestehenden vertraglichen, innerstaatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Rechtssätze sei das notwendige und unerläßliche Instrument, um die Abschaffung der Grenzkontrollen, und damit die Verwirklichung eines der erstrangigen Ziele des EWG-Vertrags, zu ermöglichen.

Aus ähnlichen Erwägungen sei auch die Ansicht auszuschließen, die Gesamtheit der betreffenden Rechtssätze sei mit den Rechten unvereinbar, die in Artikel 86 EWG-Vertrag den einzelnen gewährt werden. Erstens sei das von Artikel 86 erfaßte Verhalten nur verboten, „soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen". Die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache *ICI/Commercial Solvents Corporation* (Slg. 1974, 223) müsse in diesem Sinne, das heißt so verstanden werden, daß die Anwendung des fraglichen Verbots stets eine gewisse Beeinträchtigung der Handelsbeziehungen voraussetze. Im vorliegenden Fall bezweckten die Vereinbarungen und die Regelung gerade, einen wirksameren Schutz der „Verbraucher" zu gewährleisten; sie sollten gerade die Nachteile vermeiden, die sich für jene aus dem früheren System ergeben hätten.

Eine Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofes veranlasse die italienische Regierung zu der Feststellung, daß die Wettbewerbsregeln des Vertrages durchweg im Zusammenhang mit einer etwaigen Beeinträchtigung der Handelsbeziehungen, jedenfalls aber mit Blick auf solche Zielsetzungen angewendet worden seien, die in der vorliegenden Rechtssache nicht gefährdet seien.

Um von einer „beherrschenden Stellung" sprechen zu können, sei es wiederum erforderlich, daß die Feststellung eines konkreten Einflusses „auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben" getroffen werden könne, ebenso wie auch hier der wirtschaftliche und normative Zusammenhang, in dessen Rahmen die von den nationalen Versicherungsbüros geschlossenen Abkom-

men und die ihre Tätigkeit regelnden Vorschriften wirksam werden sollten, zu berücksichtigen sei.

Selbst wenn man im vorliegenden Fall eine Absprache oder eine mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung unter Verstoß gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag bejahen wolle, so bleibe für die Rechtfertigung der Gesamtheit der vertraglichen, innerstaatlichen und normativen Bestimmungen der Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages. Unabhängig von ihrer Rechtsform könnten die Zentralbüros als Unternehmen angesehen werden, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, insbesondere bei Berücksichtigung des Umstandes, daß die von ihnen erbrachten Leistungen durch spezifische innerstaatliche und gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen vorgeschrieben seien und das Ziel der in Artikel 90 Absatz 2 enthaltenen begrenzten Ausnahme, die dem strengen Verbot in Absatz 1 folge, darin bestehe, bestimmte grundlegende Erfordernisse wirtschaftlicher Art, die durch eine zu strenge Anwendung der Bestimmungen des Vertrages gefährdet werden könnten, aufrechtzuerhalten.

Die italienische Regierung bemerkt abschließend, daß über die Gültigkeit der im Ausgangsverfahren in Frage gestellten abgeleiteten Gemeinschaftsregelung ebenso wie über die Vereinbarkeit der von den nationalen Versicherungsbüros abgeschlossenen Abkommen mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags kein Zweifel bestehen könne.

Die italienische Regierung schlägt demgemäß vor, für Recht zu erkennen, daß das durch die von den nationalen Versicherungsbüros abgeschlossene Abkommen und durch die Richtlinie 72/166 des Rates eingeführte System nicht gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag verstößt.

Erklärungen der belgischen Regierung

Zur ersten Frage

Keine der fraglichen Rechtshandlungen der Gemeinschaft ermächtige den innerstaatlichen Gesetzgeber, die nationalen Büros und die Versicherer, den Wettbewerb auf dem Gebiet der Regulierung von durch ausländische Fahrzeuge verursachten Schadensfällen zu beschränken oder abzuschaffen. Zweck der Rechtshandlungen der Gemeinschaft sei es, den Ersatz der durch diese Fahrzeuge verursachten Schäden auch in Fällen sicherzustellen, in denen kein Versicherer für die Schäden aufkomme, und somit die Abschaffung der Kontrollen der Versicherung an den Grenzen zu ermöglichen. Keine dieser Vorschriften des Gemeinschaftsrechts behalte bestimmte Versicherungstätigkeiten oder hiermit verbundene Tätigkeiten bestimmten, den nationalen Büros angeschlossenen Versicherern oder diesen Büros selbst vor.

Zur zweiten Frage

Die belgische Regierung weist darauf hin, daß das Musterabkommen und die Interbüro-Zusatzabkommen die Erleichterung und Beschleunigung der Regulierung von Schadensfällen durch Einschaltung des behandelnden Büros bezweckten, „das den Schadensersatzanspruch bearbeitet und reguliert, als ob die Versicherungspolice von ihm selbst ausgestellt wäre".

Das Musterabkommen enthalte im übrigen Bestimmungen, die es den verschiedenen nationalen Büros ermöglichen sollten, die ihnen im allgemeinen Interesse übertragenen Aufgaben in ihren jeweiligen Ländern wirksam zu erfüllen.

Die ausländischen Versicherungsgesellschaften könnten jedem Büro die Korrespondenzunternehmen benennen, mit denen sie im Land des betreffenden Büros zusammenarbeiten wollten; dem Büro stehe es frei, dieses Korrespondenzunternehmen anzuerkennen und es mit der Behandlung von Schadensfällen zu beauftragen, die durch die bei der ausländischen Gesellschaft Versicherten verursacht würden, doch könne es die Erteilung eines derartigen Auftrages auch ablehnen und selbst den Schadensfall bearbeiten oder einen anderen Beauftragten

auswählen. Da keine Rechtsvorschrift das UCI daran hindere, die Regulierung von Schadensfällen einem beliebigen Unternehmen anzuvertrauen, so könne daraus geschlossen werden, daß der Grund für die Weigerung des UCI, die SRL Ufficio Henry van Ameyde zu beauftragen, nicht in irgendeiner Monopolstellung des UCI auf dem Gebiet der Bearbeitung und Regulierung bestimmter Schadensfälle liege, sondern durch die üblichen Grundsätze der Vertragsfreiheit bedingt sei, die durch das Musterabkommen in der sogenannten Fakultativklausel lediglich bestätigt worden seien. Das Verhalten des UCI stehe auch in Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen des Auftragsrechts, wonach es jedermann freistehe, sich durch einen Beauftragten vertreten zu lassen, da der Beauftragte die Haftung des Auftraggebers auslösen könne; ferner könne ein Auftrag jederzeit widerrufen werden.

Die belgische Regierung ist demnach der Ansicht, daß das Interbüro-Musterabkommen nicht als im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht ungültig angesehen werden könne.

Erklärungen der Kommission

Zur ersten Frage

Die Kommission ist der Ansicht, daß die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu verneinen ist. Es könne festgestellt werden, daß die fraglichen Rechtshandlungen der Gemeinschaft keinesfalls so ausgelegt werden könnten, als stellten sie eine Ermächtigung für solche Bestandteile des „Systems der grünen Karte" oder gar der Satzung oder des Verhaltens des UCI dar, die mit der Gemeinschaftsregelung unvereinbar seien; eine solche Ermächtigung sei weder erteilt noch bezweckt worden.

Die Richtlinie bezwecke allein die Beseitigung der Kontrolle der grünen Karte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten; um dieses Ziel zu erreichen, sehe sie einerseits ein Abkommen zwischen den nationalen Versicherungsbüros vor, in dem der Ersatz der durch Kraftfahrzeuge aus einem anderen Mitgliedstaat entstandenen Schäden auch für den Fall garantiert werde, daß das Fahrzeug nicht versichert sei, andererseits strebe sie die allgemeine Verbreitung der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung an. Sollte das System der grünen Karte, das von den Rechtshandlungen der Gemeinschaft überlagert werde, Bestandteile enthalten, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zur Regelung des Wettbewerbs oder der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit unvereinbar seien, so könne die Richtlinie keinesfalls als Bestätigung oder Verschärfung dieser Bestandteile aufgefaßt werden, welche außerhalb ihrer Zielsetzung lägen und zu deren Verwirklichung nicht erforderlich seien.

Die Richtlinie sei lediglich ein Faktor der Liberalisierung im Kraftfahrzeug- und somit im Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr.

Die Kommission ist der Ansicht, die erste Frage des Tribunale Mailand sei wie folgt zu beantworten:

Weder die Richtlinie 72/166/EWG des Rates noch die Empfehlung 73/185/EWG, noch auch die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission enthalten eine Ermächtigung für etwaige staatliche Rechtsvorschriften oder für Vereinbarungen, Beschlüsse, aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen nationalen Versicherungsbüros oder Verhaltensweisen einzelner nationaler Büros oder diesen angeschlossener einzelner Unternehmen, welche eine Beschränkung oder Beseitigung des Wettbewerbs insbesondere dadurch bezwecken oder bewirken, daß sie Unternehmen von deren Tätigkeitsbereich ausschließen, welche für Rechnung der die endgültige Entscheidung treffenden Versicherer eine ausschließlich in der Regulierung von durch Fahrzeuge ohne Standort auf inländischem Hoheitsgebiet verursachten Schadensfällen bestehende Tätigkeit ausüben.

Zur zweiten Frage

Das italienische Gesetz verlange, daß die Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge auf inländischem Hoheitsgebiet verursachten Schadensfällen unter der Verantwortung des UCI erfolge. Das Gesetz sehe ausdrücklich die Möglichkeit vor, daß das UCI in Italien tätige Versicherungsgesellschaften zur Vornahme der Regulierung ermächtigen könne, wenn diese die Korrespondenzunternehmen der ausländischen Versicherer seien, bei denen die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung abgeschlossen worden sei.

Damit ein ausländischer Versicherer selbst in Italien die mit der Regulierung von Schadensfällen, einem besonderen und nur potentiellen Abschnitt seiner Dienstleistungen, verbundenen Tätigkeiten ausüben könne, müsse er deshalb in Italien niedergelassen sein; selbst dann sei das UCI weiterhin gegenüber den Geschädigten für die Regulierung verantwortlich. Bei der Beurteilung derjenigen Vorschriften des italienischen Gesetzes, die dem nationalen Büro die Regulierung von Schadensfällen vorbehielten, die durch bei ausländischen Versicherern versicherte Kraftfahrzeuge verursacht werden, dürfe nicht übersehen werden, daß im Zusammenhang mit der Regulierung des Schadensfalls neben den Interessen des Versicherers auch die der Geschädigten zu wahren seien.

Indem die Verantwortung für die Regulierung gegenüber den Geschädigten auf das UCI gelenkt werde und auch in dem Fall bestehen bleibe, in dem der ausländische Versicherer in Italien eine Niederlassung unterhalte, schränke das italienische Gesetz — so führt die Kommission weiter aus — die Freiheit des ausländischen Versicherers, in Italien im Zusammenhang mit der Regulierung des Schadensfalls tätig zu werden, nicht in ungerechtfertigter Weise ein.

Die Kommission bemerkt im einzelnen, daß das italienische Gesetz das UCI nicht verpflichte, allein und unmittelbar die Regulierung vorzunehmen oder sie ausschließlich Versicherern anzuvertrauen. Das Gesetz beschränke sich auf die Forderung, daß die Regulierung — gleich, von wem — in der Weise durchgeführt werde, daß die Verantwortung des UCI gegenüber den Geschädigten bestehen bleibe.

Zusammenfassend erklärt die Kommission, daß das italienische Gesetz die Freiheit des ausländischen Versicherers bei der Benennung eines „loss-adjuster" zur Durchführung derjenigen mit der Regulierung zusammenhängenden Tätigkeit, die in den Zuständigkeitsbereich dieser Art von Unternehmen fiele, nicht in ungerechtfertigter Weise beeinträchtige. Aus dem italienischen Gesetz folge allerdings, daß der „loss-adjuster" nur unter Verantwortung des UCI, der durch ihre Mitglieder handelnden Vereinigung von Versicherungsgesellschaften, tätig werden könne.

Dies sei der nicht unentbehrlichen Nebenrolle angemessen, welche die gewerbliche Tätigkeit des „loss-adjuster" gegenüber der des Versicherers spiele.

Nach Ansicht der Kommission lassen die Interbüro-Abkommen, auch soweit die Klausel 4 (b) (iii) des Musterabkommens nicht übernommen werde, es dem ausländischen Versicherer praktisch unbenommen, die Mitwirkung eines „loss-adjuster" zu verlangen, ebenso wie dem behandelnden Büro die Möglichkeit bleibe, auf Dienstleistungen derartiger Unternehmen zurückzugreifen oder seinen Mitgliedern dies freizustellen. Aus diesem Grund meint die Kommission, weder das Musterabkommen noch die es übernehmenden Abkommen enthielten eine Beschränkung des Wettbewerbs, da sie keinerlei Zwang auf die freie Wahl der nationalen Büros bei einer etwaigen Benennung eines „loss-adjuster" im Zusammenhang mit der Regulierung des Schadensfalls ausübten.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertrete die Ansicht, daß das UCI in Italien

die „loss-adjuster" vollständig von der Regulierungstätigkeit bei „Grüne-Karte-Schäden" ausschließe. Es müsse somit festgestellt werden, ob ein derartiges Verhalten gegen die Wettbewerbsregeln des Vertrages verstoßen könne.

Artikel 85

Das UCI sei nicht nur ein Unternehmen, sondern auch eine Unternehmensvereinigung. Seine Beschlüsse seien deshalb Beschlüsse einer Unternehmensvereinigung.

Ein Verhalten des UCI, das den Ausschluß der „loss-adjuster" vom Markt der „Grüne-Karte-Schäden" bezwecke, der in Italien bei weitem den größten Teil der Tätigkeiten der „loss-adjuster" auf dem Gebiet der Automobilschäden umfasse, sei wettbewerbsbeschränkend.

Dieses Verhalten laufe darauf hinaus, jeden Wettbewerb auszuschalten, den die „loss-adjuster" durch Erbringung der für sie typischen Dienstleistungen für die sie benennenden Versicherer den übrigen Versicherern bereiten könnten, und somit die Marktverhältnisse zugunsten der letztgenannten zu verändern. Unter einem anderen Blickwinkel nehme dieses Verhalten den Versicherern gegebenenfalls die Möglichkeit, sich an „loss-adjuster" für die Durchführung der besonderen Dienstleistungen aus dem Versicherungsbereich zu wenden, welche diese erbringen könnten, was die Mittel und Wege verringere, mit deren Hilfe diese Versicherer mit anderen Versicherungsgesellschaften konkurrieren könnten. Darüber hinaus werde dadurch auch das fortschrittliche Element des Wettbewerbs im Geschäftszweig der „loss-adjuster" mit dem Blick auf verbesserte Dienstleistungen ausgeschaltet.

Das fragliche Verhalten habe auch Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten. Würden Unternehmen eines Mitgliedstaats daran gehindert, Dienstleistungen für Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten zu erbringen, und würden diese daran gehindert, die Dienstleistungen jener Unternehmen in Anspruch zu nehmen, so verändere dies die Bedingungen des Dienstleistungsverkehrs in einem dem Gemeinsamen Markt gegenläufigen Sinn.

Entschlössen sich mehrere Versicherungsgesellschaften frei und unabhängig voneinander, die Regulierung von Schadensfällen unmittelbar durchzuführen, so sei ein hieraus folgender Ausschluß der „loss-adjuster" nicht mit Artikel 85 unvereinbar; werde dieses Ergebnis aber durch ein aufeinander abgestimmtes Verhalten dieser Unternehmen bezweckt oder bewirkt, so falle dieses Verhalten unter das Verbot der Artikels 85 Absatz 1.

Das fragliche Verhalten könne sich in einem systematischen und nicht gerechtfertigten Ausschluß der „loss-adjuster" durch das UCI oder darin zeigen, daß dieses Büro seinen Mitgliedern die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der „loss-adjuster" verbiete.

Äußere der ausländische Versicherer, bei dem die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung abgeschlossen worden sei, den Wunsch, für die mit der Regulierung verbundenen Tätigkeiten die Dienstleistungen eines von ihm benannten „loss-adjuster" in Anspruch zu nehmen, so könne ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten dann vorliegen, wenn das UCI diesem Wunsch ohne Angabe von triftigen Gründen nicht nachkomme.

Freilich bleibe das Zentralbüro, auch wenn es diesem Wunsch Folge leiste, gegenüber den Geschädigten allein verantwortlich. Es sei jedoch in diesem Fall nicht vorstellbar, daß das UCI im Rahmen seiner Rechtsbeziehungen zu dem ausländischen Büro und zu dem ausländischen Versicherer dafür verantwortlich gemacht werde, die Regulierungstätigkeit deshalb nicht ordnungsgemäß ausgeführt zu haben, weil es auf Ersuchen des ausländischen Versicherers die Dienste eines von diesem benannten „loss-adjuster" in Anspruch genommen habe.

Artikel 86

Nach Ansicht der Kommission nimmt das UCI eine marktbeherrschende Stellung ein. Es habe das ausschließliche Recht zur unmittelbaren oder mittelbaren Regulierung in Italien eingetretener Schadensfälle, bei denen im Ausland versicherte Kraftfahrzeuge beteiligt seien. Die Bedeutung der Stellung des UCI im Verhältnis zur Branche der „loss-adjuster" werde im übrigen durch den Umstand bestimmt, daß die von diesen bearbeiteten Kraftfahrzeugschäden allem Anschein nach mehrheitlich Schäden seien, die im Ausland versicherte Fahrzeuge beträfen.

Diejenigen Verhaltensweisen des UCI, die als Beschlüsse einer Unternehmensvereinigung anzusehen und mit Artikel 85 unvereinbar seien, stellten auch Mißbräuche einer beherrschenden Stellung im Sinne von Artikel 86 dar, wenn das UCI als Inhaber einer solchen Stellung angesehen werde.

Artikel 90

Da das italienische Gesetz den Wettbewerb nicht beschränke, könne es sich hierbei nicht um staatliche Maßnahmen handeln, die unter das in Artikel 90 Absatz 1 enthaltene Verbot fielen. Nach Ansicht der Kommission ist das UCI kein Unternehmen, das mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut ist, da seine Tätigkeit nicht der gesamten Volkswirtschaft zugute komme. Sollte dies jedoch nicht zutreffen, so könnten die Verhaltensweisen, welche als mit Artikel 85 oder Artikel 86 unvereinbar anzusehen seien, selbstverständlich auch Verletzungen von Artikel 90 Absatz 2 darstellen.

Die Kommission schlägt daher vor, auf die zweite Frage wie folgt zu antworten:

a) Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, welche einer in Italien bestehenden Einrichtung die ausschließliche Verantwortung gegenüber den Geschädigten für die Regulierung von Schadensfällen überträgt, an denen bei ausländischen Gesellschaften versicherte Kraftfahrzeuge beteiligt sind, jedoch dieser Einrichtung unbeschadet ihrer Verantwortung die Möglichkeit läßt, andere geeignete Unternehmen einschließlich privater Organisationen in Anspruch zu nehmen, die ausschließlich eine Regulierungstätigkeit betreiben, ist nicht mit Artikel 90 Absatz 1 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 85 und 86 unvereinbar.

b) Abkommen zwischen nationalen Versicherungsbüros, welche in Durchführung der unter a) genannten Vorschrift das nationale Versicherungsbüro eines Mitgliedstaats ermächtigen, in eigener Verantwortung und für Rechnung des ausländischen Versicherers die Regulierung von Schadensfällen vorzunehmen, die sich in dem genannten Mitgliedstaat unter Beteiligung von bei ausländischen Versicherern versicherten Kraftfahrzeugen ereignet haben, und hierbei für den Fall, daß der Versicherer eine Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates unterhält und eine entsprechende Bitte äußert, das betreffende nationale Büro verpflichten, die fragliche Regulierung dieser Niederlassung anzuvertrauen, fallen nicht unter das in Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag enthaltene Verbot.

c) Ein Verhalten, welches den Ausschluß solcher Unternehmen, die ausschließlich im Bereich der Regulierung tätig werden, von den für sie typischen Tätigkeiten bezweckt oder bewirkt, oder jedenfalls der Ausübung dieser Tätigkeiten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wesentliche Hindernisse bereitet oder bereiten soll, stellt eine spürbare Beschränkung des Wettbewerbs dar und beeinträchtigt den innergemeinschaftlichen Handel. Ein solches Verhalten fällt deshalb, wenn es Gegenstand oder Folge einer Absprache oder einer aufeinander abgestimmten Verhaltensweise zwischen Versicherungsunternehmen oder von Beschlüssen einer Vereinigung solcher Unternehmen ist, vorbehaltlich des

Artikels 85 Absatz 3 unter das Verbot des Artikels 85 Absatz 1 EWG-Vertrag; geht dieses Verhalten von einem marktbeherrschenden Unternehmen aus, so stellt es einen Mißbrauch dieser Stellung im Sinne von Artikel 86 des Vertrages dar; geht es von Unternehmen aus, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, so kann es einen Verstoß gegen Artikel 90 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 86 darstellen. Ein derartiges Verhalten liegt vor, wenn der Bitte des Versicherers, der für das einen Unfall verursachende Kraftfahrzeug eine Haftpflichtversicherung übernommen hat und selbst nicht berechtigt ist, die Regulierung unmittelbar vorzunehmen, die mit der Regulierung verbundenen Tätigkeiten einem ausschließlich im Bereich der Regulierung tätigen Unternehmen in den Grenzen der für ein solches Unternehmen typischen Möglichkeiten anzuvertrauen, ohne triftige Gründe nicht entsprochen wird.

Zur dritten Frage

Nach Ansicht der Kommission sollte der Gerichtshof auf die dritte Frage im wesentlichen wie folgt antworten:

a) Artikel 7 EWG-Vertrag ist eine allgemeine Bestimmung, deren Durchführung in den besonderen Bereichen des Niederlassungsrechts und der Dienstleistungsfreiheit in den Artikeln 52 und 59 gewährleistet wird. Die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift aus den genannten Bereichen mit Artikel 7 hängt somit von ihrer Vereinbarkeit mit den Artikeln 52 und 59 ab.

b) Die Artikel 52 und 59 EWG-Vertrag verbieten vom Ende der Übergangszeit ab mit unmittelbarer Wirkung jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit durch eine Norm gleich welcher Art, die in allgemeiner Form die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit regelt.

c) Wird jedoch die Regulierung eines Schadensfalls Versicherungsgesellschaften oder einem Versicherungsbüro im Sinne der in der Richtlinie 72/166 enthaltenen Definition vorbehalten, die ihre Niederlassung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats haben, in dem der Schadensfall durch ein Kraftfahrzeug mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht worden ist, so stellt dies keine Diskriminierung im Sinne des erstgenannten Artikels dar, vorausgesetzt, der Ausschluß von einer anderen Kategorie angehörenden Unternehmen, wie beispielsweise der ausschließlich bei der Regulierung tätigen Unternehmen, erfaßt sowohl Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten als auch solche in dem betreffenden Mitgliedstaat.

d) Für die Kategorien von Unternehmen, deren Ausschluß mit Artikel 52 vereinbar ist, besteht keine Veranlassung, den Fall zu untersuchen, daß eine Dienstleistungstätigkeit im Sinne von Artikel 59 ausgeübt wird.

Zur vierten Frage

Nach Ansicht der Kommission ergibt sich die Antwort auf die vierte Frage aus den auf die vorangegangenen Fragen gegebenen Antworten.

II — Mündliche Verhandlung

Während der mündlichen Verhandlung am 16. März 1977 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Fernand Charles Jeantet, zugelassen in Paris, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Gianguido Scalfi, zugelassen in Mailand, die italienische Regierung, vertreten durch Herrn Arturo Marzano, Avvocato dello Stato, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater A. Marchini Camia, mündliche Ausführungen zu den im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Argumenten gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Mai 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Tribunale Civile e Penale Mailand hat mit Beschluß vom 29. April 1976, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 27. September 1976, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. L 103 vom 2. Mai 1972, S. 1), der Empfehlung 73/185/EWG der Kommission vom 15. Mai 1973 (Abl. L 194 vom 16. Juli 1973, S. 13), der Entscheidung 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974 (ABl. L 87 vom 30. März 1974, S. 13) sowie der Artikel 7, 52, 59, 85, 86 und 90 des Vertrages vorgelegt.

2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits aufgeworfen worden, in dem sich ein als „loss-adjuster" tätiges Unternehmen als Klägerin des Ausgangsverfahrens und das Ufficio Centrale Italiano di Assistenza Assicurativa Automobilisti in Circolazione Internazionale, nachfolgend: UCI, als Beklagte des Ausgangsverfahrens gegenüberstehen und in dem die Klägerin beantragt hat, das staatliche Gericht möge die Rechtswidrigkeit des vom UCI erhobenen Anspruchs feststellen, die Bearbeitung und Regulierung von durch im Ausland versicherten Kraftfahrzeugen verursachten Schadensfällen allein solchen Versicherungsgesellschaften zu übertragen, die Mitglieder des UCI sind, und folglich jedes Vorgehen des UCI gegenüber Dritten für rechtswidrig erklären, mit dem dieses die freie Geschäftstätigkeit der Klägerin zu beschränken und deren Kundenkreis abzuwerben versuche.

3 Das UCI ist das nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften anerkannte nationale Büro, in dem die Gesamtheit oder die Mehrzahl der in Italien tätigen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherer zusammengeschlossen sind; es ist im Rahmen des Systems der sogenannten grünen Karte bei Schadensfällen, die von bei ausländischen Versicherern versicherten Kraftfahrzeugen verursacht worden sind, aufgrund von Abkommen zwischen den nationalen Büros der dem System angeschlossenen Länder für die Entschädigung verantwortlich, oder sogar — aufgrund von Zusatzabkommen — für die Entschädigung bei Schadensfällen, die von nichtversicherten ausländischen Fahrzeugen verursacht worden sind.

Allgemeine Bemerkungen

4 Die vorgelegten Fragen geben Anlaß zu zwei Bemerkungen allgemeiner Art, von denen die eine die Bedeutung des in den Fragen verwendeten Ausdrucks

„Regulierung", die andere die Entwicklung des Systems der grünen Karte auf der Ebene der Gemeinschaft betrifft.

5 a) Das vorlegende Gericht hat im Zusammenhang mit der Formulierung der Fragen ausgeführt, die Tätigkeit der „loss-adjuster" bestehe in der „Regulierung" von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen. Ausweislich der Akten besteht jedoch die gewerbliche Tätigkeit der „loss-adjuster" darin, einer Versicherungsgesellschaft umfassende, genaue und vollständige Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihr erlauben, eine Entscheidung über die Gewährung und gegebenenfalls die Höhe von Schadensersatzleistungen zu treffen, wobei die endgültige Entscheidung über die Zahlung stets Sache des Versicherers ist. Der „loss-adjuster" übt im Verhältnis zum Versicherer, der diese Aufgaben auch durch seine eigene Organisation wahrnehmen lassen kann, eine untergeordnete und nicht unentbehrliche Funktion aus. Für die Beantwortung der vorgelegten Fragen ist der auf die gewerbliche Tätigkeit der „loss-adjuster" bezogene Ausdruck „Regulierung" in diesem begrenzten Sinn zu verstehen.

6 b) Aus den Akten ergibt sich ferner, daß das System der obligatorischen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung im Anschluß an ein am 20. April 1959 in Straßburg unterzeichnetes internationales Übereinkommen, an dem alle — ursprünglichen und neuen — Mitgliedstaaten beteiligt sind, in Italien eingeführt worden ist und das UCI sowohl nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften als auch infolge einer Reihe von zweiseitigen Abkommen unmittelbar für die Regulierung der Schadensersatzleistungen aus solchen Unfällen verantwortlich ist, die in Italien von einem ausländischen Kraftfahrzeug verursacht worden sind, dessen Fahrer im Besitz einer grünen Karte ist.

7 Nach Artikel 6 des italienischen Gesetzes Nr. 990 vom 24. Dezember 1969 muß für im Ausland zugelassene oder registrierte Kraftfahrzeuge, die vorübergehend auf italienischem Hoheitsgebiet verkehren, eine Versicherung im Sinne des genannten Gesetzes abgeschlossen werden. Diese Verpflichtung gilt als erfüllt, wenn der Benutzer im Besitz einer von der zuständigen ausländischen Einrichtung, dem sogenannten „zahlenden Büro", ausgestellten internationalen Versicherungsbescheinigung ist, in der das Bestehen einer Haftpflichtversicherung für die von dem Fahrzeug verursachten Schäden bestätigt wird, vorausgesetzt, daß diese Bescheinigung vom UCI — dem diese Befugnis durch Dekret des Ministers für Industrie vom 26. Mai 1971 erteilt worden ist — anerkannt wird.

8 Gemäß den Interbüro-Abkommen, die integrierender Bestandteil des Systems der grünen Karte sind, wird ein Anspruch, der aufgrund eines Schadensfalls

gegen einen Versicherten geltend gemacht wird, von dem Büro des Landes, in dem sich der Schadensfall ereignet — dem sogenannten „behandelnden Büro" —, bearbeitet und reguliert, als wäre die betreffende Versicherungspolice von ihm selbst ausgegeben worden. Unterhält das zahlende Büro, das eine Bescheinigung an ein Mitglied ausgeliefert hat, welches sie seinerseits an einen Versicherten ausgegeben hat, im Lande des behandelnden Büros eine Organisation, die für den Betrieb der Kraftfahrzeugversicherung eingerichtet ist, so überläßt das behandelnde Büro auf Wunsch diesem Mitglied die Behandlung und Regulierung des Anspruchs.

9 Dagegen kann das zahlende Büro das behandelnde Büro nur auf der Grundlage einer Fakultativklausel (Nr. 4 b des Interbüro-Abkommens) bitten, die Bearbeitung und Regulierung von Ansprüchen einem zu diesem Zweck benannten Korrespondenzunternehmen zu überlassen; dieses Korrespondenzunternehmen kann sein

(i) ein Mitglied des behandelnden Büros;

(ii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die für den Betrieb der Kraftverkehrsversicherung oder einer anderen Versicherungsart eingerichtet ist;

(iii) eine in dem Land des behandelnden Büros ansässige Organisation, die sich auf die Bearbeitung von Schadensfällen für Versicherungen spezialisiert hat.

Das Korrespondenzunternehmen bleibt, auch wenn das behandelnde Büro die Fakultativklausel vereinbart hat, gegenüber dem behandelnden Büro für die Bearbeitung der Ansprüche als rechtmäßig bevollmächtigter Vertreter dieses Büros verantwortlich und hat dessen allgemeine und besondere Weisungen zu berücksichtigen.

10 Auf der Ebene der Gemeinschaft beschäftigt sich die Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 mit der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht; sie will den freien Verkehr von Waren und Personen erleichtern durch Aufhebung der Kontrolle der grünen Karte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten für Fahrzeuge mit gewöhnlichem Standort in einem Mitgliedstaat, die in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats einreisen. Nach der siebenten Begründungserwägung der Richtlinie kann dieses Ziel auf der Grundlage eines Übereinkommens zwischen den sechs nationalen Versicherungsbüros erreicht werden, kraft dessen jedes nationale Büro nach den innerstaatlichen Rechtsvorschrif-

ten die Deckung der zu Ersatzansprüchen führenden Schäden garantiert, die in seinem Gebiet von einem versicherten oder nicht versicherten Fahrzeug mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht worden sind.

11 In der Erwägung, daß die ursprünglichen Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorschriften erlassen haben — oder im Begriff sind, dies zu tun —, um sich der Richtlinie vom 24. April 1972 anzupassen, hat die Kommission in Artikel 1 ihrer Empfehlung 73/185/EWG vom 15. Mai 1973 folgendes vorgesehen:

„Vom 1. Juli 1973 an verzichtet jeder ursprüngliche Mitgliedstaat auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen ursprünglichen Mitgliedstaats haben und die nicht Gegenstand der in Artikel 4 Buchstabe b der Richtlinie des Rates vom 24. April 1972 vorgesehen Mitteilung sind."

12 In der Erwägung, daß die nationalen Versicherungsbüros der neun Mitgliedstaaten am 12. Dezember 1973 ein Übereinkommen entsprechend der genannten Richtlinie geschlossen haben, hat die Kommission in ihrer Entscheidung 74/166/EWG vom 6. Februar 1974 bestimmt:

„Vom 15. Mai 1974 an verzichtet jeder Mitgliedstaat auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im europäischen Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben und die unter das von den nationalen Versicherungsbüros der Mitgliedstaaten am 12. Dezember 1973 abgeschlossene Übereinkommen fallen."

13 Das Ziel der Richtlinie, die Erleichterung des freien Verkehrs von Waren und Personen, ist somit mit Hilfe der erwähnten Übereinkommen und der genannten Entscheidung erreicht worden.

Zur ersten Frage

14 Diese Frage geht dahin, ob die erwähnten Rechtshandlungen — die Richtlinie, die Empfehlung und die Entscheidung — in dem Sinne auszulegen sind, daß sie eine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen den nationalen Versicherungsbüros oder für ein Verhalten der einzelnen nationalen Büros oder der diesen angeschlossenen Unternehmen darstellen, die eine Einschränkung der Tätigkeit der „loss-adjuster" auf dem Gebiet der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen bezwecken oder bewirken.

15 Da, wie oben dargelegt, die Richtlinie, die Empfehlung und die Entscheidung die Aufhebung der Kontrolle der grünen Karte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten bezwecken, können sie nicht so verstanden werden, als enthielten sie eine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften oder Abkommen zwischen nationalen Versicherungsbüros oder deren Mitgliedern, die mit den Bestimmungen des Vertrages über den Wettbewerb, das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit unvereinbar sind. Erst recht ermächtigen sie nicht zu etwaigen Abkommen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen nationalen Versicherungsbüros oder zu einem etwaigen Verhalten dieser Büros, die mit den genannten Bestimmungen des Vertrages unvereinbar sind.

Zur zweiten Frage

16 Das vorlegende Gericht fragt zweitens, ob die in den Artikeln 85, 86 und 90 des Vertrages enthaltenen Wettbewerbsregeln innerstaatliche Rechtsvorschriften, Interbüro-Abkommen, Beschlüsse oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verbieten, die geeignet sind, die „loss-adjuster" von der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen auszuschließen, auch wenn diese von den im Herkunftsland tätigen Versicherungsunternehmen des Schädigers benannt worden sind.

17 Innerstaatliche Rechtsvorschriften und Interbüro-Abkommen einerseits sowie Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen andererseits sind hierbei getrennt zu behandeln.

Innerstaatliche Rechtsvorschriften und Interbüro-Abkommen

18 Das gemeinschaftsrechtlich anerkannte und vervollständigte System der grünen Karte bezweckt die Erleichterung des freien Verkehrs von Personen und Waren, wobei die Interessen der Geschädigten durch die Schaffung eines nationalen Büros in jedem Teilnehmerstaat gewahrt werden, das aus Versicherungsgesellschaften besteht, von denen jede besonderen Kontrollen unterliegt und die von den innerstaatlichen Rechtsvorschriften geforderten Garantien übernehmen muß. Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, welche so die Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen im Sinne der endgültigen Entscheidung über die Gewährung von Ersatzleistungen an die Geschädigten allein Versicherungsgesellschaften vorbehält, erfüllt einen Zweck des Systems der grünen Karte. Ein Mitgliedstaat, der dem aus Versicherungsgesellschaften bestehenden nationalen Büro die ausschließliche Befugnis gewährt, Schadensfälle in dem vorerwähnten Sinn selbst zu regulieren oder die Regulierung einem seiner Mitglieder zu übertragen, trifft keine gegen die Bestimmungen des Vertrages, insbesondere Artikel 90 in

Verbindung mit Artikel 85 und 86, verstoßende Maßnahme, vorausgesetzt, diese ausschließliche Befugnis beeinträchtigt nicht die Freiheit des mit der Regulierung beauftragten Versicherers, für die Bearbeitung des Schadensfalls ein anderes, auf diesem Gebiet spezialisiertes Unternehmen heranzuziehen, das nicht Mitglied des Büros ist.

19 Nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens stellt die Weigerung des italienischen Büros, in die von ihm abgeschlossenen Abkommen die Fakultativklausel zu übernehmen, so daß die Mitglieder der ausländischen Büros nicht mehr die Möglichkeit hätten, für die Behandlung und Regulierung von Ansprüchen eine Organisation der unter (b) (iii) dieser Klausel genannten Art als Korrespondenzunternehmen in Italien zu benennen, einen nach Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages verbotenen Beschluß einer Vereinigung von Versicherungsunternehmen dar.

20 Ist nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Versicherungstätigkeit einschließlich der Entscheidung über die Gewährung von Ersatzleistungen an den Geschädigten ausschließlich Versicherungsgesellschaften vorbehalten, so würde es die Übernahme der Fakultativklausel einem ausländischen Versicherer ermöglichen, die betreffenden Rechtsvorschriften mit Hilfe eines „loss-adjuster" zu umgehen. Im übrigen widerspräche — wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorsehen, daß das behandelnde Büro den Geschädigten gegenüber in jedem Fall verantwortlich ist — die Übertragung der Bearbeitung und Regulierung eines Anspruchs an eine Organisation, die nicht Mitglied des Büros ist und keine Versicherungstätigkeit ausübt, diesen innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Andererseits schließt nichts in dem Interbüro-Abkommen die Mitwirkung der „loss-adjuster" bei der Regulierung von durch ausländische Kraftfahrzeuge verursachten Schadensfällen im Rahmen der für diese bezeichnenden Hilfstätigkeiten aus.

21 Mithin verstößt das Abkommen insofern weder gegen Artikel 85 noch gegen Artikel 86 des Vertrages.

22 Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift oder ein Abkommen zwischen den im Rahmen des Systems der grünen Karte errichteten nationalen Büros, welches die alleinige Verantwortung des nationalen Büros für die Regulierung von Schäden vorsieht, die im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats von bei ausländischen Versicherungsgesellschaften versicherten Kraftfahrzeugen verursacht wurden, es dem nationalen Büro oder dessen Mitgliedern jedoch unbenommen läßt, Unternehmen heranzuziehen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen für Rechnung von Versicherern im Sinne der Behandlung und Bearbeitung von Ansprüchen besteht, ist mit Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 85 und Artikel 86 nicht unvereinbar.

Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen

23 Da derartige innerstaatliche Rechtsvorschriften mit den Wettbewerbsregeln des Vertrages nicht unvereinbar sind, kann die in Befolgung dieser Rechtsvorschriften erfolgte Weigerung des behandelnden Büros, die Fakultativklausel in ihrer Gesamtheit, und insbesondere den Punkt (b) (iii) der Klausel, zu übernehmen, keine Verletzung der Artikel 85 und 86 des Vertrages darstellen. Im übrigen stehen weder derartige Rechtsvorschriften noch die fehlende Übernahme der Fakultativklausel dem entgegen, daß das behandelnde Büro oder seine Mitglieder, wenn sie es für erforderlich halten, einen „loss-adjuster" für die Ausübung seiner üblichen Hilfstätigkeit, nämlich der Behandlung und Bearbeitung von Schadensfällen, heranziehen.

24 Ein Beschluß oder eine Verhaltensweise eines nationalen Büros oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen seiner Mitglieder, welche den Ausschluß von Unternehmen bezwecken oder herbeizuführen geeignet sind, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen — in dem bereits erwähnten begrenzten Sinn — für Rechnung von Versicherern besteht, können unter Umständen unter das Verbot des Artikels 85 und, wenn das nationale Büro eine beherrschende Stellung einnimmt, das Verbot des Artikels 90 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 86 fallen.

25 Es ist Sache des nationalen Gerichts festzustellen, ob die Voraussetzungen für das Eingreifen dieser Verbote vorliegen.

Zur dritten Frage

26 Die dritte Frage geht dahin, ob Artikel 7, 52 und 59 des Vertrages innerstaatliche Rechtsvorschriften und Verhaltensweisen verbieten, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unmittelbar oder mittelbar eine Behinderung der tatsächlichen Ausübung der Tätigkeit eines in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen „loss-adjuster" bewirken, auch wenn die Vorschriften oder die Verhaltensweise ein nationales Versicherungsbüro im Sinne der in der Richtlinie 72/166/EWG gegebenen Definition betreffen.

27 Nach Artikel 7 des Vertrages ist generell jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Die Durchführung dieses Grundsatzes wird in den Artikeln 52 und 59 für das Niederlassungsrecht beziehungsweise die Dienstleistungsfreiheit gewährleistet. Hieraus folgt, daß eine mit Artikel 52 und 59 im Einklang stehende Regelung auch mit Artikel 7 vereinbar ist.

28 Artikel 52 und 59 verbieten unmittelbar jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Um von dem in diesen Artikeln enthaltenen Verbot erfaßt zu werden, genügt es, daß sich die Diskriminierung aus einer Regelung gleich welcher Art ergibt, durch die die Ausübung der betreffenden Tätigkeit in allgemeiner Weise geregelt werden soll. In diesem Fall ist es unerheblich, ob die Diskriminierung ihren Ursprung in hoheitlichen Maßnahmen oder aber in Handlungen hat, welche den nationalen Versicherungsbüros — das heißt den der in der Richtlinie 72/166/EWG gegebenen Definitionen entsprechenden Büros — zuzurechnen sind.

29 Der Umstand, daß die Entscheidung über die Gewährung von Ersatzleistungen an den Geschädigten den Versicherungsgesellschaften oder dem nationalen Büro vorbehalten wird, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats niedergelassen sind, in dem der Schadensfall von einem Kraftfahrzeug mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht wurde, stellt keine Diskriminierung im Sinne der Artikel 52 und 59 dar, wenn der Ausschluß anderer Kategorien von Unternehmen nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfolgt.

30 Eine Regelung oder eine Verhaltensweise, welche bewirkt, daß dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats oder seinen Mitgliedern oder den Versicherungsgesellschaften die dort eine Niederlassung haben, die endgültige Entscheidung über die Zahlung von Schadensersatz an Geschädigte aus solchen Unfällen vorbehalten bleibt, die im Hoheitsgebiet dieses Staates von Kraftfahrzeugen mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht werden, stellt keine Diskriminierung im Sinne der Artikel 52 und 59 des Vertrages dar.

Zur vierten Frage

31 Da die erste Frage verneint wurde, ist die vierte Frage gegenstandslos geworden.

Kosten

32 Die Auslagen der italienischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit, die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunale Civile e Penale Mailand mit Beschluß vom 29. April 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972, die Empfehlung 73/185/EWG der Kommission vom 15. Mai 1973 und die Entscheidung 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974, welche die Aufhebung der Kontrolle der grünen Karte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten bezwekken, können nicht so verstanden werden, als enthielten sie eine Ermächtigung für innerstaatliche Rechtsvorschriften oder Abkommen zwischen nationalen Versicherungsbüros oder deren Mitgliedern, die mit den Bestimmungen des Vertrages über den Wettbewerb, das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit unvereinbar sind.**

2. a) **Eine innerstaatliche Rechtsvorschrift oder ein Abkommen zwischen den im Rahmen des Systems der grünen Karte errichteten nationalen Büros, welches die alleinige Verantwortung des nationalen Büros für die Regulierung von Schäden vorsieht, die im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats von bei ausländischen Versicherungsgesellschaften versicherten Kraftfahrzeugen verursacht wurden, es dem nationalen Büro oder dessen Mitgliedern jedoch unbenommen läßt, Unternehmen heranzuziehen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen für Rechnung von Versicherern im Sinne der Behandlung und Bearbeitung von Ansprüchen besteht, ist mit Artikel 90 Absatz 1 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 85 und 86 nicht unvereinbar.**

   b) **Ein Beschluß oder eine Verhaltensweise eines nationalen Büros oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen seiner Mitglieder, welche den Ausschluß von Unternehmen bezwecken oder herbeizuführen geeignet sind, deren Tätigkeit ausschließlich in der Regulierung von Schadensfällen — in dem oben erwähnten Sinn — für Rechnung von Versicherern besteht, können unter Umständen unter das Verbot des Artikels 85 und, wenn das nationale Büro eine beherrschende Stellung einnimmt, das Verbot des Artikels 90 des Vertrages in Verbindung mit Artikel 86 fallen.**

3. **Eine Regelung oder eine Verhaltensweise, welche bewirkt, daß dem nationalen Büro eines Mitgliedstaats oder seinen Mitgliedern oder den Versicherungsgesellschaften, die dort eine Niederlassung haben, die endgültige Entscheidung über die Zahlung von Schadensersatz an Geschädigte aus solchen Unfällen vorbehalten bleibt, die im Hoheitsgebiet dieses Staates von Kraftfahrzeugen mit gewöhnlichem Standort in einem anderen Mitgliedstaat verursacht werden, stellt keine Diskriminierung im Sinne der Artikel 52 und 59 des Vertrages dar.**

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 1977.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. MAI 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — 1. Mit Beschluß vom 29. April 1976 hat Ihnen eine Zivilkammer des „Tribunale civile e penale" Mailand mehrere Fragen vorgelegt, die im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung italienischen Rechts — dem Ufficio Henry van Ameyde — und dem Italienischen Zentralbüro für Automobilversicherungen (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circulazione internazionale, UCI) aufgeworfen worden sind.

Die Klägerin ist eine Tochtergesellschaft der niederländischen Gesellschaft mit beschränkter Haftung H. van Ameyde B. V., Den Haag, einer Gesellschaft, die dem niederländischen Büro der Kraftfahrzeugversicherer nicht angehört und die andere Gesellschaften im Gemeinsamen Markt und in Spanien kontrolliert. Die italienische Tochtergesellschaft wurde am 24. Januar 1963 gegründet und befaßt sich — für Rechnung von Versicherungsgesellschaften — mit der Bearbeitung und Regulierung von Schadensfällen, die durch Versicherungen gedeckt sind.

Sie übt damit eine Tätigkeit aus, die üblicherweise mit dem englischen Terminus „loss-adjuster" bezeichnet wird. Es handelt sich dabei um selbständige Hilfspersonen der Versicherungsgesellschaften, die als Sachverständige die Umstände eines Unfalls oder sonstigen Schadensfalls sowie die Höhe des Schadensersatzes feststellen und den Schadensersatz für Rechnung einer Versicherungsgesell-