SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 24. Mai 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit ihrer am 20. Juli 1987 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragenen Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, daß die Griechische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat. Sie habe nämlich innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht die erforderlichen internen Maßnahmen erlassen, um die Entscheidung 85/276/EWG der Kommission vom 24. April 1985 über die in Griechenland vorgeschriebene Versicherung von öffentlichen Vermögen und der von griechischen öffentlichen Banken gewährten Kredite (ABl. L 152, S. 25) durchzuführen.

Der Sachverhalt. Artikel 13 des Gesetzes Nr. 1256/82 vom 28./31 Mai 1982, durch den die Artikel 31 Absatz 1 und 54 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 400/70 vom 13./17. Januar 1970 geändert wurden, sieht vor, daß a) das gesamte Vermögen der öffentlichen Hand, darunter auch das Vermögen der griechischen öffentlichen Unternehmen, ausschließlich von griechischen Versicherungsgesellschaften des öffentlichen Sektors zu versichern ist, b) die öffentlichen Banken ihren Kunden schriftlich empfehlen müssen, sich bei Versicherungsgesellschaften zu versichern, die vom öffentlichen Banksektor abhängig sind und von diesem kontrolliert werden.

Da sie in dieser Vorschrift einen Verstoß gegen Artikel 90 Absatz 1 in Verbindung mit den Artikeln 52, 53, 5 Absatz 2 und 3 Buchstabe f EWG-Vertrag sah, gab die Kommission der Regierung in Athen am 30. Mai 1985 die Entscheidung 85/276 bekannt, mit der sie diese verpflichtete, sie binnen zwei Monaten von den zur Beendigung dieses Verstoßes getroffenen Maßnahmen zu unterrichten. Mit Schreiben vom 30. September 1985 wurde die Frist bis zum 18. Oktober verlängert, aber erst am 29. Oktober antwortete die Griechische Republik der Kommission und versprach einen schnellen Erlaß der beantragten Änderungen. Da diesem Versprechen keine Maßnahme folgte, leitete die Kommission am 8. April 1986 das Vertragsverletzungsverfahren ein und übersandte der Griechischen Republik das übliche Aufforderungsschreiben und einige Wochen später (26. Mai) eine Mahnung.

Am 11. Juli 1986 bestätigte die Griechische Republik, daß die streitige Vorschrift geändert werde und daß der betreffende Gesetzesvorschlag dem Parlament in kurzer Zeit vorgelegt werde. Diese Verpflichtung wurde sowohl anläßlich des Treffens auf Ministerebene, das am 28. und 29. Juli 1986 in Athen stattfand, als auch in dem Schreiben vom 4. November 1986, mit dem die Griechische Republik auf eine erneute Mahnung der Kommission vom 13. Oktober antwortete, bestätigt. Die Kommission nahm diese Zusicherungen zur Kenntnis (1. Dezember) und erklärte sich bereit, das Vertragsverletzungsverfahren auszusetzen, wenn die griechische Regierung ein Rundschreiben „an die betroffenen Stellen" schicke, das „die öffentlichen Banken und Versicherungsgesellschaften zur sofortigen Befolgung der Vorschriften ... zur Änderung des Gesetzes Nr. 1256/82 bis zu deren förmlicher Annahme durch das Parlament verpflichtet".

Es erging jedoch kein solches Rundschreiben. Die Kommission übersandte daher am 17. Februar 1987 die vorgeschriebene mit

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie die Griechische Republik ersuchte, binnen zwei Monaten nach deren Bekanntgabe die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Athener Regierung antwortete nicht, und die Kommission hat die vorliegende Klage erhoben.

2. Die Verteidigung des beklagten Staates beruht auf zwei Argumenten: a) der Unverbindlichkeit und b) der Rechtswidrigkeit der Entscheidung 85/276.

Zu a trägt die Griechische Republik vor, zum einen habe die Kommission Artikel 90 Absatz 3 EWG-Vertrag zum ersten Mal als Rechtsgrundlage einer Entscheidung herangezogen und zum anderen sei die Rechtsnatur dieser Maßnahme nicht unstreitig. So sei eine maßgebliche Lehrmeinung soweit gegangen, eine Stellungnahme anzunehmen, wenn diesem Akt ein bedeutendes „moralisches Gewicht" beizumessen sei (Pappalardo, „Régime de l'article 90 du traité CEE — Les aspects juridiques dans l'entreprise publique et la concurrence, les articles 90 et 37 du traité CEE et leurs relations avec la concurrence", *Semaine de Bruges 1968*, Brügge 1969, S. 81). Der Umstand, daß diese Entscheidung nicht angefochten worden sei, bedeute demnach keine Anerkennung ihrer Gültigkeit und stehe einer Beanstandung in diesem Verfahren nicht entgegen. Ein anderes Ergebnis entzöge den Mitgliedstaaten den Schutz, den ihnen Artikel 169 auf der Ebene des vorprozessualen und des gerichtlichen Verfahrens in weiterem Umfang gewährleiste als das „summarische" Verfahren, das sich aus Artikel 90 in Verbindung mit Artikel 173 ergebe.

Zum zweiten Argument führt die Griechische Republik aus, die gegen Artikel 13 des Gesetzes Nr. 1256/82 vorgebrachte Rüge der Unvereinbarkeit beruhe nicht auf einer realistischen und objektiven Analyse des nationalen Versicherungsmarktes; insbesondere habe die Kommission nicht dargelegt, daß die Vorschrift den innergemeinschaftlichen Handel, den freien Wettbewerb oder die Niederlassung von Versicherungsgesellschaften aus anderen Mitgliedstaaten in Griechenland beeinträchtige und somit die Artikel 3 Buchstabe f, 5 Absatz 2, 52 und 53 EWG-Vertrag verletze. Die erlassene Maßnahme verstoße schließlich wohl gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

3. Meiner Meinung nach sind diese Argumente zurückzuweisen. Erstens kann die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 85/276 in diesem Verfahren nicht mehr bestritten werden. Um dies darzutun, braucht jedoch nicht geprüft zu werden, ob die Einrede nach Artikel 184 im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zulässig ist (für eine ausführliche Darstellung der Lehre und der Rechtsprechung zu diesem Thema siehe jedenfalls Kovar, „Contentieux de la légalité — L'exception d'illégalité", in *Jurisclasseur de droit international*, 1981, Heft 161-C, Teil 3, §§ 19 — 25). Es genügt nämlich der Hinweis auf Ihre Rechtsprechung, wonach diese Einrede gegenüber individuellen Entscheidungen nur geltend gemacht werden kann, wenn diese gegen einen Verfassungsgrundsatz verstoßen (Urteile vom 10. Dezember 1969 in den verbundenen Rechtssachen 6 und 11/69, Kommission/Frankreich, Slg. 1969, 523, vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973, 813, und vom 12. Oktober 1978 in der Rechtssache 156/77, Kommission/Belgien, Slg. 1978, 1881 sowie die Schlußanträge der Generalanwälte Roemer und Mayras in den beiden ersten Verfahren).

Auf dieser Grundlage weise ich darauf hin, daß die Entscheidung 85/276, um die Formulierung des Urteils in den Rechtssachen 6 und 11/69 aufzugreifen, nicht „jeder Rechtsgrundlage in der Gemeinschafts-

rechtsordnung" entbehrt (Randnr. 13); gemäß Artikel 90 Absatz 3 „achtet [die Kommission] auf die Anwendung dieses Artikels [der die öffentlichen Unternehmen betrifft] und richtet ... geeignete Richtlinien oder *Entscheidungen* an die Mitgliedstaaten" (Hervorhebung von mir). Selbstverständlich hätte die Maßnahme innerhalb der in Artikel 173 vorgesehenen Frist angefochten werden können. Wir wissen jedoch, daß Griechenland diese Zeit hat verstreichen lassen, ohne tätig zu werden; es kommt nicht in Betracht, daß es seine Untätigkeit von 1985 zwei Jahre später wiedergutmachen kann. Der Grund dafür liegt auf der Hand. Die erwähnte Frist will ausschließen, daß Gemeinschaftsmaßnahmen ad infinitum in Frage gestellt werden. Es handelt sich also um die Anwendung des ersten und wichtigsten Grundsatzes — desjenigen der Rechtssicherheit —, auf dem das vom Vertrag geschaffene System der Klagemöglichkeiten beruht (vgl. hinsichtlich der Entscheidungen nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 das Urteil vom 12. Oktober 1978, a. a. O., Randnr. 24).

4. In Anbetracht dieses Ergebnisses werde ich die Einwände der griechischen Regierung gegen die Entscheidung nur der Vollständigkeit halber prüfen.

Es ist richtig, daß die Entscheidung die erste im Rahmen des Artikels 90 ist (und daß es — wie ich hinzufügen möchte — nur noch einmal zu einer solchen Entscheidung gekommen ist: Entscheidung vom 22. Juni 1987 über die Tarifermäßigungen im Luft- und Seeverkehr, die ausschließlich den spanischen Bewohnern der Kanarischen Inseln und Balearen vorbehalten sind, ABl. L 194, S. 28); aus rechtlicher Sicht ist dies jedoch völlig ohne Belang. Es läßt sich dagegen sicher nicht bestreiten, daß sie sich auf das Muster des Artikels 189 zurückführen läßt und daher als für den Adressaten voll verbindlich angesehen werden kann. Insbesondere der Hinweis der Griechischen Republik auf Professor Pappalardo ist nicht stichhaltig. In der erwähnten Schrift hat dieser nämlich ausgeführt, daß die der Kommission übertragene Befugnis nicht zu weit ausgelegt werden dürfe, denn „si l'Etat en cause ne se conforme pas à ... la décision, il ne reste que le recours à l'article 169". Der — übrigens nicht sehr glückliche — Vergleich, den er zwischen der in Artikel 90 Absatz 3 vorgesehenen Maßnahme und der Stellungnahme zieht, ist in diesem Zusammenhang zu lesen.

Fehl geht schließlich auch die Kritik, die der beklagte Staat gegen die Begründung der Entscheidung vorbringt, um deren Rechtswidrigkeit darzulegen. Die Kommission hat eingehend alle Einschränkungen untersucht, die die streitige Vorschrift sowohl für den Wettbewerb der privaten Versicherer und insbesondere der zu Versicherungsgesellschaften anderer Mitgliedstaaten gehörenden Agenturen, Zweigstellen und Filialen als auch für das Niederlassungsrecht bewirkt. Artikel 13 des Gesetzes Nr. 1256/82 verbietet es diesen Gesellschaften praktisch, öffentliche Vermögen zu versichern, für die Prämien gezahlt werden, deren Summe einem Viertel des gesamten Prämienaufkommens des nationalen Versicherungsmarktes entspricht.

Ich bin schließlich der Auffassung, daß die fragliche Entscheidung weit davon entfernt ist, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verletzen. Sie ist vielmehr eines der Instrumente, die der Vertrag der Kommission zur Verfügung stellt, damit diese ihrer Pflicht, die nationalen Vorschriften über die öffentlichen Unternehmen zu überwachen, nachkommt.

5. Ich schlage Ihnen daher vor, festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um die Entscheidung 85/276 der Kommission vom 24. April 1985 über die in Griechenland vorgeschriebene Versicherung von öffentlichen Vermögen und der von griechischen öffentlichen Banken gewährten Kredite durchzuführen.

Ich schlage Ihnen darüber hinaus vor, die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.