Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Beschluß vom 18. April 1975 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Bestimmungen des EWG-Vertrags, vor allem die Artikel 59, 60 und 65, sind dahin auszulegen, daß innerstaatliche Rechtsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen durch in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Personen nicht durch das Erfordernis eines Wohnsitzes im Inland unmöglich machen dürfen, wenn mit Hilfe weniger einschränkender Maßnahmen die Einhaltung der Berufsregelungen gewährleistet werden kann, die für die Dienstleistung im Inland gelten.

Lecourt Monaco Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. November 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 19. NOVEMBER 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Am 18. Januar 1952 wurde in den Niederlanden ein Gesetz, die „Wet Assurantiebemiddeling" (WA) über Versicherungsmakler und andere Personen, die als Vermittler von Versicherungsgeschäften tätig werden, verabschiedet. Die vorliegende Rechtssache, die aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des College van Beroep voor het Bedrijfsleven

1 – Aus dem Englischen übersetzt.

vor dem Gerichtshof anhängig ist, wirft die Frage nach der Vereinbarkeit einer Bestimmung dieses Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag, auf. Nach der umstrittenen Bestimmung müssen Personen, die in den Niederlanden als Vermittler von Versicherungsgeschäften tätig werden, dort wohnen.

Nach Artikel 4 WA darf niemand (von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen) als Vermittler tätig werden, wenn er nicht in eines der in der Vorschrift genannten Register eingetragen ist. Es gibt vier Register (A, B, C und D), deren Eintragungsvoraussetzungen sich unterscheiden. Die Register werden von dem Sociaal-Economische Raad, dem Beklagten des Ausgangsverfahrens, geführt.

Nach Artikel 5 Absatz 1 muß ein Antragsteller, um in eines dieser Register eingetragen werden zu können, dem Sociaal-Economische Raad hinreichend dartun, daß

a) er kein Gewerbe ausübt, das mit dem eines Vermittlers von Versicherungsgeschäften unvereinbar ist;
b) kein Grund für die Annahme besteht, daß durch ihn das Ansehen des Berufsstands geschädigt werden kann;
c), d) und e) er weder minderjährig noch sonst in der Geschäftsfähigkeit beschränkt ist und kein Konkursverfahren gegen ihn durchgeführt wurde;
f) er in den Niederlanden einen Wohnsitz besitzt.

In seinem Vorabentscheidungsersuchen führt das College van Beroep aus, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f sei im Lichte anderer Bestimmungen des „WA" dahin auszulegen, daß der Antragsteller in den Niederlanden niedergelassen, das heißt dort ein Büro und seinen Wohnsitz haben müsse.

Artikel 5 Absatz 5 WA bestimmt die Voraussetzungen, die eine juristische Person erfüllen muß, die Versicherungsgeschäfte vermitteln will. Danach müssen die mit ihrer tatsächlichen Leitung betrauten Personen den Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 1 genügen; ausgenommen ist nur das Erfordernis, daß gegen sie kein Konkursverfahren durchgeführt worden sein darf.

Nach Artikel 9 können, kurz gesagt, aus dem jeweiligen Register die Namen der Personen gestrichen werden, bei denen die Voraussetzungen des Artikels 5 nicht mehr vorliegen.

Aufgrund von Artikel 12 Absatz 1 sind die in das Register eingetragenen Personen und auch die Versicherer verpflichtet, dem Sociaal-Economische Raad alle Auskünfte zu erteilen, die dieser möglicherweise anfordert, um die ordnungsgemäße Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes zu gewährleisten. Auf Verlangen der vom Finanzminister hierzu Bevollmächtigten müssen die in das Register eingetragenen Personen und Versicherer gemäß Artikel 12 Absatz 2 die sofortige Prüfung sämtlicher Geschäftsbücher und -unterlagen zulassen, soweit der Raad dies für wünschenswert erachtet, um die ordnungsgemäße Einhaltung der fraglichen Bestimmungen zu überwachen und zu gewährleisten.

Artikel 13, 14, 15 und 16 legen den in die Register eingetragenen Personen zahlreiche Beschränkungen auf, welche zum Beispiel die Verwendung von anderen Namen als den eingetragenen, die Art und Höhe ihrer Provisionen sowie die Vorteile regeln, die sie Kunden einräumen dürfen. Verstoßen sie gegen eine dieser Beschränkungen, so kann der in ein Register Eingetragene nach dem Gesetz über Wirtschaftsdelikte, der „Wet op de economische delicten", verfolgt werden.

Herr Coenen, Kläger zu 1 in dem beim College anhängigen Verfahren, besitzt die niederländische Staatsangehörigkeit. Er ist Versicherungsmakler, genauer gesagt, Geschäftsführer von zwei niederländischen Versicherungsgesellschaften, den Klägerinnen zu 2 und 3, die Versicherungsgeschäfte vermitteln. Ausweislich des Vorlagebeschlusses besitzen diese

Gesellschaften in den Niederlanden getrennte Geschäftsstellen. Herr Coenen hat allerdings in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, daß sie sich nun eine dieser Geschäftsstellen, ein kleines Büro in einem Vorort von Den Haag, teilen. Wie er berichtet hat, ist Herr Coenen auch Direktor einer belgischen Gesellschaft.

Die Namen von Herrn Coenen und den beiden im Ausgangsverfahren klagenden Gesellschaften sind in das nach dem WA geführte Register B eingetragen.

Herr Coenen, der bis 1973 in den Niederlanden wohnte, zog damals nach Brasschaat in Belgien um. Daraufhin teilte der Sociaal-Economische Raad ihm und den beiden im Ausgangsverfahren klagenden Gesellschaften mit, ihre Namen würden aus dem Register gestrichen, denn Herr Coenen erfülle nicht mehr die Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe f WA; bei den Gesellschaften lägen folglich die Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 5 ebenfalls nicht mehr vor. Gegen diesen Bescheid haben Herr Coenen und die beiden Gesellschaften Klage vor dem College van Beroep erhoben.

Das Vorabentscheidungsersuchen läßt erkennen, daß das College van Beroep Zweifel hegt, ob Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f mit den Artikeln 59 und 60 des Vertrages vereinbar ist. Nach Auffassung des College wurde im WA das Erfordernis eines Wohnsitzes in den Niederlanden nur aufgestellt, um nach Artikel 12 des Gesetzes eine wirkungsvolle Überwachung der registrierten Vermittler insbesondere durch die Prüfung ihrer Bücher und Geschäftspapiere zu gewährleisten. Hierzu führt das Gericht aus, der Gesetzgebung liege eindeutig die Vorstellung zugrunde, daß, falls es sich bei dem Vermittler um eine natürliche Person handelt, dieser üblicherweise sein Versicherungsgeschäft von seiner Wohnung aus betreibe; auch sei berücksichtigt worden, daß die Befugnis der vom Finanzminister nach Artikel 12 Absatz 2 ermächtigten Personen auf das Hoheitsgebiet der Niederlande beschränkt sei. Das College van Beroep teilt nicht die von dem Sociaal-Economische Raad vertretene Auffassung, nach der dieses Erfordernis auch gerechtfertigt sei, weil es die Einleitung von Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Artikel 13 und 16 des Gesetzes und den Erlaß von geeigneten Maßnahmen erleichtere, wenn ein in das Register eingetragener Vermittler durch sein Verhalten dem Ansehen des Berufsstandes schade.

Die dem Gerichtshof vom College van Beroep vorgelegte Frage lautet folgendermaßen:

„Sind die Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, namentlich die Artikel 59 und 60 dahin auszulegen, daß mit ihnen ein Erfordernis wie das des Artikels 5 Absatz 1 am Anfang und unter Buchstabe f der Wet Assurantiebemiddeling nicht vereinbar ist, demzufolge eine natürliche Person, die nach diesem Gesetz als Vermittler zugelassen werden will, in den Niederlanden wohnen muß?"

Sie sehen, meine Herren Richter, daß die Frage, so wie sie das vorlegende Gericht gefaßt hat, nur von begrenzter Tragweite ist. Bei ihr geht es lediglich darum, ob eine Vorschrift wie Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f WA über den Wohnsitz einer natürlichen Person, die sich in einem Mitgliedstaat als Versicherungsmakler betätigen will, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Sie erstreckt sich nicht darauf, ob sich eine Bestimmung wie Artikel 5 Absatz 5 WA über den Wohnsitz der Geschäftsführer einer Gesellschaft, die in dem Mitgliedstaat Versicherungsgeschäfte vermitteln will, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbaren läßt. Dennoch haben Herr Coenen und die Kommission den Gerichtshof ersucht, sich mit dieser weitergehenden Frage auseinanderzusetzen, die — wie sie vortragen — durch den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens aufgeworfen werde

und die Auslegung anderer Vertragsartikel als der Artikel 59 und 60 berühre, so vor allem des Artikels 48, der einschlägig sein könne, falls die Geschäftsführer einer Gesellschaft als deren Angestellten zu betrachten seien, wie auch des Artikels 52, auf den es insoweit ankommen könne, als eine Beschränkung hinsichtlich des Wohnsitzes der Geschäftsführer eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit der Gesellschaft mit sich bringen könne.

Meines Erachtens ist der Gerichtshof bei der gegebenen Sachlage nicht befugt, diese weitergehenden Fragen zu beantworten. Seine Zuständigkeit nach Artikel 177 des Vertrages beschränkt sich darauf, die von dem innerstaatlichen Gericht vorgelegte Frage zu beantworten. Dabei übersehe ich natürlich nicht, daß es sich beim College van Beroep, wie dieser selber in seinem Vorabentscheidungsersuchen darlegt, um ein Gericht handelt, dessen Entscheidungen — jedenfalls in dieser Sache — nicht mehr mit Rechtsmitteln des niederländischen Rechts angefochten werden können, so daß es nach Artikel 177 dem Gerichtshof alle sich im Ausgangsverfahren stellenden Fragen des Gemeinschaftsrechts vorlegen mußte. Möglicherweise gibt es zahlreiche Gründe des niederländischen Verfahrens- oder Gesellschaftsrechts oder sogar im Zusammenhang mit der Auslegung des WA — Gründe, die vom Gerichtshof nicht nachgeprüft werden können —, weshalb das College van Beroep davon absah, dem Gerichtshof die weitergehenden Fragen vorzulegen, die der Sachverhalt, wie Herr Coenen und die Kommission vortragen, auf den ersten Blick aufzuwerfen scheint.

Daher beschränke ich meine Ausführungen auf die tatsächlich gestellte Frage.

Meiner Auffassung nach ist die Antwort hierauf in den Ausführungen des Gerichtshofes in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299), wenn auch nicht direkt gegeben, so doch klar vorgezeichnet.

Die Kommission ist der Ansicht, sowohl wegen dieser Entscheidung als auch grundsätzlich solle der Gerichtshof ohne jede Einschränkung dahin erkennen, daß jede Vorschrift, die den einzelnen verpflichtet, im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu wohnen, in dem er Dienstleistungen erbringen will, mit den Artikeln 59 und 60 unvereinbar ist. Wenn ich es recht verstehe, argumentiert die Kommission, die einzige vom Gerichtshof in der Rechtssache Van Binsbergen für zulässig erachtete Ausnahme von diesem Grundsatz betreffe das Erfordernis, daß ein bei einem bestimmten Gericht zugelassener Rechtsanwalt eine Zustellungsanschrift innerhalb des Gerichtsbezirks besitzen müsse. Der Gerichtshof habe ein Wohnsitzerfordernis, das sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstrecke, nicht als gültig anerkannt.

Diese Auslegung des Urteils Van Binsbergen halte ich, meine Herren Richter, nicht für zutreffend.

Unter Ziffer 12 und 13 dieses Urteils hat der Gerichtshof einige allgemeine Grundsätze aufgestellt: erstens, daß in Anbetracht der Besonderheiten der Dienstleistungen diejenigen an den Leistungserbringer gestellten spezifischen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden dürfen, die sich aus der Anwendung von durch das Allgemeininteresse gerechtfertigten Berufsregelungen ergeben und die für alle im Gebiet des Staates, in dem die Leistung erbracht wird, ansässigen Personen verbindlich sind — namentlich die Vorschriften über Organisation, Befähigung, Berufspflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung —, dies insoweit, als der Leistende dem Zugriff dieser Regelungen nur deshalb entgehen würde, weil er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist; zweitens, daß ein Mitgliedstaat auch nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden kann, die verhindern sollen, daß der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch Artikel 59

garantierte Freiheit zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates ansässig wäre; denn es ist denkbar, daß für einen solchen Fall nicht das Kapitel über die Dienstleistungen, sondern das über das Niederlassungsrecht gilt.

Mit diesen Grundsätzen hat der Gerichtshof meines Erachtens das anerkannt, was auch die Verfasser des Vertrages in Artikel 57 berücksichtigt wissen wollten, nämlich, daß bei vielen Berufen und Tätigkeiten, wenn keine Vorschriften erlassen und auch durchgesetzt werden, die gewährleisten, daß die Berufsangehörigen die menschliche und fachliche Eignung besitzen und die berufsständischen Pflichten wahren, der Öffentlichkeit, also den Kunden, Patienten oder Leistungsempfängern, großer Schaden entstehen kann. Der Vertrag sieht natürlich vor, daß die entsprechenden mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu koordinieren sind, aber ihre Abschaffung oder die Beseitigung ihrer Durchsetzbarkeit ist nicht gewollt. Wie Generalanwalt Mayras in der Rechtssache Van Binsbergen (Slg. 1974, 1316) ausführte, soll mit Hilfe der Artikel 59 und 60 des Vertrages wie auch seiner Artikel 7, 48 und 52 jede Diskriminierung beseitigt werden. Sie bezweckten aber nicht, Vorschriften zu beseitigen, die zum Schutze der Allgemeinheit erforderlich sind.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache Van Binsbergen (Randziffern 14 bis 17), wie aus den einleitenden Worten zur ersten Ziffer hervorgeht, die unter den Ziffern 12 und 13 aufgestellten allgemeinen Grundsätze auf den Sachverhalt des zu entscheidenden Falles angewandt. Wie Sie sich erinnern, meine Herren Richter, ging es in der erwähnten Rechtssache um eine niederländische Rechtsvorschrift, nach der ein beim Centrale Raad van Beroep auftretender Prozeßbevollmächtigter ohne besondere Vorbildung einen Wohnsitz in den Niederlanden haben mußte, obwohl für ihn keine Berufsregelungen galten. Der Gerichtshof erkannte für Recht, daß nach den erwähnten Grundsätzen das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte bei den Hilfspersonen der Justiz nicht als mit den Artikeln 59 und 60 unvereinbar anzusehen ist, falls dieses sachlich geboten ist, um die Einhaltung von Berufsregelungen zu gewährleisten, die sich namentlich auf das Funktionieren der Justiz und die Erfüllung der Standespflichten beziehen. Etwas anderes müsse aber gelten, wenn von dem betreffenden Prozeßbevollmächtigten keine besonderen Befähigungsnachweise verlangt werden und er keinen Standespflichten unterliegt. In einem solchen Fall sei das Erfordernis, in dem fraglichen Mitgliedstaat einen Wohnsitz zu haben, nicht gerechtfertigt, wenn das gute Funktionieren der Justiz mit Hilfe weniger einschränkender Maßnahmen, wie der Angabe einer Zustellungsanschrift für die gerichtliche Mitteilung, erreicht werden kann.

Zweifellos gehört das Gewerbe des Versicherers und Vermittlers von Versicherungsgeschäften zu den Berufen und Tätigkeiten, die zum Schutze der Allgemeinheit regelungsbedürftig sind. Zur Illustration sei nur auf die allgemein bekannte Serie von Fällen verwiesen, die sich vor der Verschärfung der einschlägigen britischen Rechtsvorschriften in den 60er Jahren im Vereinigten Königreich ereigneten, als zahlreiche unredlich, rücksichtslos oder ohne Sachverstand geführte Versicherungsgesellschaften zusammenbrachen. So entstand unzähligen Inhabern von Versicherungspolicen und anderen Personen, bei denen der Eindruck erweckt worden war, daß sie versichert seien – ganz zu schweigen von Unfallopfern –, ein beträchtlicher Schaden. Sehr oft hatten diese Versicherungsgesellschaften eng mit unredlichen Versicherungsmaklern zusammengearbeitet.

Daher ziehe ich bei weitem die Auffassung vor, welche die französische Regierung in ihren Erklärungen, deren Inhalt ich nicht zu wiederholen brauche, vertritt.

Nach allem schlage ich vor, die vom College van Beroep vorgelegte Frage dahin zu beantworten, daß eine Vorschrift, wonach jemand, der in einem Mitgliedstaat als Versicherungsmakler tätig werden will, in diesem Staat seinen Wohnsitz haben muß, mit den Artikeln 59 und 60 des Vertrages nicht vereinbar ist, es sei denn, der Grund für dieses Erfordernis liegt in der Notwendigkeit zu gewährleisten, daß der Betreffende die für die Vermittler von Versicherungsgeschäften geltenden dem Schutze der Allgemeinheit dienenden Berufsregelungen einhält.

Herr Coenen, die Kommission und die französische Regierung haben alle drei in mehr oder minder starkem Maße den Gerichtshof ersucht, weiter zu gehen und zu entscheiden, ob die Vorschrift hier erforderlich war, um die Einhaltung der Berufsregelungen zu gewährleisten; damit hätten sie aber auf der Grundlage der vom College van Beroep ermittelten Tatsachen in Wirklichkeit darüber zu entscheiden, ob das Erfordernis notwendig war, um die Einhaltung von Artikel 12 WA sicherzustellen. Meine Herren Richter, die Entscheidung hierüber obliegt meines Erachtens dem vorlegenden Gericht. Die Richtigkeit dieser Auffassung wird nach meinem Dafürhalten dadurch verdeutlicht, daß die Kommission ihre Ansicht über den eigentlichen Zweck der Vorschrift und ihre Notwendigkeit auf eine Analyse eines vor dem College van Beroep vorgetragenen Sachverständigengutachtens sowie bestimmter Einlassungen des Beklagten des Ausgangsverfahrens vor jenem Gericht stützt. Ich meine, im Verfahren nach Artikel 177 des Vertrages ist nicht der Gerichtshof, sondern das College van Beroep dafür zuständig, jenes Beweismittel und jene Einlassungen zu würdigen.

Als letztes muß ich darauf hinweisen, daß Herr Coenen in der mündlichen Verhandlung etwas zu seinen Kosten vorgetragen hat. Da es sich aber vorliegend um ein Vorabentscheidungsersuchen handelt, muß der Gerichtshof die Entscheidung der Kostenfrage dem College van Beroep überlassen.