gelassenen Versicherungsunternehmen und deren Zweigniederlassungen nicht nur in bezug auf ihre in seinem Hoheitsgebiet ausgeübte Tätigkeit, sondern auch in bezug auf die in anderen Mitgliedstaaten in Form von Dienstleistungen ausgeübte Tätigkeit eine Zulassung zu verlangen. Eine solche Anforderung steht vielmehr in Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinie 73/239. Diese Richtlinie beruht nämlich auf der Konzeption, daß der Niederlassungsstaat die gesamte Tätigkeit der in seinem Hoheitsgebiet gegründeten Unternehmen berücksichtigen darf, um so die Bedingungen ihrer Ausübung wirksam kontrollieren zu können.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 252/83 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Für den Bereich der Mitversicherung, 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 Zweig-

* Verfahrenssprache: Dänisch.

niederlassung 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 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 der 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 treffen, z. B. hinsichtlich der Berechnung der technischen Reserven, der für die Versicherungsverträge geltenden Grundsätze und der Aufsicht über die betreffenden Unternehmen.

Aus den Akten ergibt sich, daß in einigen Punkten, nämlich in der Definition der Großrisiken, der Vereinbarung über das an-

wendbare 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" (Bauwesenversicherung) 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 innerstaatliches Recht erließ der dänische Industrieminister die Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene.

a) Gemäß § 7 dieser Verordnung muß der führende Versicherer in Dänemark niedergelassen sein, soweit es um die Deckung von Risiken geht, die als dänische Risiken anzusehen sind.

b) In § 2 Absatz 1 Nr. 2 der Verordnung werden Schwellenwerte für die Versicherungssumme und den Umsatz des Versicherungsnehmers festgesetzt, unterhalb deren die Verordnung keine Anwendung findet.

c) Gemäß §§ 18, 19, 21 und 28 der Verordnung müssen ausländische Versicherungsunternehmen mit satzungsmäßigem Sitz in der Gemeinschaft, die in Dänemark in Form einer Zweigniederlassung niedergelassen sind, zur Ausübung der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene eine Zulassung einholen.

Des weiteren benötigt ein Versicherungsunternehmen mit satzungsmäßigem Sitz in Dänemark gemäß §§ 12 und 17 der Verordnung in Verbindung mit §§ 2 und 4 der Verordnung Nr. 455 vom 10. September 1981 betreffend die Genehmigung der Versicherungstätigkeit mit Ausnahme der Lebensversicherung sowie mit der Verordnung Nr. 457 vom 10. September 1981 über die Solvabilitätsspanne und das Gesellschaftskapital von Versicherungsunternehmen mit Ausnahme der Lebensversicherer für die Ausübung der Tätigkeit, darunter auch der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene, im Ausland eine Genehmigung.

3. Nach Auffassung der Kommission verstößt die dargestellte dänische Regelung gegen die Bestimmungen des EWG-Vertrages über das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr. Mit Schreiben vom 2. Juni 1982 forderte sie die dänische Regierung daher gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag zur Äußerung auf.

In diesem Schreiben machte die Kommission geltend, die den in Dänemark nicht niedergelassenen Versicherungsunternehmen, die sich als führender Versicherer betätigen wollten, auferlegte Pflicht, sich in Dänemark niederzulassen, sei eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, die nach den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verboten sei. Die Festsetzung von Schwellenwerten für die Mitversicherungstätigkeit auf Gemeinschaftsebene schließe jede Dienstleistung aus, wenn die Mitversicherungssumme unterhalb dieser Schwellenwerte liege, und verstoße daher gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag. Schließlich verstoße die für ausländische Zweigniederlassungen, die die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene betreiben wollten, bestehende Verpflichtung, eine Sonderzulassung einzuholen, sowohl gegen die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag als auch gegen Artikel 3 der Mitversicherungsrichtlinie und gegen Artikel 7 EWG-Vertrag.

In ihrer Antwort vom 7. September 1982 machte die dänische Regierung insbesondere geltend, § 7 der Verordnung über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene stimme mit Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 überein und könne daher nicht gegen den EWG-Vertrag verstoßen. Hinsichtlich der in § 2 der Verordnung festgesetzten Schwellenwerte führte sie aus, diese müßten vom jeweiligen Mitgliedstaat loyal festgesetzt werden, wie dies auch geschehen sei. In bezug auf die für die Ausübung der Versicherungstätigkeit in der Gemeinschaft erforderliche Zulassung berief sie sich darauf, daß für Zweigniederlassungen eine angemessene Aufsicht notwendig sei und daß die dänischen Unternehmen genauso behandelt würden wie die Zweigniederlassungen.

Am 10. Januar 1983 gab die Kommission ihre mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes führte sie darin aus, die in den dänischen Verordnungen enthaltene Forderung, daß der führende Versicherer in Dänemark niedergelassen sein müsse, stelle eine nach Artikel 59 EWG-Vertrag verbotene Beschränkung dar. Die Beschränkung sei um so weniger zulässig, als Artikel 6 der Richtlinie 73/239 nunmehr für sämtliche Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft gemeinsame Vorschriften für die Erteilung behördlicher Zulassungen aufstelle.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der dementsprechend erteilten behördlichen Zulassungen müßten die Mitgliedstaaten den nicht in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Unternehmen aus der Gemeinschaft die unbeschränkte Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs gestatten.

Die Argumente, die die dänische Regierung zur Rechtfertigung der Vorschriften, die die Ausübung der Versicherungstätigkeit außerhalb Dänemarks von einer Zulassung abhängig machten, vorgebracht habe, stützten die Annahme, daß diese Vorschriften gegen die Artikel 52 und 59 EWG-Vertrag sowie gegen Artikel 6 der Richtlinie 73/239 verstießen.

Die dänische Regierung wurde aufgefordert, die Verstöße innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme abzustellen.

Mit Schreiben vom 20. April 1983 beantwortete die dänische Regierung die mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie blieb bei ihrer Auffassung und machte insbesondere geltend, das Niederlassungserfordernis lasse sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen und sei notwendig, um sicherzustellen, daß jeder, der im dänischen Hoheitsgebiet eine Versicherungstätigkeit ausübe, die dänischen Rechtsvorschriften einhalte.

Mit Klageschrift vom 9. November 1983 hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

4. Die Klage ist am 11. November 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Schriftsätzen, die am 9. Februar und am 1. März 1984 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden sind, haben das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich die Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission beantragt. Mit Schriftsätzen, die am 3. und 14. Februar 1984 in das Register eingetragen worden sind, haben das Königreich Belgien und Irland die Zulassung als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Beklagten beantragt.

Mit Beschlüssen vom 29. Februar und vom 14. März 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 das Königreich Dänemark 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, das Erfordernis einer Sonderzulassung für Mitversicherungsgeschäfte in anderen Mitgliedstaaten 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 Beteiligten

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

— festzustellen, daß das Königreich Dänemark

a) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 erlassen hat, wonach Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft, die in Dänemark Dienstleistungen auf dem Gebiet der Mitversicherung als führender Versicherer erbringen wollen, in Dänemark eine Niederlassung errichten müssen;

b) gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Verordnung Nr. 459 erlassen hat, wonach es Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft, die in Dänemark keine Niederlassung haben, untersagt ist, sich an Mitversicherungsgeschäften zu beteiligen, die nach Art oder Umfang oder dem Geschäftsumsatz des Versicherungsnehmers nicht unter die genannte Verordnung fallen;

c) gegen die Artikel 52, 59 und 60 EWG-Vertrag sowie gegen Artikel 6 der Richtlinie 73/239 vom 24. Juli 1973 verstoßen hat, indem es in den dänischen Gesetzen über die Versicherungsaufsicht und den auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen das Erfordernis aufgestellt hat, daß sowohl die Versicherungsgesellschaften mit satzungsmäßigem Hauptsitz in Dänemark als auch die dänischen Zweigniederlassungen der Versicherungsgesellschaften mit Hauptsitz in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine Sonderzulassung benötigen, um Dienstleistungen im Versicherungsbereich, unter anderem als Mitversicherer, in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu erbringen, ferner dadurch, daß die Voraussetzungen für die genannte Zulassung für die Gesellschaften mit satzungsmäßigem Hauptsitz in Dänemark und für die Zweigniederlassungen der Versicherungsgesellschaften mit Hauptsitz in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht dieselben sind;

d) gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, die sich aus der unmittelbaren Wirkung der genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags und aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ergeben, indem es durch Entscheidungen der nationalen Be-

hörden die unter a bis c aufgeführten Rechtsvorschriften anstelle der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag angewendet hat;

— dem Königreich Dänemark die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Königreich Dänemark*, unterstützt durch das Königreich Belgien und Irland, beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Beteiligten

1. *Allgemeine Ausführungen zu den Bestimmungen des EWG-Vertrages über die Dienstleistungsfreiheit und zu den Harmonisierungsrichtlinien*

a) Die *Kommission* trägt vor, die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag bezweckten die Beseitigung aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs. Nach der 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 dem 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 vom Erlaß 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 der Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften erleichtern sollten. Sie könnten daher nicht in einer Weise ausgelegt werden, die von den Grundregeln der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag abweiche.

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, daß 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 in dem Land wirksam werde, in dem sich ihr Empfänger aufhalte, 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 erlassen durften 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 im 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 Auf-

fassung 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 Vorteilen der Richtlinie Gebrauch machen könne.

Die Kommission verweist hierzu auf die bereits erwähnte Erklärung des Rates vom 23. Mai 1978 (siehe S. 3717). 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.

b) 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.

c) Das *Königreich Dänemark* nimmt eine ausführliche Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofes, und zwar insbesondere der Urteile vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299), vom 26. November 1975 in der Rechtssache 39/75 (Coenen, Slg. 1975, 1547) und vom 18. Januar 1979 (Van Wesemael, a. a. O.) vor und schließt daraus, daß nationale Vorschriften und Erfordernisse, die den freien Dienstleistungsverkehr behinderten oder hemmten, gleichwohl objektiv erforderlich sein könnten, um die Ziele zu erreichen, die mit diesen Vorschriften angestrebt würden.

Im vorliegenden Fall sei die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs praktisch nur möglich, wenn die Probleme, die im Rahmen der zweiten Richtlinie für die Schadenversicherung gelöst werden sollten, nicht auch ganz konkret im Wege der Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene gelöst

würden. So seien ergänzende Regeln namentlich hinsichtlich der technischen Reserven (Kongruenz und Gleichwertigkeit), des auf den Vertrag anwendbaren Rechts, der Genehmigung der Versicherungsbedingungen, der Pflichtversicherungen und Poolsysteme, der Überwachungs- und Aufsichtsvorschriften sowie der Bestimmungen über Sanktionen, Entzug der Zulassung und den Konkurs erforderlich.

Diese Auffassung werde unter anderem durch das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vom 18. Januar 1961 bestätigt, wonach der freie Dienstleistungsverkehr erst dann verwirklicht werden könne, wenn im betreffenden Versicherungszweig die Niederlassungsfreiheit verwirklicht sei und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Versicherungsverträge insoweit koordiniert seien, als die Verschiedenartigkeit dieser Vorschriften zu Nachteilen für die Versicherten und für Dritte führe, und sofern die Förmlichkeiten für die Anerkennung und gegenseitige Vollstreckung der Urteile vereinfacht worden seien. Auch in den Begründungserwägungen zum Vorschlag einer Zweiten Richtlinie betreffend die Direktversicherung heiße es: „Der Dienstleistungsverkehr kann sich jedoch erst dann voll entfalten, wenn bestimmte Teile des Versicherungsrechts harmonisiert sind."

d) 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 Leistungserbringer 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.

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

2. *Zur Verpflichtung des führenden Versicherers, sich in Dänemark niederzulassen und die dänischen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit zu beachten*

a) Die *Kommission* macht in erster Linie geltend, das Königreich Dänemark habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, daß die dänische Regelung die Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft verpflichte, sich in Dänemark niederzulassen, wenn sie dort als führende Versicherer Dienstleistungen auf dem Gebiet der Mitversicherung erbringen wollten, und die nationalen versicherungsrechtlichen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit zu beachten.

Diese Beschränkungen seien nicht aus dem Gesichtspunkt des Schutzes Dritter, der Beachtung zwingenden dänischen Rechts oder der Ausübung einer angemessenen Aufsicht durch die Behörden des Niederlassungsstaats gerechtfertigt.

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 dänischen 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 Dänemark niedergelassenen Unternehmen zu prüfen. Aus den Artikeln 8 Absatz 3, 10 Absatz 3, 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 dänischen 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.

b) 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 (Van Binsbergen, a. a. O.) 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.

c) 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. 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 Ansicht des Königreichs Dänemark, wonach wegen des besonderen Charakters der Versicherungstätigkeit in diesem Bereich eine besonders restriktive Gesetzgebung geboten sei, gehe fehl, denn der Versicherungsbereich funktioniere im Vereinigten Königreich seit Jahrhunderten nach dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit; was die Mitversicherung angehe, gebe es keine schutzbedürftigen schwachen Vertragspartner.

Das Königreich Dänemark habe auch nicht dargetan, daß die in der dänischen Regelung geforderte Zulassung nicht wegen der schon in den anderen Mitgliedstaaten vorgesehenen Garantien überflüssig sei. Soweit diese Regelung für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten eine doppelte Zulassung innerhalb der Gemeinschaft vorschreibe, sei sie diskriminierend, zumal sich ein Versicherungsunternehmen auch nur gelegentlich an einer Mitversicherung beteiligen könne und das Niederlassungserfordernis eine solche Beteiligung in diesem Fall finanziell uninteressant mache.

Im übrigen sei es unangemessen und unverhältnismäßig, einem führenden Versicherer die Niederlassung in Dänemark vorzuschreiben, um die Beachtung des dänischen Rechts zu gewährleisten, da es bereits dem Staat, in dessen Gebiet sich der Geschäftssitz eines Versicherungsunternehmens befinde, obliege, dessen Solvabilität für den gesamten Bereich seiner Geschäftstätigkeit ungeachtet seiner territorialen Ausdehnung zu gewährleisten (siehe Artikel 14 der Richtlinie 73/239).

Schließlich könnten Verstöße gegen das dänische Recht im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten geprüft werden (siehe Artikel 33 der Richtlinie 73/239 und Artikel 8 der Richtlinie 78/473).

d) Nach Ansicht des *Königreichs Dänemark* ist Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 78/473 dagegen dahin gehend auszulegen, daß er es zuläßt, dem führenden Versicherer die Niederlassung in dem Land vorzuschreiben, in dem das Risiko belegen ist. Allein diese Auslegung biete eine überzeugende Erklärung für die Begrenzung des Geltungsbereichs der Richtlinie.

Ziel der Richtlinie sei es, eine grenzüberschreitende Mitversicherungstätigkeit für alle Mitversicherer mit Ausnahme des führenden Versicherers zu ermöglichen, der in

jedem Fall im Risikoland niedergelassen sein müsse. Der grenzüberschreitende Aspekt werde also durch eine Bestimmung garantiert, nach der mindestens ein Mitversicherer in einem anderen Mitgliedstaat als der führende Versicherer niedergelassen sein müsse (siehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 78/473). Diese Bestimmung setze voraus, daß der führende Versicherer im Risikoland niedergelassen sei.

Im Falle Dänemarks bedeute das Niederlassungserfordernis, daß das Unternehmen in Dänemark unter anderem über ausreichende technische Reserven verfügen müsse, die mindestens dem Wert der Verpflichtungen des Unternehmens aus den unmittelbar in Dänemark abgeschlossenen Versicherungsverträgen entsprächen. Dieses Erfordernis sei im Zusammenhang mit den Bestimmungen zu sehen, nach denen die Aufsichtsbehörde einem Unternehmen bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Verfügung über seine Aktivwerte untersagen könne, um im Falle eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs sicherzustellen, daß die Aktivwerte zur Deckung der Forderungen der dänischen Versicherungsnehmer in Dänemark blieben.

Die Abschaffung des Niederlassungs- und Zulassungserfordernisses setze also den Erlaß einer Reihe neuer und selbständiger Bestimmungen zur Regelung der spezifischen Probleme voraus, die entstünden, wenn nicht in Dänemark niedergelassene ausländische Unternehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen begönnen. Insbesondere müsse der Dienstleistungserbringer für die gesamte Dauer seiner Tätigkeit einer Aufsicht unterworfen werden, damit festgestellt werden könne, ob er auf Dauer seine sich aus dem geltenden Recht ergebenden Verpflichtungen erfülle. Diese Aufsicht müsse notwendigerweise zum Teil im voraus wahrgenommen werden und müsse sich auf die Frage erstrecken, ob ausreichende technische Reserven bestünden, und zwar nicht nur für die gesamte vertraglich vorgesehene Dauer der Versicherung, sondern auch für die Zeit danach, die der Klärung von Haftungsfragen, der Abwicklung der Entschädigungsansprüche und der Auszahlung der Versicherungssumme diene.

Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts sei es der Aufsichtsbehörde eines anderen Mitgliedstaats praktisch unmöglich, wirksam darüber zu wachen, daß die Versicherungsunternehmen die dänischen Vorschriften über die technischen Reserven, die gesetzlichen Versicherungen oder die Versicherungspolicen einhielten.

Andererseits könnten auch die dänischen Aufsichtsbehörden nicht selbständig etwa über die Einhaltung der Vorschriften über die technischen Reserven wachen, soweit diese nach den Bestimmungen eines anderen Mitgliedstaats bewertet worden seien.

Da der Dienstleistungserbringer die materiellrechtlichen Bestimmungen sowohl des Leistungslandes als auch des Niederlassungslandes einhalten müsse, könne er beim gegenwärtigen Harmonisierungsstand des Gemeinschaftsrechts einer unverhältnismäßigen und in einigen Fällen sogar untragbaren Belastung unterworfen werden. Zur Verhinderung dieser doppelten Aufsicht müsse im Interesse sowohl der Unternehmen als auch der Aufsichtsbehörden von einer selbständigen Zweigniederlassung verlangt werden, daß sie sich in Dänemark niederlasse.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat das Königreich Dänemark ausgeführt, für die Erteilung der Zulassung für einen führenden Versicherer gebe es keine besonderen Vorschriften. Die insoweit geltenden Vorschriften entsprächen den allgemeinen Bestimmungen über die Erteilung der Zulassung. Die Zulassung werde im Einklang mit der Ersten Koordinierungsrichtlinie (73/239) erteilt.

Jedes Unternehmen habe Anspruch auf Erteilung oder Verlängerung der Zulassung,

wenn es die gesetzlichen Voraussetzungen erfülle (Gesetz Nr. 127 vom 23. März 1984 über die Versicherungen, Verordnung Nr. 455 vom 10. September 1981 betreffend die Genehmigung der Versicherungstätigkeit mit Ausnahme der Lebensversicherung und Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene). Der entsprechende Antrag werde nicht auf seine Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit hin überprüft.

Der führende Versicherer müsse über eine Zulassung durch die dänischen Aufsichtsbehörden verfügen, wenn das Risiko in Dänemark belegen sei. Hierzu sehe § 5 der Verordnung Nr. 459 folgendes vor: „Als Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, gilt der Mitgliedstaat:

a) in dem sich der versicherte Gegenstand befindet, soweit sich die Versicherung auf eine unbewegliche oder bewegliche Sache bezieht und Risiken der Versicherungszweige ... deckt,

b) in dem die Registrierung erfolgt ist, wenn Gegenstand der Versicherung ein eingetragenes Wasser-, Schienen- oder Luftfahrzeug ist und Risiken der Versicherungszweige ... betrifft,

c) in dem der Versicherungsnehmer seinen gewöhnlichen Wohnsitz hat, oder, wenn der Versicherungsnehmer eine juristische Person ist, der Mitgliedstaat, in dem der durch den Vertrag hauptsächlich betroffene Tätigkeitsort liegt, in allen Fällen, die nicht ausdrücklich unter a und b genannt sind, insbesondere bei Risiken der Versicherungszweige ...“

In einigen Fällen komme es also für die Belegenheit des Risikos in Dänemark darauf an, daß sich eine bestimmte Sache dort befinde.

Ein Unternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sei und das nur als Mitversicherer zur Deckung dänischer Risiken auftreten solle, benötige im Einklang mit der Richtlinie 78/473 keine Zulassung durch die dänischen Behörden.

e) 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 Wettbewerbsver-

zerrungen zwischen niedergelassenen und nicht niedergelassenen Unternehmen und somit von Störungen der öffentlichen Ordnung sowie der Wirtschafts- und Währungsordnung eines Mitgliedstaats.

f) *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 einhergingen.

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.

3. *Zum Verbot der Mitversicherung von Risiken, die unterhalb bestimmter Schwellenwerte liegen*

a) Nach Ansicht der *Kommission* und des *Vereinigten Königreichs* hat das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag verstoßen, daß die dänische Regelung die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Mitversicherung für Risiken verbiete, die unterhalb der durch diese Regelung festgelegten Werte lägen. Nach Auffassung der Kommission legt die Verordnung Nr. 459 des Industrieministers vom 10. September 1981 zur Durchführung der Richtlinie 78/473 insbesondere zu hohe Schwellenwerte für Risiken der Versicherungszweige Feuer und Haftpflicht fest.

Wie sich aus einer Prüfung der dänischen Regelung ergebe, gebe es bei der derzeitigen Rechtslage in Dänemark einerseits Mitversicherungsgeschäfte, die aufgrund der von den dänischen 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 Gesamtschuld-

verhältnis bestehe. Die von der Richtlinie 78/473 erfaßte Mitversicherung schließe zum Beispiel weder die Übernahme von Risiken bestimmter Branchen 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 das Königreich Dänemark zu Unrecht die Geltung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag für Mitversicherungsgeschäfte aus, die unterhalb der von ihr festgelegten Schwellenwerte lägen.

b) Das *Königreich Dänemark* verweist zur zweiten Rüge im wesentlichen auf seine Ausführungen zur ersten Rüge betreffend das Niederlassungserfordernis für den führenden Versicherer in Dänemark.

In Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes hat das Königreich Dänemark ausgeführt, daß die Festsetzung der Schwellenwerte sowohl auf der Richtlinie 78/473, insbesondere ihrem Artikel 1 betreffend die Bestimmung des Geltungsbereichs der Richtlinie, als auch auf einer im Protokoll der Ratstagung vom 30. Mai 1978 enthaltenen Erklärung des Rates beruhe, in der es heiße:

„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."

Bei einem Treffen im Jahre 1978 im Rahmen der Konferenz der Versicherungsaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten sei eine Arbeitsgruppe geschaffen worden, deren Aufgabe es gewesen sei, die Entscheidungen vorzubereiten, die die Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit der Kommission hätten treffen müssen, um den Wünschen des Rates nachzukommen. Die Arbeitsgruppe habe es für erforderlich gehalten, hinreichend klare und genaue Kriterien für die Definition des Begriffs „Art und Umfang" zu entwickeln, sofern es die Mitgliedstaaten für erforderlich oder wünschenswert hielten, auf der Grundlage harmonisierter Regelungen solche Kriterien zur Einfügung in die nationalen Rechtsvorschriften festzulegen. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten habe die Ansicht vertreten, daß die Arbeitsgruppe objektive Kriterien entwickeln solle, während es eine Minderheit nicht für erforderlich gehalten habe, Art und Umfang der Risiken zu spezifizieren, die von der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene erfaßt werden sollten. Über die Höhe der Schwellenwerte sei ein Kompromiß nicht erzielt worden.

Die Mehrheit in der Arbeitsgruppe habe gleichwohl empfohlen, daß die Mitgliedstaaten in ihre Rechtsvorschriften für die einzelnen Versicherungszweige folgende Beträge (bei denen es sich um Höchstbeträge handele) aufnehmen sollten:

— Transport: 30 Millionen Rechnungseinheiten je Vertrag,

— Feuer und Elementarschäden: 50 Millionen Rechnungseinheiten je Vertrag,

— allgemeine Haftpflicht: Umsatz von 200 Millionen Rechnungseinheiten.

Dänemark habe sich diesen Standpunkt der Mehrheit bei der Durchführung der Richtlinie durch die Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 über die Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene zu eigen gemacht. Nach den Informationen des Königreichs Dänemark hätten die meisten Mitgliedstaaten Schwellenwerte im Einklang mit den von der Mehrheit der Mitgliedstaaten empfohlenen Leitlinien festgelegt.

c) Dem *Königreich Belgien* zufolge ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 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) Nach Ansicht *Irlands* ist die Festsetzung von Schwellenwerten logisch notwendig, weil die Richtlinie 78/473 nur die Risiken erfassen solle, die nach Art oder Umfang für eine internationale Mitversicherung in Frage kämen. Überdies erfolge die Festsetzung dieser Schwellenwerte in Anwendung der genannten Richtlinie nicht einseitig, sondern im Rahmen der Konferenz der Aufsichtsbehörden für die Versicherungswirtschaft in der EWG.

4. *Zum Erfordernis einer besonderen Zulassung für die Mitversicherungstätigkeit in anderen Mitgliedstaaten*

a) Nach Ansicht der *Kommission* hat das Königreich Dänemark dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 52, 59 und 60 EWG-Vertrag und aus Artikel 6 der Richtlinie 73/239 verstoßen, daß nach der dänischen Regelung Versicherungsunternehmen mit Sitz in Dänemark und dänische Zweigniederlassungen von Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat einer besonderen Zulassung bedürfen, um in anderen Mitgliedstaaten Versicherungs- und insbesondere Mitversicherungsdienstleistungen erbringen zu können.

Die dänische Regelung laufe vor allem Artikel 52 EWG-Vertrag zuwider, da sie die Erteilung dieser Zulassung für Zweigniederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen mit Sitz in Dänemark von strengeren Voraussetzungen abhängig mache als für dänische Unternehmen. Zwar ließen die nationalen Rechtsvorschriften nicht erkennen, ob die Voraussetzungen, unter denen ein dänisches Versicherungsunternehmen und eine dänische Zweigniederlassung eines ausländischen Versicherungsunternehmens die Zulassung erhalten könnten, dieselben seien; auf den ersten Blick sei dies jedoch nicht der Fall.

Das Erfordernis einer besonderen Zulassung für die Erbringung von Versicherungs- und insbesondere Mitversicherungsdienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft stelle eine Verletzung der Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag und von Artikel 6 der Richtlinie 73/239 dar, wonach ein in einem Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen in jedem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungsfreiheit genieße.

Die Kommission hat ferner die Frage des Gerichtshofes beantwortet, worin die angebliche Ungleichbehandlung von dänischen Versicherungsunternehmen und Zweigniederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen liege.

Hierzu hat sie ausgeführt, die dänischen Versicherungsunternehmen bedürften einer Genehmigung für die Tätigkeit im Ausland

aufgrund der Verordnung Nr. 455 vom 10. September 1981 betreffend die Genehmigung der Versicherungstätigkeit mit Ausnahme der Lebensversicherung in Verbindung mit der Verordnung Nr. 457 vom 10. September 1981 über die Solvabilitätsspanne und das Gesellschaftskapital von Schadenversicherungsunternehmen. Nach § 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 457 müsse ein Versicherungsunternehmen mit Sitz in Dänemark ein Tätigkeitsprogramm für die im Ausland beabsichtigte Tätigkeit aufstellen. Die Genehmigung werde auf der Grundlage dieses Tätigkeitsprogramms gemäß den §§ 2 und 4 der Verordnung Nr. 455 erteilt. Ferner müßten gemäß den §§ 18 und 19 der Verordnung Nr. 459 Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, die in Dänemark über eine Zweigniederlassung verfügten, eine erneute Zulassung für die Beteiligung an der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene von Risiken beantragen, die in einem anderen Mitgliedstaat belegen seien und die dänischen Schwellenwerte überstiegen.

Die Diskriminierung liege darin, daß sich die Versicherungsunternehmen mit Sitz in Dänemark nach § 12 der Verordnung Nr. 457 (und nach Erteilung einer zusätzlichen Genehmigung in den Fällen, in denen die ursprüngliche Genehmigung die Erbringung der Dienstleistung nicht decke) an der Mitversicherung von Risiken beteiligen könnten, die außerhalb Dänemarks belegen seien und nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 459 fielen oder unterhalb der mit dieser Verordnung festgelegten Schwellenwerte lägen, während das Fehlen einer entsprechenden Bestimmung für die dänischen Zweigniederlassungen von Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat diesen Zweigniederlassungen eine solche Möglichkeit nicht einzuräumen scheine.

b) Das *Königreich der Niederlande* hält das Erfordernis einer besonderen Zulassung für die Erbringung von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten für überflüssig, da jedes Versicherungsunternehmen in dieser Situation bereits über eine Zulassung der dänischen Aufsichtsbehörde für die Ausübung der Versicherungstätigkeit in Dänemark verfüge, was auch den Abschluß von Versicherungsverträgen in anderen Mitgliedstaaten von Dänemark aus im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen einschließen müsse. Das Erfordernis einer besonderen Zulassung für die Erbringung von Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten führe zu einer doppelten Aufsicht.

c) Nach Ansicht des *Königreichs Dänemark* kann nicht von einer besonderen Zulassung für den im Ausland ausgeübten Teil der Versicherungstätigkeit gesprochen werden. Es handele sich vielmehr um eine allgemeine Pflicht im Zusammenhang mit jedem Zulassungsantrag, die sich nicht nur auf die Angabe der Art der beabsichtigten Tätigkeit, sondern auch auf die Angabe des geographischen Bereichs beziehe, in dem diese Tätigkeit ausgeübt werden solle.

Häufig ließen die Unternehmen bei der Stellung des ersten Zulassungsantrags auch ihren Wunsch erkennen, Dienstleistungen im Ausland zu erbringen, doch komme es auch vor, daß mit einem solchen Antrag nur eine Zulassung für einen bestimmten sachlichen und geographischen Tätigkeitsbereich beantragt werde und daß der Tätigkeitsbereich später auf Dienstleistungen im Ausland erweitert werde. In diesem Fall sei ein erneuter Zulassungsantrag — dem die Aufsichtsbehörden bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen stattgeben müßten — erforderlich.

Diese Praxis sei mit Artikel 6 der Richtlinie 73/239 vereinbar, der eine Zulassung ausdrücklich nur für das Gebiet des Mitgliedstaats der Niederlassung vorsehe. Im übrigen sähen Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 1 dieser Richtlinie ausdrücklich vor, daß die Zulassung auf einen Teil des Staatsgebietes beschränkt werden könne.

Die Voraussetzungen für die Erteilung der streitigen Zulassung seien nicht diskriminierend. Der Grund für die getrennte Behandlung von einheimischen Unternehmen und von Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen sei — abgesehen von Aspekten der Rechtssetzungstechnik —, daß letztere, wie sich aus der Richtlinie 73/239 ergebe, einer weniger strengen Regelung als die Unternehmen mit Sitz in Dänemark unterworfen werden müßten, weil es sich um Zweigniederlassungen von Unternehmen handele, die in ihrem Heimatland bereits die Niederlassungsvoraussetzungen erfüllten.

d) Das *Königreich Belgien* ist mit dem Königreich Dänemark der Auffassung, daß die Zulassung nach Artikel 6 der Richtlinie 73/239 nur für das Gebiet des Staates gelte, in dem das Unternehmen niedergelassen sei. Bis zu einer Koordinierung, mit der eine engere Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden des Niederlassungsstaats und des Leistungsstaats geschaffen werde, erscheine es also nicht mißbräuchlich, die Ausübung einer Tätigkeit im Ausland von einem gewissen Einverständnis des Staates der Niederlassung abhängig zu machen, der für das finanzielle Gleichgewicht der Tätigkeit der Niederlassung in ihrer Gesamtheit verantwortlich sei.

Im übrigen sei es widersprüchlich, wenn die Kommission einerseits jedes vorherige Eingreifen der Behörde des Staates, in dem in Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit eine Dienstleistung erbracht werde, ablehne und andererseits der Behörde des Niederlassungsstaates das Aufsichtsrecht abspreche.

5. *Zum Verstoß gegen die unmittelbare Wirkung und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts*

a) Nach Ansicht der *Kommission* hat das Königreich Dänemark dadurch gegen die Verpflichtungen verstoßen, die sich aus der unmittelbaren Wirkung der Artikel 52, 59 und 60 EWG-Vertrag und aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ergäben, daß die dänischen 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 dänischen Behörden jedoch noch immer die Einhaltung der dänischen Regelung im Hinblick auf die Pflicht des führenden Versicherers, sich in Dänemark niederzulassen — oder sich einem Zulassungsverfahren zu unterziehen —, und das Verbot, sich an Mitversicherungsgeschäften in bezug auf andere als die in der dänischen Regelung genannten Risiken zu beteiligen.

In Beantwortung einer 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.

b) Nach Ansicht des *Königreichs Dänemark* kann die Anwendung angeblich gegen unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht verstoßender nationaler Rechtsvorschriften nicht als eine eigenständige Verletzung des Gemeinschaftsrechts angesehen werden.

Tatsächlich benutze die Kommission die Klage wegen Vertragsverletzung zur Erhebung einer Feststellungsklage, um die unmittelbare und unverzügliche Anwendung der Vertragsbestimmungen für die Zukunft sicherzustellen, ohne den dänischen Behörden Zeit zu lassen, eine Änderung der streitigen nationalen Bestimmungen abzuwarten. Dieses Ziel könne aber nicht im Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag verfolgt werden.

Im übrigen hätten die dänischen Behörden bisher noch keine Gelegenheit gehabt, die streitigen Bestimmungen durch konkrete Verwaltungsakte auf Versicherungsunternehmen anzuwenden.

c) Das *Königreich Belgien* und *Irland* entgegnen im wesentlichen, da die dänische 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.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 6. und 7. November 1985 haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch F. Buhl im Beistand von E. Steindorff und A. Philip, das Königreich Dänemark, vertreten durch L. Mikaelsen im Beistand von C. Gulmann, das Königreich der Niederlande, vertreten durch D. J. Keur, das Vereinigte Königreich, vertreten durch N. Phillips, QC, und P. Lasok, Barrister, das Königreich Belgien, vertreten durch R. Hoebaer, und Irland, vertreten durch J. D. Cooke, SC, und J. O'Reilly, Barrister-at-law, mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

In der Sitzung hat die Kommission erklärt, sie lasse die zweite Rüge betreffend das Verbot für Versicherungsunternehmen der Gemeinschaft, sich an Mitversicherungsgeschäften zu beteiligen, die nach Art und Umfang nicht von der dänischen Verordnung Nr. 459 vom 10. September 1981 erfaßt würden, fallen. Im weiteren Verlauf der Sitzung hat sie jedoch erklärt, sie halte diese Rüge aufrecht.

Die Kommission hat in der Sitzung ferner 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