

Rs. C-483/99 (Kommission ./ Frankreich), Urteil des Gerichtshofs vom 04.06.2002 – Slg. 2002, S. I-4781.

Vorbemerkungen:

Die Entscheidung Kommission ./ Frankreich ist eine von drei Entscheidungen desselben Tages (vgl. Fall 252), in denen der EuGH über die Vereinbarkeit von Sonderaktien (sog. „Goldene Aktien“) für nationale Regierungen mit der Kapitalverkehrsfreiheit zu entscheiden hatte. Zweck dieser in Staatshand befindlichen Sonderaktien ist die Sicherung eines staatlichen Mindestinflusses auf Unternehmen, die Dienstleistungen von öffentlichem Interesse erbringen. Der EuGH sieht in dem Ziel, die Versorgung der Bevölkerung mit Energie oder Erdöl auch für den Fall einer Krisensituation sicherzustellen, ein Bedürfnis der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäß Art. 65 Abs. 1 AEUV, welches zur Rechtfertigung einer nichtdiskriminierenden Beschränkung des freien Kapitalverkehrs herangezogen werden kann. In Anwendung der Konle-Rechtsprechung (Rs. C-302/97, siehe DeLuxe) überprüft der EuGH, ob das mit den Sonderaktien der französischen Regierung verbundene Recht, Beteiligungen an dem betreffenden Unternehmen jenseits eines bestimmten Schwellenwertes einer Genehmigungspflicht durch die Regierung zu unterwerfen, nach Art. 65 Abs. 1 AEUV gerechtfertigt werden kann. Auch in diesem Fall sieht der EuGH die Genehmigungspflicht als zu wenig konkretisiert, zu weitgehend und daher zur Erreichung des Ziels als nicht erforderlich an.

Sachverhalt:

Die Kommission erhob im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens Klage auf Feststellung, dass Frankreich seine Verpflichtungen aus den Art. 43 EG bis Art. 48 EG und aus Art. 56 EG (jetzt: Art. 49 bis 55 und Art. 63 AEUV) verletzt habe. Der Verstoß liege darin, dass Frankreich Vorschriften eines Dekrets zur Schaffung einer vom Staat gehaltenen Sonderaktie der Société nationale Elf-Aquitaine beibehalten habe, nach denen die von Frankreich gehaltene Sonderaktie dieser Gesellschaft mit dem Recht verbunden ist, jede Überschreitung bestimmter Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister zu unterwerfen. Daneben berechtigt die Sonderaktie dazu, dass gegen Entscheidungen über die Abtretung der Mehrheit des Kapitals der vier Tochtergesellschaften oder über deren Verwendung als Sicherheit Widerspruch erhoben werden kann. Die französische Regelung enthielt keine genauen und objektiven Kriterien für die Genehmigung der vorgenannten Transaktionen oder den Widerspruch gegen sie. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Gemeinschaftsrecht fest.

Aus den Entscheidungsgründen:

[40] (...) Artikel 73b EG-Vertrag verbietet ganz allgemein Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Verbot geht über die Beseitigung einer Ungleichbehandlung der Finanzmarktteilnehmer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit hinaus.

[41] Auch wenn die fragliche Regelung nicht zu einer Ungleichbehandlung führt, kann sie den Erwerb von Anteilen an den betreffenden Unternehmen verhindern und Anleger aus anderen Mitgliedstaaten davon abhalten, in das Kapital dieser Unternehmen zu investieren. Sie ist daher geeignet, den freien Kapitalverkehr illusorisch zu machen (vgl. hierzu Urteile vom 14. Dezember 1995 in den Rechtssachen C-163/94, C-165/94 und C-250/94, Sanz de Lera u. a., Slg. 1995, I-4821, Randnr. 25, und vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-302/97, Konle, Slg. 1999, I-3099, Randnr. 44).

[42] Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die fragliche Regelung eine Beschränkung des Kapitalverkehrs im Sinne von Artikel 73b EG-Vertrag darstellt. Daher ist zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Beschränkung gerechtfertigt sein kann.

[43] Wie sich ebenfalls aus der Mitteilung von 1997 ergibt, sind die Bedenken nicht von der Hand zu weisen, die es je nach den Umständen rechtfertigen können, dass die Mitgliedstaaten einen gewissen Einfluss auf ursprünglich öffentliche und später privatisierte Unternehmen behalten, wenn diese Unternehmen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder von strategischer Bedeutung erbringen (vgl. Urteile vom heutigen Tag in den Rechtssachen C-367/98, Kommission/Portugal, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 47, und C-503/99, Kommission/Belgien, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 43).

(...)

[45] Der freie Kapitalverkehr kann als tragender Grundsatz des Vertrages nur dann durch eine nationale Regelung beschränkt werden, wenn diese aus den in Artikel 73d Absatz 1 EG-Vertrag genannten Gründen oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist, die für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Ferner ist die nationale Regelung nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist, so dass sie dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit entspricht (in diesem Sinne auch Urteil Sanz de Lera u. a., Randnr. 23, und

Urteil vom 14. März 2000 in der Rechtssache C-54/99, *Église de scientologie*, Slg. 2000, I-1335, Randnr. 18).

[46] Zu einem System vorheriger behördlicher Genehmigungen, wie es Gegenstand des Hauptvorwurfs unter Buchstabe a der Anträge der Kommission ist, der sich auf Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets Nr. 93–1298 bezieht, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen muss, d. h., dass das gleiche Ziel nicht durch weniger restriktive Maßnahmen, namentlich durch ein System nachträglicher Anmeldungen, erreicht werden kann (in diesem Sinne auch Urteile *Sanz de Lera* u. a., Randnrn. 23 bis 28, und *Konle*, Randnr. 44, sowie Urteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99, *Analir* u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 35). Ein solches System muss auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die den betroffenen Unternehmen im Voraus bekannt sind, und jedem, der von einer derartigen einschränkenden Maßnahme betroffen ist, muss der Rechtsweg offen stehen (Urteil *Analir* u. a., Randnr. 38).

[47] Im vorliegenden Fall lässt sich nicht leugnen, dass an dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel – der Sicherstellung der Versorgung mit Erdölprodukten im Krisenfall – ein legitimes öffentliches Interesse besteht. Wie der Gerichtshof bereits anerkannt hat, gehört zu den Gründen der öffentlichen Sicherheit, aus denen eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs gerechtfertigt sein kann, das Ziel, jederzeit eine Mindestversorgung mit Erdölprodukten sicherzustellen (Urteil *Campus Oil* u. a., Randnrn. 34 und 35). Die gleichen Erwägungen gelten für Beeinträchtigungen des freien Kapitalverkehrs, da die öffentliche Sicherheit auch zu den in Artikel 73d Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag genannten Rechtfertigungsgründen gehört.

[48] Der Gerichtshof hat aber auch entschieden, dass die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit, insbesondere als Ausnahme von dem grundlegenden Prinzip des freien Kapitalverkehrs, eng zu verstehen sind, so dass ihre Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden kann. So kann die öffentliche Sicherheit nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. u. a. Urteil *Église de scientologie*, Randnr. 17).

[49] Daher ist zu prüfen, ob die Beeinträchtigungen, die sich aus der fraglichen Regelung ergeben, die Sicherstellung einer Mindestversorgung mit Erdölprodukten in dem betreffenden Mitgliedstaat für den Fall einer tatsächlichen schweren Gefährdung erlauben und nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist.

[50] Insoweit ist zum Hauptvorwurf, den die Kommission gegen Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets Nr. 93–1298 erhebt, darauf hinzuweisen, dass nach der durch diese Bestimmung geschaffenen Regelung jede Überschreitung bestimmter Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung gleich welcher Natur oder Rechtsform bei jedem Beteiligten der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister bedarf. Die Ausübung dieses Rechts unterliegt nach den einschlägigen Vorschriften keiner Voraussetzung, abgesehen von einer allgemeinen Bezugnahme auf den Schutz der nationalen Interessen in Artikel 1 dieses Dekrets. Die betreffenden Anleger erhalten keinerlei Hinweis darauf, unter welchen konkreten objektiven Umständen eine vorherige Genehmigung erteilt oder versagt wird. Bei einer derartigen Unbestimmtheit ist für den Einzelnen der Umfang seiner Rechte und Pflichten aus Artikel 73b EG-Vertrag nicht erkennbar, so dass eine solche Regelung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt (vgl. Urteil *Église de scientologie*, Randnrn. 21 und 22).

[51] Ein so weites Ermessen stellt eine schwerwiegende Beeinträchtigung des freien Kapitalverkehrs dar, die zu dessen Ausschluss führen kann. Die fragliche Regelung geht somit eindeutig über das hinaus, was zur Erreichung des von der französischen Regierung angeführten Zieles – eine Beeinträchtigung der Mindestversorgung mit Erdölerzeugnissen für den Fall einer tatsächlichen Gefährdung zu verhindern – erforderlich ist.