SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 220/83 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Für den Bereich der Direktversicherung, d. h. derjenigen Versicherung, die durch die Beteiligung mehrerer Versicherer charakterisiert ist, gelten folgende Harmonisierungsrichtlinien:

a) Die Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) (ABl. L 228, S. 3) wurde aufgrund von Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag erlassen; sie will durch die Koordinierung der Bedingungen für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft (Artikel 6 bis 22) und der in der Gemeinschaft ansässigen Agenturen oder Zweigniederlassungen von Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben (Artikel 23 bis 29), die Gründung von Agenturen und Zweigniederlassungen erleichtern.

Nach dieser Richtlinie ist die Aufnahme der Direktversicherungstätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats sowohl für Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft als auch für solche mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft von einer behördlichen Zulassung abhängig (Artikel 6 und 23).

Für die Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft bestimmt Artikel 6 Absätze 1 und 2 der Richtlinie im einzelnen:

„1) Jeder Mitgliedstaat macht die Aufnahme der Direktversicherungstätigkeit in seinem Staatsgebiet von einer behördlichen Zulassung abhängig.

2) Diese Zulassung muß bei der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats beantragt werden von

a) Unternehmen, die ihren Sitz im Hoheitsgebiet dieses Staates begründen;

b) Unternehmen, deren Sitz sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet und die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats eine Zweigniederlassung oder Agentur errichten;

c) Unternehmen, die die Zulassung gemäß Buchstaben a oder b bereits erhalten haben und ihre Tätigkeit im Hoheitsgebiet dieses Staates auf andere Versicherungszweige ausdehnen;

d) Unternehmen, die ihre Tätigkeit über den Teil des Hoheitsgebietes hinaus ausdehnen, für den sie nach Artikel 7 Absatz 1 zugelassen sind."

Die fragliche Zulassung „gilt für das gesamte Staatsgebiet, es sei denn, daß der Antragsteller nur für einen Teil des Staatsgebietes die Zulassung beantragt und das nationale Recht dies gestattet" (Artikel 7 Absatz 1).

Die Richtlinie 73/239 regelt ferner die Aufsicht über die Einhaltung der Bedingungen für die Ausübung der Direktversicherungstätigkeit, insbesondere über die finanzielle Lage der betreffenden Unternehmen (Artikel 13). Hierzu muß die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen

* Verfahrenssprache: Französisch.

seinen Sitz hat, die Solvabilität dieses Unternehmens für den gesamten Bereich seiner Geschäftstätigkeit prüfen (Artikel 14). Die Richtlinie enthält außerdem Vorschriften hinsichtlich der Bildung einer mit Rücksicht auf den Gesamtumfang der Geschäftstätigkeit ausreichenden Solvabilitätsspanne, die aus dem Eigenkapital des Unternehmens besteht (Artikel 16 bis 18). Für die technischen Reserven schreibt die Richtlinie vor, daß sie ausreichend sein und durch kongruente und im Tätigkeitsland belegene Aktivwerte bedeckt sein müssen (Artikel 15); im übrigen behält sie die Koordinierung auf diesem Gebiet jedoch späteren Richtlinien vor.

Zur Aufsicht über die betreffenden Unternehmen schreibt Artikel 19 vor:

„1) Jeder Mitgliedstaat verpflichtet die Unternehmen mit Sitz in seinem Staatsgebiet, jährlich über alle ihre Geschäfte, ihre wirtschaftliche Lage und ihre Solvabilität zu berichten.

2) Die Mitgliedstaaten verlangen von den Unternehmen, die ihre Tätigkeit in ihrem Staatsgebiet ausüben, daß sie in regelmäßigen Zeitabständen alle Unterlagen vorlegen, die zur Ausübung der Aufsicht erforderlich sind; das gleiche gilt für statistische Unterlagen. Die zuständigen Aufsichtsbehörden übermitteln einander die Auskünfte und Unterlagen, die für die Ausübung der Aufsicht zweckdienlich sind."

Die Richtlinie sieht schließlich vor, daß die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten, „um die Versicherungsaufsicht auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern und die Schwierigkeiten zu prüfen, die bei der Anwendung dieser Richtlinie entstehen könnten" (Artikel 33).

b) Die Richtlinie 78/473/EWG des Rates vom 30. Mai 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene (ABl. L 151, S. 25) wurde aufgrund der Artikel 57 Absatz 2 und 66 EWG-Vertrag erlassen und enthält eine besondere Regelung für die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene. Nach Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 1 betrifft sie die „Risiken, bei denen aufgrund von Art und Umfang die Beteiligung mehrerer Versicherer erforderlich ist". Nach Artikel 2 Absatz 1 liegt Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene nur vor, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

„a) Das Risiko im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 wird im Rahmen eines einzigen Vertrages gegen Zahlung einer Gesamtprämie für eine einheitliche Versicherungsdauer von mehreren Versicherungsunternehmen, nachstehend ‚Mitversicherer' genannt, von denen einer der führende Versicherer ist, übernommen, ohne daß zwischen diesen ein Gesamtschuldverhältnis besteht;

b) dieses Risiko ist innerhalb der Gemeinschaft belegen;

c) zur Sicherstellung der Deckung des Risikos ist der führende Versicherer nach den Bedingungen der ersten Koordinierungsrichtlinie zugelassen; dies bedeutet, daß er wie ein Versicherer behandelt wird, der das gesamte Risiko abdecken würde;

d) zumindest ein Mitversicherer ist über eine Niederlassung (Hauptsitz oder Agentur oder Zweigniederlassung) in einem anderen Mitgliedstaat als dem des führenden Versicherers am Vertrag beteiligt;

e) der führende Versicherer nimmt die Funktion, die ihm in der Praxis der Mitversicherung zukommt, in vollem Umfang wahr und setzt insbesondere die Versicherungsbedingungen und Prämien fest."

Demgegenüber unterliegen Mitversicherungsgeschäfte, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen oder andere als die in Artikel 1 aufgeführten Risiken betreffen, „weiterhin dem bei Inkrafttreten der Richtlinie geltenden einzelstaatlichen Recht" (Artikel 2 Absatz 2).

Die Genehmigung des Artikels 2 Absatz 1 veranlaßte den Rat zur folgenden, in das Protokoll seiner Tagung vom 23. Mai 1978 aufgenommenen Erklärung:

„Der Rat betont, daß die Genehmigung dieser Richtlinie und insbesondere des Artikels 2 Absatz 1 durch den Rat die Lösung der zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bestehenden Streitfrage hinsichtlich der Auslegung der Urteile des Gerichtshofes über den freien Dienstleistungsverkehr (33/74, Van Binsbergen) nicht präjudiziert.

Dieser Text berührt in keiner Weise die einzelstaatlichen Bestimmungen über die Niederlassung des ‚führenden Versicherers', die nach Maßgabe des Vertrages, gegebenenfalls in letzter Instanz durch den Gerichtshof, zu würdigen sind."

Das Recht auf Beteiligung an einer Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene darf bei Unternehmen, die ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben und den Bestimmungen der Richtlinie 73/239 unterliegen und genügen, nicht von anderen als den in der Richtlinie 78/473 festgelegten Voraussetzungen abhängig gemacht werden (Artikel 3).

Für die Voraussetzungen und Modalitäten der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene gelten unter anderem folgende Vorschriften:

„*Artikel 4*

1) Die Höhe der technischen Reserven wird von den einzelnen Mitversicherern nach den Vorschriften des Staates, in dem sie niedergelassen sind, oder mangels derartiger Vorschriften nach der in diesem Staat angewandten Praxis festgelegt. Die Schadenreserve muß jedoch zumindest derjenigen entsprechen, die vom führenden Versicherer nach den Vorschriften oder der Praxis des Staates festgelegt wurde, in dem dieser niedergelassen ist.

2) Die von den einzelnen Mitversicherern gebildeten technischen Reserven werden durch kongruente Aktivwerte bedeckt. Es können jedoch Lockerungen hinsichtlich der Kongruenzregel von denjenigen Mitgliedstaaten gewährt werden, in denen die Mitversicherer niedergelassen sind, um den Erfordernissen der guten Führung der Versicherungsunternehmen Rechnung zu tragen. Die Aktivwerte sind entweder in den Mitgliedstaaten, in denen die Mitversicherer niedergelassen sind, oder in dem Mitgliedstaat, in dem der führende Versicherer niedergelassen ist, nach Wahl des Versicherers zu belegen.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Mitversicherer über statistische Daten verfügen, aus denen der Umfang ihrer auf Gemeinschaftsebene getätigten Mitversicherungsgeschäfte sowie die betreffenden Länder hervorgehen.

Artikel 6

Die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten arbeiten bei der Durchführung dieser Richtlinie eng zusammen und teilen sich gegenseitig alle hierzu erforderlichen Auskünfte mit."

Die Richtlinie 78/473 sieht ferner eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor (Artikel 8):

„Die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten arbeiten eng miteinander zusammen, um etwaige Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie zu prüfen.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden insbesondere etwaige Praktiken untersucht, die aufdecken, daß entgegen der Zielsetzung dieser Richtlinie, insbesondere der Bestimmungen des Artikels 1 Absatz 2 und des Artikels 2, der führende Versicherer die ihm nach der Praxis der Mitversicherung zufallende Rolle nicht übernimmt oder zur Dekkung der Risiken eine Beteiligung mehrerer Versicherer offensichtlich nicht erforderlich ist."

Wie sich aus den ersten vier Begründungserwägungen der Richtlinie ergibt, ist sie insbesondere aus folgenden Gründen erlassen worden:

„Die tatsächliche Ausübung der Mitversicherungstätigkeit auf Gemeinschaftsebene muß durch ein Minimum an Koordinierung erleichtert werden, um Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen zu vermeiden, ohne daß jedoch die in mehreren Mitgliedstaaten bereits bestehende Freiheit beeinträchtigt wird.

Diese Koordinierung umfaßt nur die wirtschaftlich besonders wichtigen Mitversicherungsgeschäfte, also diejenigen, die aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs für eine Absicherung durch die internationale Mitversicherung in Frage kommen.

Diese Richtlinie stellt einen ersten Schritt zur Koordinierung sämtlicher Geschäfte dar, die im freien Dienstleistungsverkehr getätigt werden können. Dies ist im übrigen Gegenstand des Vorschlags für eine zweite Richtlinie des Rates zur Koordinierung der die direkte Schadenversicherung betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften und zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungswesen ...

Der führende Versicherer ist eher als die anderen Mitversicherer in der Lage, Schäden zu beurteilen und die Mindesthöhe der Schadenreserven festzulegen."

c) Der erwähnte Vorschlag einer Zweiten Richtlinie des Rates (ABl. 1976, C 32, S. 2) wurde von der Kommission am 30. Dezember 1975 vorgelegt. Dieser Vorschlag in der nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlaments im Februar 1978 geänderten Fassung will spezielle Vorschriften zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs für die von der bereits erwähnten Richtlinie 73/239 erfaßten Versicherungsunternehmen und -zweige festlegen, z. B. hinsichtlich der Berechnung der technischen Reserven, der für die Versicherungsverträge geltenden Grundsätze und der Aufsicht über die betroffenen Unternehmen.

Aus den Akten ergibt sich, daß in einigen Punkten, nämlich in der Definition der Großrisiken, der Vereinbarung über das anwendbare Recht, der Pflichtversicherungen und der Verfahren für die Aufnahme und die Ausübung der Tätigkeit bei Großrisiken bzw. Massenrisiken, große Fortschritte erzielt worden sind.

Andere Fragen mehr technischer Art, z. B. die Vorschriften für die Übertragung von Vertragsbeständen oder für die Berechnung der technischen Reserven, werden immer noch geprüft. Die Diskussionen haben bisher auch noch keine allgemein akzeptable Lösung für die Anwendung von Vorschriften über die Kongruenz oder über den Umgang mit bestimmten Versicherungen, etwa der französischen „assurance construction" (Bauversicherung) oder der dänischen „bygningsbrandforsikring" (Gebäudefeuerversicherung), ergeben. Das gleiche gilt für steuerliche Fragen (Problem der Erhebung und der Überwachung). Schließlich bestehen weiterhin Kontroversen hinsichtlich der Abgrenzung von Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit im Bereich der Direktversicherung.

2. Zur Umsetzung der Richtlinie 78/473 in nationales Recht erließ die Französische Republik das Gesetz Nr. 81-5 vom 7. Januar 1981 „relative au contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation" (Gesetz über den Versicherungsvertrag und die Kapitalisierungsgeschäfte, JORF vom 8.1.1981, S. 194) und das Dekret Nr. 81-443 vom 7. Mai 1981 zur Änderung des Versicherungsgesetzbuches im Hinblick auf die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene (JORF vom 9.5.1981, S. 1303).

a) Nach Artikel 36 des Gesetzes vom 7. Januar 1981 muß ein „französisches oder ausländisches Versicherungsunternehmen, das für einen Mitversicherungsvertrag auf Gemeinschaftsebene als führender Versicherer tätig wird, ... gemäß Artikel L 321-1 [des Versicherungsgesetzbuches] zugelassen sein". Nach dem letztgenannten Artikel dürfen „Unternehmen, die der staatlichen Aufsicht unterliegen, ... ihre Tätigkeit erst nach der behördlichen Zulassung aufnehmen".

Nach Artikel R 321-7 Absatz 1 des Versicherungsgesetzbuches muß „ein Zulassungsantrag, der von einem ausländischen Unternehmen gestellt wird, das seinen Sitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat, ... den Nachweis enthalten, daß das Unternehmen im Hoheitsgebiet der Französischen Republik für seine Geschäfte in diesem Hoheitsgebiet über eine Zweigniederlassung verfügt, die es als Domizil wählt".

Ferner ist auf Artikel 1004 des Steuergesetzbuches hinzuweisen, nach dem „ausländische Versicherungsunternehmen ... einen von den Steuerbehörden zugelassenen französischen Vertreter bestellen [müssen], der persönlich für die Steuern und finanziellen Sanktionen haftet".

b) Das aufgrund des vorgenannten Gesetzes erlassene Dekret vom 7. Mai 1981 sieht die Festsetzung von Schwellenwerten vor, unterhalb deren eine Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene nicht zulässig ist.

3. Nach Auffassung der Kommission verstoßen die französischen Vorschriften gegen die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr. Mit Schreiben an die französische Regierung vom 7. Januar 1982 forderte sie diese daher gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag zur Äußerung auf.

In diesem Schreiben machte die Kommission namentlich geltend, die Verpflichtung für Unternehmen ohne Sitz in Frankreich, die als führender Versicherer tätig werden wollten, sich in Frankreich niederzulassen oder zuvor ihre Zulassung zu beantragen, stelle eine nach den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verbotene Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar; die Festsetzung von Schwellenwerten, unterhalb deren eine Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene nicht zulässig sei, bewirke den Ausschluß von Dienstleistungen für andere als in diesem Dekret genannte Risiken und verletze damit die aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag fließenden Rechte.

In ihrem Antwortschreiben vom 6. April 1982 machte die französische Regierung namentlich geltend, das Gesetz vom 7. Januar 1981 und insbesondere sein Artikel 36 wiederhole den Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 und könne daher nicht gegen den EWG-Vertrag verstoßen. Das Dekret vom 7. Mai 1981 lege lediglich Höchstbeträge fest, die Durchführungsmaßnahmen des Wirtschafts- und Finanzministers erforderten.

Am 3. September 1982 gab die Kommission die mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab. In dieser Stellungnahme bezeichnete sie das in den französischen Rechtsvorschriften vorgesehene Niederlassungs- oder Zulassungserfordernis als eine nach Artikel 59 EWG-Vertrag verbotene Beschränkung. Diese Be-

schränkung sei nicht gerechtfertigt, da alle Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft heute in allen Mitgliedstaaten einem mit Artikel 6 der Richtlinie 73/239 geschaffenen gemeinsamen Zulassungsverfahren unterlägen.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der so erteilten Zulassungen müßten die Mitgliedstaaten den nicht in ihrem Gebiet niedergelassenen Unternehmen der Gemeinschaft die uneingeschränkte Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit ermöglichen. Aus denselben Gründen dürfe der freie Dienstleistungsverkehr nicht nach Maßgabe des Umfangs und der Art der Risiken eingeschränkt werden.

Die französische Regierung wurde aufgefordert, die Zuwiderhandlung binnen zwei Monaten nach Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme abzustellen.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 1982 beantwortete die französische Regierung die mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie beharrte auf ihrem Standpunkt und verwies insbesondere auf die besonderen Erfordernisse, die sich aus der Überwachung im steuerlichen Bereich und aus zwingenden Rechtsvorschriften ergäben, sowie darauf, daß es den Behörden des Niederlassungsstaats nicht möglich sei, eine angemessene Aufsicht auszuüben.

Mit Klageschrift vom 29. September 1983 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

4. Die Klage ist am 3. Oktober 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Schriftsätzen, die am 6. und am 9. Februar 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, haben das Vereinigte Königreich und das Königreich der Niederlande die Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission beantragt. Mit Schriftsätzen, die am 22. Dezember 1983 und am 3., 8. und 14. Februar 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, haben die Italienische Republik, das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland und Irland die Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Beklagten beantragt.

Mit Beschlüssen vom 18. Januar und 29. Februar 1984 hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts diesen Anträgen gemäß Artikel 93 der Verfahrensordnung stattgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission und die Französische Republik gemäß Artikel 21 der Satzung des Gerichtshofes der EWG gebeten, vor der mündlichen Verhandlung einige Fragen schriftlich zu beantworten und dem Gerichtshof einige Auskünfte zu geben, die im wesentlichen die Auslegung der Richtlinie 78/473, den Stand der Vorarbeiten zu einer Zweiten Richtlinie betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, die Entwicklung der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene, die nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken betreffend die Zulassung der Mitversicherungstätigkeit sowie die Schwellenwerte für die Anwendung der Mitversicherungsvorschriften betreffen. In Beantwortung dieser Fragen sind dem Gerichtshof Auskünfte erteilt und Dokumente vorgelegt worden, auf die im wesentlichen bei der Wiedergabe des Vorbringens der Beteiligten eingegangen wird.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission*, unterstützt durch das Vereinigte Königreich und das Königreich der Niederlande, beantragt,

— festzustellen, daß die Französische Republik,

a) mit dem Erlaß des Gesetzes Nr. 81-5 vom 7. Januar 1981 und des Dekrets Nr. 81-443 vom 7. Mai 1981, wonach sich die Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft in Frankreich niederlassen oder einem Zulassungsverfahren unterziehen müssen, um in Frankreich als führende Versicherer Dienstleistungen im Bereich der Mitversicherung erbringen zu können, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat,

b) mit dem Erlaß des Dekrets Nr. 81-443 vom 7. Mai 1981, wonach sich nicht in Frankreich niedergelassene Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft nicht an einer Mitversicherung von Risiken beteiligen dürfen, die aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs nicht unter Artikel 1 dieses Dekrets fallen, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat,

c) dadurch, daß sie die unter a und b genannten Rechtsvorschriften durch Entscheidungen der innerstaatlichen Behörden anstelle der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag anwendet, gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, die sich aus der unmittelbaren Wirkung dieser Vertragsbestimmungen und dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ergeben,

— der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Die *Französische Republik*, unterstützt durch die Italienische Republik, das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland und Irland, beantragt,

— die Klage abzuweisen,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Beteiligten

1. *Zur Zulässigkeit*

a) Die *Französische Republik*, die *Italienische Republik* und *Irland* bezweifeln die Zulässigkeit der Klage, da sie mittelbar und außerhalb der Klagefrist des Artikels 173 EWG-Vertrag gegen die Richtlinie 78/473 gerichtet sei. Die Kommission stelle in Wahrheit die Gültigkeit dieser Richtlinie im Hinblick auf die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag in Frage.

b) Die *Kommission* entgegnet, die auf diesem Gebiet bestehenden Koordinierungsrichtlinien dienten der Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungsbereich und müßten daher im Einklang mit den Vertragsvorschriften ausgelegt werden.

2. *Zur Begründetheit*

a) *Allgemeine Ausführungen zu den Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Dienstleistungsfreiheit und zu den Harmonisierungsrichtlinien*

aa) Die *Kommission* trägt vor, die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag bezweckten die sofortige Beseitigung aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes seien sie unmittelbar wirksam und verliehen den einzelnen Rechte, die von den nationalen Gerichten geschützt werden müßten. Da sie nicht auf bestimmte Sachgebiete beschränkt seien, fänden sie auch auf das Gebiet der Versicherung Anwendung, ungeachtet der Art oder des Umfangs des versicherten Risikos.

Die Wirkung dieser Bestimmungen könne weder durch Vorschriften des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts beschränkt noch von

der Durchführung von Harmonisierungsrichtlinien nach Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag abhängig gemacht werden, da solche Richtlinien nicht den Zweck hätten, die im EWG-Vertrag verankerten Freiheitsrechte zu verwirklichen, sondern lediglich die Ausübung dieser Rechte durch die Beseitigung nichtdiskriminierender Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften erleichtern sollten.

Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag, wonach der Leistende denselben Voraussetzungen unterliege, die der betreffende Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen vorschreibe, sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da er nur den Fall betreffe, in dem der Leistende in dem Land, in dem die Leistung erbracht werde, persönlich anwesend sei, und somit nicht nur deswegen Anwendung finde, weil die erbrachte Leistung im Bestimmungsland wirksam werde, wie dies etwa der Fall sei, wenn das versicherte Risiko in diesem Land belegen sei.

Zur Richtlinie 78/473 (Mitversicherungsrichtlinie) führt die Kommission aus, sie habe dem Rat ihren ursprünglichen Vorschlag im Mai 1974, also vor Erlaß des Urteils vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) vorgelegt. Der Vorschlag habe daher noch auf der Annahme beruht, daß die Mitgliedstaaten Bestimmungen über die Niederlassung des führenden Versicherers hätten erlassen dürfen und daß das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr im Bereich der Mitversicherung sowohl für den führenden Versicherer als auch für die übrigen Mitversicherer davon abhänge, daß der Rat entsprechende Richtlinien erlasse.

Seit der Vorlage ihres geänderten Vorschlags vom Mai 1975 vertrete die Kommission jedoch die Auffassung, daß es nicht mehr Ziel der Richtlinie sei, freien Zugang zur Mitversicherungstätigkeit auf Gemeinschaftsebene zu schaffen, sondern lediglich ihre Ausübung zu erleichtern, und daß die nationalen Bestimmungen zur Festlegung des Ortes, an dem der führende Versicherer niedergelassen sein müsse, nicht mehr anwendbar seien, weil sie nicht mit dem EWG-Vertrag übereinstimmten. Da verschiedene Mitgliedstaaten sich dieser Auffassung nicht angeschlossen hätten, habe die Kommission geprüft, ob es möglich sei, den Text so zu ändern, daß die von der Richtlinie erfaßten Mitversicherungsgeschäfte auf solche beschränkt würden, bei denen der Vertrag mit einem führenden Mitversicherer zustande gekommen sei, der entweder in dem Staat, in dem das Risiko belegen sei, oder im Wohnsitzstaat des Versicherungsnehmers niedergelassen sei. Es sei jedoch dabei geblieben, daß der führende Versicherer auch in einem anderen als dem Risikostaat oder dem Wohnsitzstaat des Versicherungsnehmers niedergelassen sein könne, dann aber nicht von den Erleichterungen der Richtlinie profitiere.

Die Kommission verweist hierzu auf die bereits erwähnte Erklärung des Rates vom 23. Mai 1978 (siehe S. 3667). Demzufolge könne Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 nicht dahin ausgelegt werden, daß der führende Versicherer im Risikostaat niedergelassen sein müsse oder daß die Mitgliedstaaten verlangen dürften, daß er in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen sei.

bb) Das *Vereinigte Königreich* verweist auf die Urteile des Gerichtshofes vom 18. Januar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 110 und 111/78 (Van Wesemael, Slg. 1979, 35) und vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80 (Webb, Slg. 1981, 3305), denen zufolge die zwingenden Bestimmungen des Artikels 59 EWG-Vertrag die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen gegenüber dem Leistungserbringer aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstandes, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig sei, in dem die Dienstleistung erbracht werden

solle, umfaßten. Diese Verpflichtung erstrecke sich auch auf die Beseitigung versteckter Diskriminierungen.

Zwar könnten die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ihre nationalen Rechtsvorschriften ohne weiteres auf Dienstleistungserbringer anwenden, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen seien, sofern die Rechtsvorschriften objektiv gerechtfertigt seien. Dies gelte jedoch unter zwei Vorbehalten: Zum einen sei ein Zulassungserfordernis nicht gerechtfertigt, wenn dem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Leistungserbringer bereits eine Zulassung unter vergleichbaren Bedingungen erteilt worden sei und seine Tätigkeit dort — unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Leistung erbracht werden solle — einer angemessenen Aufsicht unterliege. Zum anderen müßten die zur Rechtfertigung angeführten Punkte objektiv geprüft werden. Die Mitgliedstaaten müßten also die am wenigsten einschränkenden Maßnahmen treffen, und diese Maßnahmen müßten in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten werde zudem durch die für den betreffenden Bereich geltenden Harmonisierungsrichtlinien noch weiter eingeschränkt.

cc) Die *Französische Republik* ist demgegenüber der Auffassung, die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene sei eine Tätigkeit mit besonderem Charakter im Sinne des Urteils vom 17. Dezember 1981 (Webb, a. a. O.). Sie bestehe darin, daß die Übernahme eines Risikos zwischen mehreren Direktversicherern aufgeteilt werde, von denen jeder einen Teil der Prämie nach Maßgabe seiner Beteiligung an den Lasten erhalte. Führend sei derjenige Versicherer, der mit der Festlegung der Konditionen der Übernahme des Risikos (Abfassung des Vertrags und Festlegung der Prämie) beauftragt sei; bei der Durchführung des Vertrags handele er für Rechnung der übrigen Mitversicherer (Schadensschätzung und -begutachtung, Führung von Streitverfahren, Berechnung der technischen Verbindlichkeiten).

Die Richtlinien 73/239 und 78/473 hätten den Versicherungsbereich nur teilweise harmonisiert und ließen wesentliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften, insbesondere in der praktischen Ausgestaltung der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen, fortbestehen. Hierzu führt die Französische Republik folgendes aus:

— Die Modalitäten der Bewertung der technischen Verbindlichkeiten (Bestimmung der Passiva) würden von den Mitgliedstaaten und damit nach unterschiedlichen Regeln und Praktiken festgelegt. Diese Modalitäten beeinflußten vor allem die Buchhaltungsergebnisse (Gewinn oder Verlust).

— Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 73/239 harmonisiere die Bildung von Aktivwerten nur in begrenztem Umfang. Dort sei lediglich vorgeschrieben, daß „die technischen Reserven ... durch Aktivwerte bedeckt werden [müssen], die gleichwertig, kongruent und im Tätigkeitsland belegen sind", wobei es den Mitgliedstaaten erlaubt werde, Lockerungen der Vorschriften über Kongruenz und Belegenheit zuzulassen. Die Bedeckung der technischen Verbindlichkeiten (Erwerb und Besitz von diesen Verbindlichkeiten entsprechenden Aktivwerten) gelte in einigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Belgien, Dänemark, Italien, Luxemburg) für sämtliche technischen Verbindlichkeiten ohne Abzug des Rückversichereranteils an diesen Verbindlichkeiten (Bruttobedeckung), während in anderen Mitgliedstaaten (Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande) nur der Anteil des Versicherers, also unter Abzug des Rückversichereranteils, bedeckt zu werden brauche (Nettobedeckung).

— Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Versicherungsnehmer und Versicherer bestünden weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Dies gelte insbesondere für die Rechtsfolgen einer Verletzung der Obliegenheit des Versicherungsnehmers, den Versicherer über die Art des Risikos zu informieren (nach britischem Recht Nichtigkeit des Vertrags von Anfang an, nach französischem Recht Nichtigkeit nur dann, wenn der Versicherte bösgläubig gehandelt habe). Unterschiede gebe es auch hinsichtlich der „warranties", das heißt der Vertragsbestimmungen, die der Versicherte zur Vermeidung der Nichtigkeit des Vertrags strikt einhalten müsse, und der „basis of the contract clauses".

dd) Die *Italienische Republik* schließt sich im wesentlichen den Erklärungen der Französischen Republik an und führt noch folgendes aus: Die Notwendigkeit einer weitergehenden Koordinierung sei in der Begründung der Richtlinie 78/473 anerkannt, in der es heiße, daß diese Richtlinie nur „einen ersten Schritt zur Koordinierung sämtlicher Geschäfte ..., die im freien Dienstleistungsverkehr getätigt werden können", darstelle. Solange eine ausreichende Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene nicht erreicht sei, könne der freie Dienstleistungsverkehr im Versicherungsbereich nur unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen in den Grenzen des EWG-Vertrags verwirklicht werden.

ee) Das *Königreich Belgien* legt dar, die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag seien unmittelbar anwendbar, hätten jedoch keinen unbeschränkten Charakter. Zunächst einmal habe die Dienstleistungsfreiheit Auffangcharakter in dem Sinne, daß sie nicht anwendbar sei, wenn die Ausübung einer Tätigkeit den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr oder über die Freizügigkeit unterliege (Artikel 60 Absatz 1 EWG-Vertrag).

Ferner müsse nach Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag die Dienstleistung unter Beachtung der im Bestimmungsland der Dienstleistung geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfolgen, unabhängig davon, ob der Leistungsempfänger einen physischen Ortswechsel vornehme oder über Vermittler bzw. auf dem Korrespondenzwege tätig werde.

Schließlich könne die Auslegung der Bestimmungen des EWG-Vertrags nicht ohne Bezugnahme auf die in Artikel 57 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Harmonisierungsrichtlinien erfolgen, so daß eine mangelnde Harmonisierung die vorübergehende Beibehaltung von Sondermaßnahmen rechtfertigen könne, die auf aus dieser Untätigkeit erwachsende objektive Situationen zugeschnitten seien.

ff) Die *Bundesrepublik Deutschland* hält die inhaltliche Bestimmung der Dienstleistungsfreiheit dann für schwierig, wenn der Erbringung einer Dienstleistung aus dem EG-Ausland in einem Mitgliedstaat Regelungen entgegenstünden, denen auch der inländische Dienstleistungserbringer unterworfen sei. In diesem Fall gehe es darum, unter Berücksichtigung des Anliegens der Dienstleistungsfreiheit als einer der vier Grundlagen des Gemeinsamen Marktes, des Schutzanliegens der nationalen Regelung, der allgemeinen Ordnungsgrundlagen des Gemeinschaftsrechts (freier Wettbewerb und Gleichheitsgrundsatz) und des Grades der Rechtsangleichung das Ausmaß und die Grenzen der Dienstleistungsfreiheit zu ermitteln.

gg) *Irland* führt aus, zwar sei die unmittelbare Geltung der Artikel 59 und 60 aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofes unstreitig, und zweifellos fielen Versicherungsdienstleistungen in den sachlichen Geltungsbereich dieser Vorschriften; zwischen den einzelnen Versicherungskategorien und -typen bestünden jedoch objektive Unterschiede, die eine unterschiedliche Be-

handlung im Rahmen dieser Artikel im allgemeinen Interesse erforderlich machten. Die Entscheidung des Gerichtshofes müsse sich also strikt auf den Bereich der Mitversicherung beschränken.

b) *Zur Verpflichtung des führenden Versicherers, sich in Frankreich niederzulassen oder sich vorher einem Zulassungsverfahren zu unterziehen*

aa) Die *Kommission* macht in erster Linie geltend, die Französische Republik habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, daß die französischen Rechtsvorschriften die Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft verpflichteten, sich in Frankreich niederzulassen oder sich einem Zulassungsverfahren zu unterziehen, wenn sie dort im Bereich der Mitversicherung als führender Versicherer Dienstleistungen erbringen wollten. Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die Kommission hierzu dargelegt, daß der Verstoß gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag nach ihrer Ansicht auch eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 78/473 einschließe, die im Einklang mit dem EWG-Vertrag auszulegen sei.

Die Beschränkungen, die die französischen Rechtsvorschriften in bezug auf die Niederlassung und Zulassung des führenden Versicherers einführten, ließen sich nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, daß nicht in Frankreich zugelassene Unternehmen möglicherweise nicht den im allgemeinen Interesse erlassenen zwingenden Vorschriften nachkämen.

Zum einen könnten vorsätzliche Verstöße auch durch Vorbeugungsmaßnahmen nicht völlig verhindert werden. Zum anderen lasse sich einer eventuellen Unkenntnis der zwingenden nationalen Vorschriften ohne weiteres dadurch abhelfen, daß die französischen Behörden ein Verzeichnis dieser Vorschriften aufstellten. Diese Aufgabe ergebe sich insbesondere aus Artikel 5 EWG-Vertrag und den verschiedenen Vorschriften des abgeleiteten Rechts, nach denen die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig zu unterstützen (siehe Artikel 33 der Richtlinie 73/239 sowie Artikel 6 und 8 der Richtlinie 78/473).

Im übrigen könne vernünftigerweise nicht vor, sondern erst nach Erbringung der Leistung geprüft werden, ob die zwingenden Rechtsvorschriften eingehalten worden seien; die Prüfung sei also auf nachfolgende Kontrollen auszurichten. So gesehen erscheine das Erfordernis einer vorherigen Zulassung als unverhältnismäßig.

Dieses Erfordernis erscheine auch als nicht gerechtfertigt, da es neben der vorgeschriebenen vorherigen Zulassung, die die Unternehmen bei den Behörden des Niederlassungsstaats beantragen müßten (Artikel 6 der Richtlinie 73/239), überflüssig sei und da es dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Unterlagen und Bescheinigungen, für die es eine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene gebe, jede echte Bedeutung nehme.

Das Zulassungserfordernis könne nur dazu dienen, die allgemein verlangte berufliche Ehrbarkeit und Eignung und die finanzielle Lage der nicht in Frankreich niedergelassenen Unternehmen zu prüfen. Aus Artikel 8 Absatz 3, Artikel 10 Absatz 3, Artikel 13, 14, 15 und 19 der Richtlinie 73/239 und aus Artikel 5 der Richtlinie 78/473 ergebe sich jedoch, daß die entsprechende Aufsichtsbefugnis nunmehr ausschließlich bei den Behörden des Niederlassungsstaats liege.

Schließlich sei hervorzuheben, daß das Erfordernis einer vorherigen Zulassung zu einer mittelbaren oder versteckten Diskriminierung führe, da Unternehmen in unterschiedlicher Lage gleich behandelt würden: So brauchten die französischen Unternehmen die Zulassung nur für die Aufnahme

ihrer Tätigkeit, während in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene und dort bereits zugelassene Unternehmen erneut ihre Zulassung beantragen müßten.

Dem Vorbringen, daß der Niederlassungsstaat eine im Ausland ausgeübte Tätigkeit nicht angemessen überwachen könne, könne im vorliegenden Fall angesichts der dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht werde, zustehenden Ermittlungs- und Eingriffsmöglichkeiten nicht gefolgt werden.

Zum einen gebe es zahlreiche Möglichkeiten für eine direkte Aufsicht im Zusammenhang mit den verschiedenen Kontakten, die jeder Versicherer oder Versicherungsnehmer notwendigerweise mit den Behörden des Staates, in dem die Dienstleistung erbracht werde, unterhalten müsse, wie etwa bei der Zahlung von Steuern und sonstigen Abgaben, bei Devisenkontrollen oder bei der Prüfung der Geschäftsbücher der Unternehmen.

Zum anderen böten die Verpflichtung zu enger Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und die Informationspflicht der Unternehmen (siehe Artikel 13, 14, 19 und 33 der Richtlinie 73/239 sowie Artikel 5 und 6 der Richtlinie 78/473) Möglichkeiten einer mittelbaren Kontrolle.

Die Kommission hat außerdem auf Ersuchen des Gerichtshofes eine Übersicht über die in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Ausnahme Frankreichs und Dänemarks geltenden nationalen Regelungen und Praktiken auf dem Gebiet der Dienstleistungen in der Mitversicherung vorgelegt. Wie daraus hervorgeht, weichen die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten stark voneinander ab.

Was das Zulassungserfordernis angeht, erlauben danach einige Mitgliedstaaten (Niederlande, Vereinigtes Königreich) einem dort nicht zugelassenen Unternehmen im allgemeinen die Versicherung von in ihrem Gebiet belegenen Risiken oder den Abschluß von Verträgen mit Gebietsansässigen als führender Versicherer oder als einfacher Mitversicherer. Dagegen erlauben andere Mitgliedstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Luxemburg) diese Tätigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich insbesondere dann, wenn das versicherte Risiko bestimmte Schwellenwerte erreicht. Schließlich scheint in einigen Mitgliedstaaten (Griechenland, Italien) die Ausübung dieser Tätigkeiten durch in diesen Staaten nicht zugelassene Unternehmen allgemein ausgeschlossen zu sein.

Der Kommission zufolge handelt es sich in allen Fällen, in denen eine Zulassung erforderlich ist, um eine Zulassung der in der Ersten Koordinierungsrichtlinie (73/239) angesprochenen Art, die den Versicherungsunternehmen selbst (und nicht ihren eventuellen Vermittlern) erteilt werde und die in irgendeiner Weise mit einem Niederlassungserfordernis verknüpft sei.

Zu den von den Versicherungsunternehmen geforderten finanziellen Garantien weist die Kommission darauf hin, daß in allen Fällen, in denen es ein Mitgliedstaat zulasse, daß ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes und in seinem Gebiet nicht zugelassenes Unternehmen einen Versicherungsvertrag mit seinen Gebietsansässigen abschließe oder ein in seinem Gebiet belegenes Risiko versichere, dieser Staat selbst keinerlei finanzielle Garantie verlange. Es sei also Sache des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen sei, und gegebenenfalls des Staates, in dem es seinen Sitz habe, die finanzielle Sicherung des Vertrages und des Unternehmens zu überwachen. Dies stehe im Einklang mit der Auslegung der Richtlinie 73/239 durch die Kommission, wonach diese finanzielle Überwachung dem Mitgliedstaat der Niederlassung oder dem Mitgliedstaat obliege, in dem sich der Gesellschaftssitz befinde.

bb) Das *Vereinigte Königreich* führt aus, bei Mitversicherungen seien die Versicherungsnehmer in der Regel große gewerbliche und kommerzielle Unternehmen, die über beträchtliche Mittel und qualifizierte Beratung verfügten und daher keines besonderen Schutzes bedürften. Im übrigen ergebe sich — anders als etwa auf dem Arbeitsmarkt — aus der Mitversicherungstätigkeit keine Gefahr sozialer Störungen.

Sonach müsse Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 über die Zulassung des führenden Versicherers im Einklang mit dem EWG-Vertrag dahin ausgelegt werden, daß er nur eine in irgendeinem Mitgliedstaat der Gemeinschaft erteilte Zulassung betreffe.

Die französischen Rechtsvorschriften seien diskriminierend, weil sie von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten eine doppelte Zulassung in der Gemeinschaft verlangten, während die französischen Unternehmen nur einer einmaligen Zulassung bedürften. Diese Diskriminierung sei um so offensichtlicher, als ein Versicherungsunternehmen sich auch nur gelegentlich an einer Mitversicherung beteiligen könne und das Niederlassungserfordernis eine solche Beteiligung daher wirtschaftlich uninteressant mache.

Das Vorbringen der Französischen Republik, daß die Auslegung der französischen Rechtsvorschriften schwierig sei, lasse außer acht, daß in Frankreich wohnende Versicherungsnehmer dort Klage erheben könnten (siehe Artikel 8 und 9 des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen).

Die Steuererhebung könne mittels der zahlreichen Kontakte zwischen Versicherer oder Versicherungsnehmer und dem Erhebungsstaat sichergestellt werden. Sie könne zum Beispiel vorgenommen werden, wenn die Prämienzahlungen in das Ausland erfolgten, oder in der Form, daß der Versicherungsnehmer die zu entrichtende Steuer von der dem Versicherer geschuldeten Prämie abziehe.

Schließlich sei darauf hinzuweisen, daß ein Zulassungs- oder Niederlassungserfordernis nur die finanzielle Lage, die Zuverlässigkeit und die Redlichkeit der Versicherungsunternehmen garantieren, nicht aber Verstöße gegen nationales Recht verhindern könne, die erst geahndet werden könnten, wenn sie stattgefunden hätten.

cc) Nach Ansicht des *Königreichs der Niederlande* ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 78/473, daß ihr Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c den führenden Versicherer nicht verpflichte, seine Zulassung in dem Mitgliedstaat zu beantragen, in dem das Risiko belegen sei.

Nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission an den Rat hätten die Mitgliedstaaten nämlich noch vorschreiben dürfen, daß der führende Versicherer im Risikostaat niedergelassen sein müsse. Im geänderten Entwurf sei diese Bestimmung jedoch mit Rücksicht auf das Urteil vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) nicht mehr enthalten gewesen, da eine nationale Regelung, wonach der führende Versicherer im Gebiet eines bestimmten Mitgliedstaats niedergelassen sein müsse, als Verstoß gegen Artikel 59 EWG-Vertrag in seiner Auslegung durch den Gerichtshof angesehen worden sei.

Für das Erfordernis der Niederlassung oder Zulassung in dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht werde, gebe es keine Rechtfertigung. Zunächst seien die wesentlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer verantwortlichen Aufsicht des Direktversicherungsgewerbes bereits durch Harmonisierungsrichtlinien koordiniert worden (siehe Artikel 13, 14, 19 Absatz 2 und Artikel 33 der Richtlinie 73/239, Artikel 6 der Richtlinie 78/473).

Das für die führenden Versicherer geltende Niederlassungs- und Zulassungserfordernis führe zu einer Doppelaufsicht, die eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Versicherer gegenüber den französischen Versicherern darstelle.

Schließlich bedürfe es des Erfordernisses der Niederlassung oder Zulassung im Leistungsstaat nicht, um die Erhebung der Versicherungssteuern zu sichern, denn hierzu genüge es, die Abführung der Steuer durch den Versicherungsnehmer vorzuschreiben. Die Mitversicherung betreffe nur Versicherungsverträge, bei denen der Versicherungsnehmer einen Beruf oder eine gewerbliche Tätigkeit ausübe und somit zur Buchführung verpflichtet sei. Daher könne jederzeit im nachhinein kontrolliert werden, ob Versicherungsverträge abgeschlossen worden seien und ob die Versicherungssteuer abgeführt worden sei.

dd) Nach Ansicht der *Französischen Republik* gibt es für die Richtlinie 78/473 zwei Möglichkeiten der Auslegung:

Nach einer ersten Auslegung verlange Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c dieser Richtlinie in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie 73/239 die Zulassung im Risikostaat; Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d sei in dem Sinne zu verstehen, daß mindestens einer der Mitversicherer als Erbringer von Dienstleistungen handeln müsse.

Dieser Auslegung liege ein pragmatisches Verständnis der Dienstleistungsfreiheit zugrunde, bei dem die Voraussetzungen für die Erbringung der Leistung als führender Versicherer in einem ausgewogenen Verhältnis zu der Möglichkeit für die übrigen Mitversicherer stehe, auf Dauer die Dienstleistungsfreiheit auf einem Markt in Anspruch zu nehmen, ohne dort niedergelassen zu sein.

Die Zulassung des führenden Versicherers entspreche im übrigen einem dem Gewerbe eigenen technischen Erfordernis, wonach für die Direktversicherung im Leistungsstaat eine dauerhafte Struktur bestehen müsse, weil die Beziehung zwischen Versicherer und Versicherungsnehmer und die erbrachte Dienstleistung ihrer Art nach (Tragung der finanziellen Folgen eines Ereignisses) auf Dauer angelegt seien.

Nach einer zweiten Auslegung diene die Richtlinie 78/473 nur dem Zweck der Harmonisierung bestimmter technischer Vorschriften über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene im Sinne ihrer Artikel 1 und 2. Aus dieser Sicht lege Artikel 2 lediglich den Geltungsbereich der Richtlinie fest, der nur Versicherungsgeschäfte erfasse, bei denen der führende Versicherer ein Unternehmen sei, das im Risikostaat zugelassen sei.

Dieser zweiten Auslegung zufolge betreffe die Richtlinie nur die Koordinierung bestimmter finanzieller Voraussetzungen; nur deren Erfüllung könne von Mitversicherern, die sich in Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit an einem Mitversicherungsgeschäft beteiligen wollten, verlangt werden.

Im Urteil vom 17. Dezember 1981 (Webb, a. a. O.) habe der Gerichtshof entschieden, daß die Erbringung von Dienstleistungen von der Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht werden dürfe. Zur Begründung habe der Gerichtshof zum einen auf den besonderen Charakter bestimmter Dienstleistungen abgestellt und zum anderen ausgeführt, daß der Dienstleistungserbringer im Gegensatz zu niedergelassenen natürlichen oder juristischen Personen die Möglichkeit habe, sich der Überwachung durch die Behörden des Staates, in dem die Leistung erbracht werde, im Hinblick auf die Beachtung der Berufspflichten, der Haftung, des Schutzes Dritter und des zwingenden geltenden Rechts zu entziehen. Das für die Mitversicherung geltende Erfordernis

vorheriger Zulassung entspreche dem Allgemeininteresse an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzordnung sowie am Schutz der Versicherten und der Schadensopfer. Die Dienstleistungsfreiheit im Versicherungsbereich werde ausschließlich von Unternehmen und nicht, wie in anderen Bereichen selbständiger Erwerbstätigkeit, von natürlichen Personen in Anspruch genommen. Für die Versicherungsunternehmen bestünden daher keine der physischen Beschränkungen, die für die freie Erbringung von Dienstleistungen durch Einzelpersonen charakteristisch seien; vielmehr könnten die Unternehmen auf Dauer auf einem bestimmten Markt tätig sein, ohne dort vertreten zu sein.

Das Zulassungserfordernis überschreite nicht das mit den französischen Vorschriften verfolgte Ziel, da Kontrollen im nachhinein die Einhaltung der steuerrechtlichen Bestimmungen, insbesondere im Hinblick auf die Devisenkontrolle im Zusammenhang mit dem Prämientransfer, nicht sicherstellen könnten. Für die Abführung der Steuern und Abgaben könne man sich nicht auf die verschiedenen Kontakte zwischen Versicherer und Überwachungsbehörden des Leistungsstaates verlassen, da der Betrüger gerade jeden Kontakt mit der Steuerverwaltung zu vermeiden suche; auch die Prüfung der Bücher und Bilanzen des Versicherungsnehmers genüge insoweit nicht, da die Überwachung des Versicherers nicht durch die des Versicherten ersetzt werden könne.

Schließlich sei die Zulassung des führenden Versicherers die am wenigsten einschneidende Maßnahme, um die Einhaltung der aus objektiven Gründen gebotenen Vorschriften zu garantieren. Da die Zulassung nur vom führenden Versicherer, und nicht von den übrigen Mitversicherern verlangt werde, könne sich ein Versicherer jederzeit an einem Mitversicherungsvertrag auf Gemeinschaftsebene beteiligen, ohne einer Zulassung zu bedürfen.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat die Französische Republik ausgeführt, die dem führenden Versicherer erteilte Zulassung entspreche derjenigen, die den in Frankreich niedergelassenen Mitversicherern gewährt werde. Sie sei nicht an ein bestimmtes Mitversicherungsgeschäft gebunden, sondern berechtige das zugelassene Unternehmen auf Dauer zum Abschluß von Verträgen als Allein- oder als Mitversicherer. Im letzteren Fall könne das Unternehmen als führender Versicherer oder als einfacher Mitversicherer auftreten.

Die Zulassung werde unter den Voraussetzungen der Artikel 6 ff. der Ersten Koordinierungsrichtlinie (73/239) erteilt. Das Unternehmen habe einen Anspruch auf Zulassung, wenn es die in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen erfülle, und könne vor den französischen Gerichten gegen eine Verweigerung der Zulassung klagen. Entgegen den für Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft geltenden Grundsätzen mache die Richtlinie 73/239 die Erteilung der behördlichen Genehmigung nicht von der Hinterlegung einer Kaution oder der Stellung einer Bankbürgschaft oder allgemein vom Vorhandensein irgendwelcher Vermögenswerte im Gebiet der Mitgliedstaaten abhängig.

ee) Die *Italienische Republik* führt aus, bei Versicherungsleistungen handele es sich um Dienstleistungen besonderer Art, die es — beim gegenwärtigen Stand der nicht hinreichend harmonisierten nationalen Rechtsvorschriften — angezeigt erscheinen ließen, daß der Risikostaat eine Niederlassung des führenden Versicherers vorschreibe. Dieses Erfordernis liege im öffentlichen Interesse und beschränke den freien Dienstleistungsverkehr nicht unverhältnismäßig.

Hierzu sei insbesondere auf Artikel 61 Absatz 2 EWG-Vertrag zu verweisen, wonach „die Liberalisierung der mit dem Kapitalverkehr verbundenen Dienstleistungen der Banken und Versicherungen ... im Einklang mit

der schrittweisen Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchgeführt" wird. Wie diese Vorschrift zeige, müßten zunächst der freie Kapitalverkehr und die Investitionsfreiheit hergestellt werden. Schadensversicherungen könnten mit erheblichen Kapitaltransfers sowohl für die Zahlung der Versicherungsleistungen als auch für Anlagen in ausländischen Währungen zur Bildung technischer Reserven einhergehen; die Erträge dieser Anlagen könnten die Festsetzung der Tarife und damit das freie Spiel des Wettbewerbs zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen beeinflussen.

ff) Nach Auffassung des *Königreichs Belgien* geht die Richtlinie 78/473 davon aus, daß der führende Versicherer im Risikoland zugelassen sei. Nur unter dieser Voraussetzung sei eine besondere Zulassung der Mitversicherer, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hätten, entbehrlich.

Diese Konzeption ergebe sich insbesondere aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 in Verbindung mit der Richtlinie 73/239 sowie aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 78/473, wonach die Schadenreserve zumindest derjenigen entsprechen müsse, die vom führenden Versicherer „nach den Vorschriften oder der Praxis des Staates ..., in dem dieser niedergelassen ist", festgelegt worden sei.

Das Erfordernis einer Zulassung in dem Staat, in dem die Leistung erbracht werde, sei wegen der Besonderheit des Versicherungs- und insbesondere des Mitversicherungssektors gerechtfertigt. Der Versicherungsvertrag übersteige wegen seiner Komplexität und des dort verwendeten, häufig unzugänglichen Vokabulars die Verständnisfähigkeit der meisten Versicherungsnehmer, die mit dem Versicherungsunternehmen nicht von gleich zu gleich verhandeln könnten. Im übrigen handele es sich bei Versicherungen um ein hoch spezialisiertes Produkt, bei dem die Regeln der Wahrscheinlichkeits- und der Zinsrechnung anzuwenden seien und das für den Versicherer daher ein hohes Risiko berge.

Mangels einer vollständigen Harmonisierung bedürfe es des Zulassungserfordernisses sowohl zum Schutz des Versicherungsnehmers — der nicht in der Lage sei, selbst nachzuprüfen, ob das Unternehmen ausreichende finanzielle Garantien biete — als auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Unternehmen und somit von Störungen der öffentlichen Ordnung sowie der Wirtschafts- und Währungsordnung eines Mitgliedstaats.

gg) Die *Bundesrepublik Deutschland* unterstreicht die Bedeutung der zu erlassenden Entscheidung für die gesamte Versicherungswirtschaft. Von großer Bedeutung sei sie insbesondere für die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, die nach den deutschen Rechtsvorschriften nur bei einem im Land der Versicherungstätigkeit zugelassenen Versicherungsunternehmen genommen werden könne. Das Zulassungserfordernis sei die unerläßliche Voraussetzung für den Aufnahmezwang, der jedem Kraftfahrzeughalter den Abschluß einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung ermögliche. Da sich gegenüber ausländischen Versicherungsunternehmen dieser Aufnahmezwang nicht durchsetzen lasse, könnten diese die günstigen Risiken auswählen, was eine Wettbewerbsverzerrung zur Folge hätte.

Das Erfordernis der Zulassung des führenden Versicherers im Tätigkeitsland ergebe sich aus Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie 73/239. Da das Zulassungserfordernis nach der letztgenannten Richtlinie für alle Unternehmen gelte, hätte es einer besonderen Vorschrift über die Zulassung des führenden Versicherers nicht bedurft, wenn die Zulassung in einem beliebigen Mitgliedstaat als ausreichend angesehen worden wäre.

Wenn der führende Versicherer nicht im Mitgliedstaat der Versicherungstätigkeit zugelassen zu sein brauchte, ergäbe überdies die Regelung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 78/473 keinen Sinn, da nicht erkennbar wäre, welchen Zweck das Erfordernis haben sollte, daß von den Mitversicherern, die im Wege der Dienstleistung in einem Mitgliedstaat gemeinsam eine Versicherung abschließen wollten, zumindest zwei Mitversicherer, nämlich der führende Versicherer und ein Mitversicherer, in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sein sollten.

Das Erfordernis der Zulassung des führenden Versicherers stehe im Einklang mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag, da es zur Sicherung einer im allgemeinen Interesse ergangenen Regelung unerläßlich sei. Die Versicherungswirtschaft zähle in mehreren Mitgliedstaaten zu den Wirtschaftssektoren, die einer besonderen Regelung und einer intensiven Beaufsichtigung durch den Staat unterlägen. In der Bundesrepublik erstrecke sich diese Aufsicht unter anderem auf die rechtlichen Grundlagen der Versicherungsverträge einschließlich der allgemeinen Geschäftsbedingungen und die Überprüfung der Antragsvordrucke und der Versicherungsscheine.

Diese Aufsicht könne nicht von einem anderen Mitgliedstaat als dem der Dienstleistungserbringung gewährleistet werden, da die Zulassung nach der Richtlinie 73/239 nur im Gebiet des Staates, für den sie erteilt werde, gelte und die Harmonisierungsrichtlinien außerdem weder eine Überwachung der beruflichen Ehrenhaftigkeit noch eine Überprüfung der fachlichen Eignung der Mitglieder der Verwaltungsorgane vorschreibe.

hh) *Irland* stimmt mit der Französischen Republik, dem Königreich Belgien und der Bundesrepublik Deutschland darin überein, daß sich das Erfordernis der Zulassung und Niederlassung des führenden Versicherers im Risikostaat unmittelbar aus dem Wortlaut der Harmonisierungsrichtlinien ergebe. Diese Auslegung werde unter anderem durch die Begründungserwägungen der Richtlinie 78/473 gestützt, in denen es heiße: „Der führende Versicherer ist eher als die anderen Mitversicherer in der Lage, Schäden zu beurteilen und die Mindesthöhe der Schadenreserven festzulegen." Diese Feststellung impliziere, daß der führende Versicherer nicht nur eine zeitlich begrenzte Beziehung zum Versicherungsmarkt im Risikostaat habe.

Das Zulassungs- und Niederlassungserfordernis sei, insbesondere im Hinblick auf das Urteil vom 17. Dezember 1981 (Webb, a. a. O.) mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag vereinbar. Der Versicherungssektor sei im Hinblick auf seine Auswirkungen auf das allgemeine Interesse ein besonders sensibler Bereich. Zum Schutz dieses Interesses unterlägen die Versicherungsunternehmen in allen Mitgliedstaaten einer eingehenden Regelung, die mit einer strengen behördlichen Aufsicht einhergehe.

Zu bedenken sei auch, daß Versicherungsgeschäfte mit dem Transfer erheblicher Kapitalbeträge zum Zwecke der Entschädigungszahlungen und der Anlage technischer Reserven in ausländischen Währungen verbunden seien. Dies könne zu erheblichen Kapitalbewegungen führen, die sich für einige Mitgliedstaaten nachteilig auswirken könnten.

c) *Zum Verbot der Mitversicherung von Risiken, die unterhalb bestimmter Schwellenwerte liegen*

aa) Die *Kommission* und das *Vereinigte Königreich* machen geltend, die Französische Republik habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, daß nach der französischen Regelung (Dekret vom 7. Mai 1981) die Versicherung von Risiken im Wege der Mitversicherung verboten sei,

die unterhalb der in der Regelung festgelegten Werte lägen. Nach den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag könnten die Unternehmen der Gemeinschaft Mitversicherungsgeschäfte in bezug auf Risiken jeder Art und Höhe tätigen.

Wie sich aus einer Prüfung der französischen Regelung ergebe, gebe es bei der derzeitigen Rechtslage in Frankreich einerseits Mitversicherungsgeschäfte, die aufgrund der von den französischen Behörden einseitig festgesetzten Schwellenwerte in den Geltungsbereich der Richtlinie 78/473 fielen und denen somit die Vorteile der mit dieser Richtlinie erfolgten Koordinierung zugute kämen, und andererseits die übrigen Mitversicherungsgeschäfte, für die die Vorschriften der Richtlinie nicht in Anspruch genommen werden könnten und die damit weiter dem allgemeinen Recht, das heißt den französischen Rechtsvorschriften, unterworfen seien.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat die Kommission ausgeführt, die Mitversicherung nach der Richtlinie 78/473 sei nur ein Teil der Mitversicherung im allgemeinen, unter der die Versicherung eines Risikos im Rahmen eines einzigen Vertrages gegen Zahlung einer Gesamtprämie für eine einheitliche Versicherungsdauer durch mehrere Versicherungsunternehmen (Mitversicherer) verstanden werde, von denen ein Unternehmen der führende Versicherer sei, ohne daß zwischen ihnen ein Gesamtschuldverhältnis bestehe. Die von der Richtlinie 78/473 erfaßte Mitversicherung schließe zum Beispiel weder die Übernahme von Risiken bestimmter Versicherungszweige noch die Mitversicherung eines beliebigen Risikos ein, wenn alle daran beteiligten Versicherungsunternehmen durch einen Geschäftssitz bzw. eine Zweigniederlassung oder Agentur in ein und demselben Mitgliedstaat handelten.

Nach Auffassung der Kommission gelten die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag immer dann, wenn ein Mitversicherer, einschließlich eines führenden Versicherers, ein Risiko oder einen Versicherungsnehmer in einem anderen als dem Niederlassungsstaat (Geschäftssitz, Agentur oder Zweigniederlassung) versichere, während die Richtlinie nur solche Risiken betreffe, bei denen aufgrund von Art und Umfang die Beteiligung mehrerer Versicherer erforderlich sei. Folglich schließe die Französische Republik zu Unrecht die Geltung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag für Mitversicherungsgeschäfte aus, die unterhalb der von ihr festgelegten Schwellenwerte lägen.

bb) Nach Ansicht der *Französischen Republik*, der *Italienischen Republik*, der *Bundesrepublik Deutschland* und *Irlands* ist die Festlegung der Schwellenwerte nicht einseitig erfolgt; sie sei vielmehr unmittelbare Folge von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 78/473. Die mit dem Dekret vom 7. Mai 1981 gezogenen Grenzen entsprächen nämlich den von der Konferenz der Aufsichtsbehörden festgelegten Werten.

Die Festlegung der Schwellenwerte entspreche einer logischen Notwendigkeit. Wie sich aus den Begründungserwägungen der Richtlinie 78/473 ergebe, solle die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene nur Risiken decken, „die aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs für eine Absicherung durch die internationale Mitversicherung in Frage kommen", das heißt solche Risiken, zu deren Deckung Verpflichtungen einzugehen seien, die ein Versicherer allein vernünftigerweise nicht übernehmen könne.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat die französische Regierung ausgeführt, die Schwellenwerte der französischen Regelung seien im Einklang mit dem Bericht der ersten Arbeitsgruppe über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene gemäß der ersten Erklärung des Rates im Protokoll der Tagung, auf der die Richtlinie verabschiedet worden sei, festgelegt worden. In dieser Erklärung heiße es:

„Der Rat fordert die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten auf, in Zusammenarbeit mit der Kommission alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um im gegenseitigen Einvernehmen innerhalb von zwölf Monaten nach Bekanntgabe der Richtlinie in den Grundzügen klarzustellen, was unter ‚Art' und ‚Umfang' der Risiken zu verstehen ist, die die Inanspruchnahme des Systems der Mitversicherung rechtfertigen.

Der Rat räumt ein, daß die Mitgliedstaaten sich aus rechtlichen und verwaltungstechnischen Gründen veranlaßt sehen können, in die dieser Richtlinie Gesetzeskraft verleihenden Rechtsakte Kriterien aufzunehmen, die eine Auslegung von Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 1 gestatten."

Die gesamte Arbeitsgruppe habe es für notwendig gehalten, zur Anwendung der Richtlinie neben einem qualitativen Kriterium hinsichtlich der Berufstätigkeit des Versicherungsnehmers variable Schwellenwerte für die einzelnen von der Gemeinschaftsregelung erfaßten Branchen festzulegen. Die von der französischen Regierung festgelegten Werte seien von der Mehrheit der Aufsichtsbehörden gebilligt worden und entsprächen den jeweils bedeckten Risiken. Im übrigen bildeten die in Artikel R 321-2 des Versicherungsgesetzbuches genannten Werte nur Obergrenzen; die endgültigen Schwellenwerte seien später durch Verordnung des Wirtschafts- und Finanzministers festzulegen.

cc) Dem *Königreich Belgien* zufolge ergibt sich aus den Artikeln 1 Absatz 2 und 8 Absatz 2 der Richtlinie 78/473, daß die Mitversicherer nur insoweit, als die Richtlinie die Koordinierung für bestimmte Versicherungsgeschäfte vollendet habe, von den für jeden Erbringer von Dienstleistungen im Land der Dienstleistung geltenden Erfordernissen befreit werden könnten. Dagegen fielen die übrigen Geschäfte unter die allgemeine Regelung des freien Dienstleistungsverkehrs, in deren Rahmen es einstweilen noch Beschränkungen gebe.

d) *Zum Verstoß gegen die unmittelbare Wirkung und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts*

aa) Nach Ansicht der *Kommission* hat die Französische Republik dadurch gegen die Verpflichtungen verstoßen, die sich aus der unmittelbaren Wirkung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag und aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ergäben, daß die französischen Behörden eine diesen Vertragsbestimmungen zuwiderlaufende nationale Regelung anwendeten.

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 (Simmenthal, Slg. 1978, 629) festgestellt habe, seien die innerstaatlichen Behörden gehalten, für die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen, indem sie jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet ließen.

Nach den Informationen der Kommission verlangten die französischen Behörden jedoch noch immer die Einhaltung der französischen Regelung im Hinblick auf die Pflicht des führenden Versicherers, sich in Frankreich niederzulassen — oder sich einem Zulassungsverfahren zu unterziehen —, und das Verbot, sich an Mitversicherungsgeschäften in bezug auf andere als die in der französischen Regelung genannten Risiken zu beteiligen.

Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die Kommission ausgeführt, mit dem Antrag auf Feststellung einer Verletzung der Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verfolge sie ein doppeltes Ziel. Zum einen solle die unverzügliche Anwendung dieser Artikel durch die nationalen Behörden sichergestellt werden, und zum anderen solle dem einzelnen erspart werden, sich zur unverzüglichen Anerkennung seiner Rechte aus der Richtlinie des Vorabentscheidungsverfahrens bedienen zu müssen.

bb) Die *Französische Republik*, das *Königreich Belgien*, die *Bundesrepublik Deutschland* und *Irland* entgegnen im wesentlichen, da die französische Regelung im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehe, könne auch ihre Anwendung nicht gemeinschaftsrechtswidrig sein.

IV — Beantwortung der Fragen des Gerichtshofes

Über den vorstehend schon berücksichtigten Tatsachenstoff hinaus ergibt sich aus den Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes, daß der in Artikel 9 der Richtlinie 78/473 vorgesehene Bericht über die Entwicklung der Mitversicherung dem Rat noch nicht zugeleitet worden ist.

Die Kommission hat ferner erklärt, sie verfüge nicht über ausreichendes statistisches Material, um den Gerichtshof über die Entwicklung des Volumens der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene zu informieren.

IV — Mündliche Verhandlung

In der mündlichen Verhandlung vom 6. und 7. November 1985 haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Gilmour und J. Delmoly im Beistand von E. Steindorff und A. Philip, die Französische Republik, vertreten durch R. De Gouttes, das Vereinigte Königreich, vertreten durch N. Phillips, QC, und P. Lasok, Barrister, das Königreich der Niederlande, vertreten durch D. J. Keur, die Italienische Republik, vertreten durch O. Fiumara, das Königreich Belgien, vertreten durch R. Hoebaer, G. Vernaillen und Ph. Beaufay, sowie Irland, vertreten durch J. D. Cooke, SC, und J. O'Reilly, Barrister-at-law, mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ausgeführt, die zweite Rüge richte sich nicht gegen die einseitige Festsetzung der Höhe der Schwellenwerte, sondern gegen das Bestehen solcher Schwellenwerte überhaupt. Dieser Rüge liege die Auffassung zugrunde, daß jegliches Zulassungs- und Niederlassungserfordernis im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs im Versicherungssektor den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag zuwiderlaufe und daß die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 78/473 die Freistellung von den Niederlassungs- und Zulassungserfordernissen nicht auf Mitversicherer beschränken dürften, die sich an Versicherungsgeschäften beteiligten, die nach Ansicht des jeweiligen Staates in den Geltungsbereich der Richtlinie fielen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. März 1986 vorgetragen.

U. Everling
Berichterstatter