



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PAOLO MENGOZZI  
vom 24. Oktober 2012<sup>1</sup>

## Rechtssache C-409/11

**Gábor Csonka,  
Tibor Isztli,  
Dávid Juhász,  
János Kiss,  
Csaba Szontág  
gegen  
Magyar Állam**

(Vorabentscheidungsersuchen des Fővárosi Bíróság [Ungarn])

„Richtlinie 72/166/EWG — Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung — Zahlungsunfähigkeit des Versicherers — Fehlendes Eintreten der Stelle, der es obliegt, Schadensersatz für Schäden zu leisten, die durch ein Fahrzeug verursacht wurden, für das die Versicherungspflicht nicht erfüllt wurde — Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5/EWG — Unmittelbare Wirkung — Voraussetzungen für die Auslösung der Haftung des Staates durch Einzelne wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung einer Richtlinie“

1. Die Regelung der Union auf dem Gebiet der Kraftfahrzeug- Haftpflichtversicherung ist bereits Gegenstand zahlreicher Rechtssachen gewesen. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen aus Ungarn gibt dem Gerichtshof nun die Möglichkeit, einen bisher nicht behandelten Aspekt dieser Regelung zu prüfen, indem es die Frage aufwirft, ob die Mitgliedstaaten unter der Geltung der Richtlinien, die der Kodifizierungsrichtlinie aus dem Jahr 2009<sup>2</sup> vorausgingen, das Eintreten einer Stelle vorsehen mussten, der die Aufgabe zukam, an Schadensopfer, die durch ein Fahrzeug geschädigt wurden, für das eine Versicherung bei einem Versicherer abgeschlossen worden war, der zahlungsunfähig und nicht in der Lage war, seiner Zahlungspflicht nachzukommen, eine Entschädigung zu leisten.

## I – Rechtlicher Rahmen

### A – Unionsrecht

2. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht<sup>3</sup> – erste auf diesem Gebiet erlassene Richtlinie, die inzwischen durch die Richtlinie 2009/103 ersetzt wurde – bestimmte: „Jeder Mitgliedstaat trifft

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug- Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. L 263, S. 11).

3 — ABl. L 103, S. 1.

vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 4 alle zweckdienlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist. Die Schadensdeckung sowie die Modalitäten dieser Versicherung werden im Rahmen dieser Maßnahmen bestimmt.“

3. Die Zweite Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung<sup>4</sup> (im Folgenden: Zweite Richtlinie), die ebenfalls durch die Richtlinie 2009/103 ersetzt wurde, setzte die Harmonisierung in diesem Bereich fort.

4. Der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 84/5 lautete: „Es ist notwendig, eine Stelle einzurichten, die dem Geschädigten auch dann eine Entschädigung sicherstellt, wenn das verursachende Fahrzeug nicht versichert war oder nicht ermittelt wurde. Die betreffenden Unfallopfer müssen sich unmittelbar an diese Stelle als erste Kontaktstelle wenden können; diese Möglichkeit berührt nicht die von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Frage der Subsidiarität des Eintretens dieser Stelle angewandten Vorschriften sowie die für den Rückgriff geltenden Regeln. Den Mitgliedstaaten sollte jedoch die Möglichkeit gegeben werden, in bestimmten begrenzten Fällen die Einschaltung der betreffenden Stelle auszuschließen und bei von einem nicht ermittelten Fahrzeug verursachten Sachschäden wegen der Betrugsgefahr vorzusehen, dass die Entschädigung bei derartigen Schäden begrenzt oder ausgeschlossen werden kann.“

5. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 84/5 bestimmte: „Die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/166/EWG bezeichnete Versicherung hat sowohl Sachschäden als auch Personenschäden zu umfassen.“

6. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 sah vor: „Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht Ersatz zu leisten hat. Das Recht der Mitgliedstaaten, Bestimmungen zu erlassen, durch die der Einschaltung dieser Stelle subsidiärer Charakter verliehen wird oder durch die der Rückgriff dieser Stelle auf den oder die für den Unfall Verantwortlichen sowie auf andere Versicherer oder Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die gegenüber dem Geschädigten zur Regulierung desselben Schadens verpflichtet sind, geregelt wird, bleibt unberührt.“

7. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3 der Richtlinie 84/5 lautete: „Die Mitgliedstaaten können jedoch von der Einschaltung dieser Stelle Personen ausschließen, die das Fahrzeug, das den Schaden verursacht hat, freiwillig bestiegen haben, sofern durch die Stelle nachgewiesen werden kann, dass sie wussten, dass das Fahrzeug nicht versichert war.“

8. Art. 2 der Dritten Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990, zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung<sup>5</sup> (im Folgenden: Dritte Richtlinie), die inzwischen durch die Richtlinie 2009/103 ersetzt wurde, bestimmte: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit alle Pflichtversicherungsverträge zur Deckung der Haftpflicht für die Nutzung von Fahrzeugen auf der Basis einer einzigen Prämie das gesamte Gebiet der Gemeinschaft abdecken ...“

4 — ABl. L 8, S. 17.

5 — ABl. L 139, S. 33.

9. Art. 3 der Richtlinie 90/232 sah eine Ergänzung des Wortlauts von Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 um einen Satz vor, der wie folgt lautete:

„Die Mitgliedstaaten dürfen es der Stelle jedoch nicht gestatten, die Zahlung von Schadenersatz davon abhängig zu machen, dass der Geschädigte in irgendeiner Form nachweist, dass der Haftpflichtige zur Schadenersatzleistung nicht in der Lage ist oder die Zahlung verweigert.“

## B – *Ungarisches Recht*

10. Nach den Art. 14 und 15 des Regierungsdekrets Nr. 190/2004 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (Korm. Rendelet a gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításról) (im Folgenden: Regierungsdekret Nr. 190/2004) tritt die subsidiäre Haftung des Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (Ausgleichsfonds des Verbands der ungarischen Versicherungsgesellschaften) für die Entschädigung des Opfers nur ein, wenn der Schadensverursacher zur Zeit des Unfalls über keine Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung verfügte, wenn der Schadensverursacher unbekannt ist oder wenn die Schäden durch nicht zugelassene oder stillgelegte Fahrzeuge verursacht wurden.

11. Das Regierungsdekret wurde durch das Gesetz Nr. LXII von 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról) (im Folgenden: Haftpflichtversicherungsgesetz), das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist, aufgehoben.

12. Art. 3 Nr. 21 des Haftpflichtversicherungsgesetzes definiert den Entschädigungsfonds (Kártalanítási Alap), als den „von den Versicherern eingerichteten und finanzierten Fonds, ... der Ersatzleistungen für die Schäden deckt, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, dessen Halter zum Zeitpunkt des Schadensereignisses einen Versicherungsvertrag bei einem Versicherer abgeschlossen hatte, gegen den ein Insolvenzverfahren eingeleitet wurde“.

13. Art. 29 Abs. 3 des Haftpflichtversicherungsgesetzes bestimmt, dass der Entschädigungsfonds unter Berücksichtigung der in der Versicherungspolice oder im Gesetz vorgesehenen Modalitäten für die Geltendmachung der Entschädigungsansprüche die Forderung des Geschädigten gegenüber dem Versicherer deckt, gegen den ein Insolvenzverfahren durchgeführt wird.

## II – Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14. MAV Általános Biztosító Egyesület (im Folgenden: MAV oder im Ausgangsverfahren in Rede stehende Versicherungsgesellschaft) ist eine Versicherungsgesellschaft, die in der Form eines Vereins ohne Gewinnerzielungsabsicht gegründet wurde und ihren Mitgliedern Dienstleistungen zu niedrigen Preisen mit der Besonderheit anbot, dass die Versicherungsnehmer dieser Gesellschaft auch Verpflichtungen als Vereinsmitglieder eingingen. In der Folge von u. a. strafbaren Handlungen ist das Vermögen dieser Gesellschaft nicht mehr vorhanden, und sie wurde zahlungsunfähig. Da ein den Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet entsprechender Betrieb trotz der zwischen 2003 und 2008 erfolgten 15 Mahnungen der Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Behörde zur Überwachung des Finanzwesens) nicht hergestellt werden konnte, widerrief diese mit Wirkung zum 15. August 2008 die Zulassung der MAV.

15. Den Akten ist zu entnehmen, dass Gábor Csonka, Tibor Isztli, Dávid Juhász, János Kiss und Csaba Szontág, die Kläger des Ausgangsverfahrens, in den Jahren 2006 bis 2008 mit ihren Fahrzeugen mehrere Schäden bei verschiedenen Personen verursachten. Sie hatten alle eine Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung bei der in der Zwischenzeit zahlungsunfähig gewordenen MAV abgeschlossen.

16. Das ungarische Recht sieht zwar seit dem 1. Januar 2010 einen Schutz für Opfer von Unfällen vor, die von den Kunden einer zahlungsunfähig gewordenen Versicherungsgesellschaft verursacht wurden, dies war jedoch zu dem Zeitpunkt, als sich die Unfälle ereigneten, in die die Kläger des Ausgangsverfahrens verwickelt waren, nicht der Fall. Die Folge wäre, dass Letztere mit ihrem eigenen Vermögen anstelle ihrer Versicherungsgesellschaft für die von ihnen verursachten Schäden einstehen müssten<sup>6</sup>.

17. Da die Kläger des Ausgangsverfahrens der Ansicht waren, der ungarische Staat habe dadurch gegen seine Pflichten aus dem Unionsrecht und insbesondere aus Art. 3 der Richtlinie 72/166 verstoßen, dass er nicht vor dem 1. Januar 2010 die erforderlichen Maßnahmen erlassen habe, um das Eintreten einer Stelle zu gewährleisten, die den Schadensersatz in den Fällen übernehme, in denen der Versicherer der Personen, die für die durch ein Kraftfahrzeug verursachten Schäden verantwortlich seien, zahlungsunfähig sei, erhoben sie beim vorlegenden Gericht Klage auf Feststellung der Haftung des Staates und auf Zahlung von Schadensersatz.

18. Der Fővárosi Bíróság hat daraufhin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mit am 1. August 2011 bei dessen Kanzlei eingegangener Vorlageentscheidung gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Hatte der ungarische Staat zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kläger die Schäden verursachten, die Richtlinie 72/166 umgesetzt und dabei insbesondere die Verpflichtungen aus Art. 3 der Richtlinie beachtet? Entfaltet diese Richtlinie damit unmittelbare Wirkung für die Kläger?

2. Kann eine Privatperson, die in ihren Rechten verletzt wurde, weil dieser Staat die Richtlinie 72/166 nicht umgesetzt hat, nach dem geltenden Unionsrecht von ihm verlangen, dass er der Richtlinie nachkommt, und sich dazu gegenüber diesem Staat unmittelbar auf das Unionsrecht berufen, um die Garantien in Anspruch nehmen zu können, die er ihr hätte gewährleisten müssen?

3. Hat eine Privatperson, die in ihren Rechten verletzt wurde, weil die Richtlinie 72/166 nicht umgesetzt wurde, nach dem geltenden Unionsrecht wegen dieses Verstoßes Anspruch auf Schadensersatz?

4. Ist der ungarische Staat im Fall der Bejahung der vorstehenden Frage verpflichtet, entweder die Kläger oder die Personen, die bei den von den Klägern verursachten Verkehrsunfällen geschädigt wurden, zu entschädigen?

5. Besteht eine Schadensersatzpflicht des Staates, wenn der Schaden auf einen Gesetzgebungsfehler zurückgeht?

6. Ist das Regierungsdekret Nr. 190/2004, das bis zum 1. Januar 2010 in Kraft war, mit den Bestimmungen der Richtlinie 72/166 vereinbar, oder hat Ungarn vielmehr seine Pflicht zur Umsetzung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen verletzt?

### **III – Verfahren vor dem Gerichtshof**

19. Die ungarische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof abgegeben und in der mündlichen Verhandlung vom 26. September 2012 mündlich Stellung genommen.

<sup>6</sup> — Die ungarische Regierung hat erklärt, dass zum einen die Personenschäden, die von MAV zu ersetzen waren, bereits vollständig ersetzt worden seien, und dass zum anderen die Kläger des Ausgangsverfahrens aus eigener Initiative den Geschädigten den von ihnen verursachten Sachschaden teilweise ersetzt hätten.

#### IV – Rechtliche Würdigung

20. Die Fragen des vorlegenden Gerichts sind im Wesentlichen darauf gerichtet, festzustellen, ob a) die Mitgliedstaaten unter der Geltung der Richtlinie 72/166 die Einschaltung einer Stelle vorsehen mussten, die zuständig war, die Opfer von Verkehrsunfällen, die durch Kraftfahrzeuge verursacht wurden, zu entschädigen, wenn der Versicherer der für den Unfall verantwortlichen Person zahlungsunfähig ist, und b) unter welchen Voraussetzungen Einzelne gegebenenfalls die Haftung des ungarischen Staates wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der genannten Richtlinie anstreben können.

21. Vorab stelle ich klar, dass die Richtlinien 72/166, 84/5 und 90/232, obwohl sie durch die Richtlinie 2009/103 aufgehoben wurden, im vorliegenden Fall in Anbetracht des angenommenen Zeitpunkts des Eintritts der Schäden den maßgeblichen rechtlichen Rahmen bilden.

##### *A – Zur Auslegung des Begriffs „nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug“*

22. Das Rechtsproblem, um das es im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen hauptsächlich geht, ist die Frage, ob die den Mitgliedstaaten in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 72/166 auferlegte Pflicht die Einführung von Mechanismen erforderte, die eine Entschädigung der Opfer von Verkehrsunfällen in dem Sonderfall sicherstellte, in dem die für die Schäden verantwortliche Person tatsächlich eine Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung abgeschlossen hatte, aber bei einem zahlungsunfähigen Versicherer. Konkret wird der Gerichtshof ersucht, festzustellen, ob die Unionsregelung, die auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbar ist, den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegte, in einem solchen Fall die Einschaltung der Sicherungsstelle, die nach Art. 1 Abs 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 einzurichten war, vorzusehen.

23. Diesem Artikel zufolge war eine Stelle einzurichten, um für die Schäden, die durch ein „nicht im Sinne des Absatzes 1 [dieses Artikels] versichertes Fahrzeug“ verursacht worden sind, Ersatz zu leisten. Die Kläger des Ausgangsverfahrens tragen vor, dieser Ausdruck sei so auszulegen, dass er auch den Fall der Fahrzeuge erfasse, für die eine Haftpflichtversicherung bei einem Versicherer abgeschlossen worden sei, der zahlungsunfähig geworden sei. Entsprechend dieser Auslegung sei Ungarn nach dem Unionsrecht verpflichtet gewesen, als zweckdienliche Maßnahme, die nach Art. 3 der Richtlinie 72/166 zu treffen gewesen sei, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen durch eine Versicherung gedeckt sei, die Einschaltung einer Stelle vorzusehen, die zuständig sei, die Opfer in einem solchen Fall zu entschädigen.

##### 1. Historische, wörtliche und teleologische Auslegung

24. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden<sup>7</sup>.

25. Insoweit ist direkt klarzustellen, dass, auch wenn der Wortlaut der Vorlagefragen nur auf Art. 3 der Richtlinie 72/166 verweist, dieser Artikel Teil einer viel umfangreicheren Gesamtheit von Normen ist, für die kennzeichnend ist, dass durch den schrittweisen Erlass einer Reihe von Richtlinien die Tragweite dieses Art. 3 allmählich ausgedehnt wurde.

<sup>7</sup> – Vgl. aus einer umfangreichen Rechtsprechung Urteil vom 3. Dezember 2009, Yaesu Europe (C-433/08, Slg. 2009, I-11487, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26. Die Richtlinie 72/166 ist die erste in diesem Bereich erlassene Richtlinie. Sie verfolgte ursprünglich das Ziel, den freien Verkehr von Fahrzeugen und ihrer Insassen zu stärken, indem sie die Aufhebung von Grenzkontrollen in Bezug auf die Versicherung vorsah und gleichzeitig gewährleistete, dass die Fahrzeuge, die sich im Verkehr befanden, tatsächlich über eine Versicherung verfügten, um die Interessen von Personen, die möglicherweise bei einem Unfall, der von diesen Fahrzeugen verursacht wird, geschädigt werden, zu wahren<sup>8</sup>. Zu diesem Zweck verankerte sie auf Gemeinschaftsebene die Versicherungspflicht, nach der alle Fahrzeuge, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines Mitgliedstaats haben, von der Versicherung gedeckt sein müssen. Dies ist genau der Sinn von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 72/166, der sehr allgemein gefasst ist und sich, worauf ich noch einmal hinweisen möchte, darauf beschränkt, zu fordern, dass „[j]eder Mitgliedstaat ... vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 4 alle zweckdienlichen Maßnahmen [trifft], um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist“<sup>9</sup>. Dem Wortlaut dieses Artikels ist somit zu entnehmen, dass er nur darauf abzielte, die Mitgliedstaaten zu zwingen, in ihren nationalen Rechtsordnungen eine allgemeine Versicherungspflicht für Fahrzeuge vorzusehen, d. h., dafür zu sorgen, dass jeder Eigentümer oder Halter eines Fahrzeugs seine zivilrechtliche Haftung für dieses Fahrzeug mittels Vertrag auf eine Versicherungsgesellschaft überträgt.

27. Allerdings ist Art. 3 der Richtlinie 72/166 im Licht der Ergänzungen durch die späteren Richtlinien, insbesondere die Richtlinie 84/5, zu lesen, um die Pflichten festzustellen, die für die Mitgliedstaaten gelten, wenn von ihnen gefordert wird, dass sie *alle zweckdienlichen Maßnahmen* treffen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist.

28. Der Unionsgesetzgeber ist nämlich im Rahmen seiner Tätigkeit der Angleichung der Gesetzgebung, die, sofern nichts anderes angegeben ist, als Minimalregelung erfolgt und die schrittweise durchgeführt werden kann, mehrmals tätig geworden, um die allgemeine Regelung der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung zu definieren und zu ergänzen<sup>10</sup>. An die Bedeutung, die der Gesetzgeber der Lage der Geschädigten beimisst, wird stets erinnert. Die Richtlinie 84/5 verfolgte so insbesondere den Zweck, durch die Einschaltung einer Stelle „dem Geschädigten auch dann eine Entschädigung sicher[zustellen], wenn das verursachende Fahrzeug nicht versichert war oder nicht ermittelt wurde“<sup>11</sup>. Die Einschaltung dieser Stelle war – da auf zwei Fallgestaltungen begrenzt – nicht so gestaltet, dass sie automatisch erfolgen sollte, und der Gesetzgeber versuchte in gewissem Umfang und gleichzeitig mit der Verfolgung des Ziels des Opferschutzes, die finanzielle Belastung, die die Einschaltung dieser Stelle darstellen kann, zu begrenzen<sup>12</sup>, wobei er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ließ, günstigere Maßnahmen genau in Bezug auf die Voraussetzungen für die Einschaltung dieser Stelle einzuführen<sup>13</sup>.

29. Daraus folgt, dass zwar aufgrund von Art. 1 der Richtlinie 84/5 die Schlussfolgerung möglich ist, dass zu den in Art. 3 der Richtlinie 72/166 genannten zweckdienlichen Maßnahmen die Schaffung einer Stelle gehört, „die für Sach- oder Personenschäden ... Ersatz zu leisten hat“<sup>14</sup>, doch war die Einschaltung dieser Stelle ausdrücklich auf Schäden begrenzt, „welche durch ein nicht ermitteltes oder

8 — Vgl. zweiter und dritter Erwägungsgrund der Richtlinie 72/166.

9 — Die ungarische Regierung hat hervorgehoben – ohne dass ihr widersprochen wurde –, dass die ungarische Sprachfassung des Textes konkret vorsieht, dass die Mitgliedstaaten alle zweckdienlichen Maßnahmen dafür treffen müssen, dass Kraftfahrzeuge über eine Haftpflichtversicherung *verfügen*.

10 — Vgl. Art. 1 der Richtlinie 84/5.

11 — Vgl. sechster Erwägungsgrund der Richtlinie 84/5.

12 — Vgl. achter Erwägungsgrund der Richtlinie 84/5.

13 — Vgl. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 6 der Richtlinie 84/5.

14 — Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5.

nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind“ („causés par un véhicule non identifié ou pour lequel il n’a pas été satisfait à l’obligation d’assurance visée au paragraphe 1“) <sup>15</sup>, und zwar unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, „der Einschaltung dieser Stelle subsidiäre[n] Charakter [zu verleihen]“ <sup>16</sup>.

30. Es ist auch interessant, die Vorarbeiten zur Richtlinie 84/5 zu untersuchen. Diesen Vorarbeiten ist ein gewisser Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, die Fälle, in denen eine Pflicht zur Einschaltung der Stelle, die nach Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 zu schaffen ist, zu begrenzen und von einer engen Auslegung des Begriffs „nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug“ auszugehen. Im ursprünglichen Vorschlag der Richtlinie 84/5 war nämlich vorgesehen, einem „nichtversicherten Fahrzeug“ <sup>17</sup> ein Fahrzeug gleichzustellen, das Schäden verursacht hat, für die der Versicherer nach dem Gesetz oder einer zulässigen Vertragsbestimmung berechtigt war, die Zahlung zu verweigern; dieser Vorschlag wurde letztendlich nicht übernommen.

31. Ich ziehe aus dieser erwähnenswerten Entwicklung zwischen dem Wortlaut des Vorschlags und dem endgültigen Text der Richtlinie 84/5 zweierlei Schlussfolgerungen. Zunächst ist der Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen, dass ein nicht im Sinne des Abs. 1 versichertes Fahrzeug <sup>18</sup> einem nicht versicherten Fahrzeug <sup>19</sup> gleichbedeutend ist, was im Übrigen die Fassung von Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 5 der Richtlinie 84/5 bestätigt <sup>20</sup>. Dann ist offenkundig, dass der Unionsgesetzgeber in der endgültigen Fassung der Richtlinie 84/5 die Fälle der Einschaltung der zu schaffenden Stelle bewusst begrenzt hat, indem er außer dem Fall eines nicht ermittelten Fahrzeugs ausdrücklich nur den Fall des „nicht im Sinne des Absatzes 1 versicherten Fahrzeugs“ genannt hat, d. h. das Fahrzeug, für das kein Versicherungsvertrag abgeschlossen wurde. Das Eingreifen des Gesetzgebers im Jahr 1983 zeigt, dass er selbst Art. 3 der Richtlinie 72/166 nicht als Generalklausel verstanden hat, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Gewährleistungsmechanismus einzuführen.

32. Es ist von Bedeutung, anzumerken, dass sich der Gesetzgeber nicht damit begnügt hat, vorzusehen, dass die Stelle im Fall von Schäden eingeschaltet werden musste, die von Fahrzeugen verursacht wurden, für die die Pflicht zur Versicherung *im Allgemeinen* nicht erfüllt war, sondern er hat es für richtig erachtet, klarzustellen, dass dies nur für Schäden der Fall sein müsse, die von Fahrzeugen verursacht wurden, die nicht *im Sinne des Absatzes 1* der Richtlinie 84/5 versichert sind.

33. Dafür gibt es eine Erklärung. Da nämlich nach dem Wortlaut von Art. 3 der Richtlinie 72/166 – auf die Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 84/5 verweist – die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist, offenbart die bloße Tatsache, dass ein nichtversichertes Fahrzeug Schäden verursachen konnte, welche dies auch seien, das Versagen des Staates bei seiner Aufgabe, sicherzustellen, dass jedes Fahrzeug versichert ist <sup>21</sup>. Auf sicher sehr indirekte Art und Weise kann man der Ansicht sein, dass in einem solchen Fall der Staat

15 — Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 verweist in der englischen Sprachfassung auf ein „vehicle for which the insurance obligation provided for in paragraph 1 has not been satisfied“, in der italienischen Sprachfassung auf „un veicolo ... per il quale non vi é sato adempimento dell’obbligo di assicurazione conformemente al paragrafo 1“, in der spanischen Sprachfassung auf „un vehículo ... por el cual no haya sido satisfecha la obligación de aseguramiento mencionada en el apartado 1“. Die deutsche Sprachfassung, im deutlichen Unterschied, verweist auf nicht versicherte Fahrzeuge („Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht Ersatz zu leisten hat“).

16 — Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5.

17 — Vgl. Art. 2 des Vorschlags für eine zweite Richtlinie des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. 1980, C 214, S. 10).

18 — In Art. 1 Abs. 3 des Vorschlags für eine zweite Richtlinie, der Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 wurde, verwendeter Ausdruck.

19 — In Art. 2 des Vorschlags für eine zweite Richtlinie verwendeter Ausdruck, der in der endgültigen Fassung der Richtlinie 84/5 nicht beibehalten worden ist.

20 — Dieser lautet: „[Die Mitgliedstaaten] können ... für durch ein *nicht versichertes Fahrzeug* verursachte Sachschäden eine gegenüber dem Geschädigten wirksame Selbstbeteiligung ... zulassen“ (Hervorhebung nur hier).

21 — Wohlgemerkt, vorbehaltlich der in Art. 4 der Richtlinie 72/166 genannten Sonderfälle, auf die Art. 3 dieser Richtlinie ausdrücklich verweist.

einen Fehler gemacht hat und einen Teil der Verantwortung für die Situation trägt, in die das Opfer des Schadens, der durch ein Fahrzeug verursacht wurde, für das die Versicherungspflicht nicht erfüllt wurde, gebracht wurde. Dieser Fehler des Staates rechtfertigte also das Eingreifen einer Stelle mit der Aufgabe, dem Opfer Schadensersatz zu leisten.

34. Ganz anders ist die Situation, in der die Person, die für den Schaden verantwortlich ist, tatsächlich eine Versicherung bei einem Versicherer abgeschlossen hat, der zahlungsunfähig ist. Im Grunde hebt die vorliegende Rechtssache den grundlegenden Unterschied zwischen der allgemeinen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, wie sie allmählich auf Unionsebene harmonisiert wurde, zum einen und dem Sicherungssystem für die Haftpflichtversicherung, das meines Erachtens noch in großem Umfang aufgebaut werden muss<sup>22</sup>, zum anderen hervor.

35. Unter diesen Voraussetzungen ist es meines Erachtens schwierig, eine Auslegung von Art. 3 der Richtlinie 72/166 in dem Sinne zu vertreten, wie ihn die Kläger des Ausgangsverfahrens wünschen. Der Wortlaut verpflichtet die Mitgliedstaaten, „alle zweckdienlichen Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass die Haftpflicht ... durch eine Versicherung gedeckt ist“, und nicht, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um die durch eine Versicherung gedeckte Haftpflicht zu gewährleisten<sup>23</sup>. Der Unterschied ist gewaltig, und die von den genannten Klägern vorgeschlagene Auslegung dehnt meines Erachtens die Absicht des Unionsgesetzgebers zu weit, bis zur Entstellung, aus, während sein Schweigen zum Fall eines zahlungsunfähigen Versicherers meines Erachtens mehr das Zögern der Mitgliedstaaten widerspiegelt, einen viel weiteren Anspruch auf Entschädigung durch die Stelle zu verankern, mit Rücksicht auf die finanziellen Auswirkungen, von denen wir gesehen haben, dass sie auch im Mittelpunkt der Besorgnis des Gesetzgebers stehen.

36. Nach der Richtlinie 84/5 ist die Entwicklung der Unionsregelung in dem Bereich nicht in eine andere Richtung gegangen. Mit dem Erlass der Richtlinie 90/232 hat der Gesetzgeber weiterhin das Ziel bekräftigt, dass „[d]en bei Kraftfahrzeug-Verkehrsunfällen Geschädigten ... unabhängig davon, in welchem Land der Gemeinschaft sich der Unfall ereignet, eine vergleichbare Behandlung garantiert werden [sollte]“<sup>24</sup>. Damit hat er den Schutz konkret auf den Personenkreis der anderen Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers<sup>25</sup> ausgedehnt und, indem er Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 um einen Satz ergänzt hat, hat er den Mitgliedstaaten untersagt, die Zahlung durch die Stelle „davon abhängig zu machen, dass der Geschädigte in irgendeiner Form nachweist, dass der Haftpflichtige zur Schadenersatzleistung nicht in der Lage ist oder die Zahlung verweigert“<sup>26</sup>. Nichts weist auf die Frage des zahlungsunfähigen Versicherers hin.

22 — Insoweit haben sowohl die ungarische Regierung als auch die Kommission das Weißbuch Sicherungssysteme für Versicherungen der Kommission vom 12. Juli 2010 (KOM[2010] 370 endg.) erwähnt. Nach dessen Definition bieten Sicherungssysteme für Versicherungen „Verbrauchern in letzter Instanz Schutz, wenn Versicherungen ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können“, und schützen „vor dem Risiko, dass ihre Ansprüche bei Zahlungsunfähigkeit ihres Versicherungsunternehmens nicht erfüllt werden“. Die Kommission führt aus, dass von den 30 EU-/EWR-Ländern nur zwölf ein allgemeines Sicherungssystem für Versicherungen eingerichtet haben und dass 56 % aller Nichtlebensversicherungen ungesichert sind. (vgl. Weißbuch Sicherungssysteme für Versicherungen, S. 1). Die Kommission befürwortete somit, „auf EU-Ebene einen kohärenten und rechtsverbindlichen Rahmen für den Schutz durch Sicherungssysteme für Versicherungen zu schaffen, der auf alle Versicherungsnehmer und Anspruchsberechtigten anwendbar ist. Zu diesem Zweck bedarf es einer Richtlinie im Sinne von Art. 288 AEUV.“ Die Kommission hat im Übrigen in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass sie noch nie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat wegen des Nichteintretens einer Sicherungseinrichtung im Fall der Zahlungsunfähigkeit eines Kraftfahrzeug-Haftpflicht-Versicherers durchgeführt habe.

23 — Diese Feststellung steht auch nicht im Widerspruch zu Art. 2 der Richtlinie 90/232, der bestimmt: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit alle Pflichtversicherungsverträge zur Deckung der Haftpflicht für die Nutzung von Fahrzeugen ... auf der Grundlage dieser einzigen Prämie den in jedem Mitgliedstaat gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungsschutz ... gewährleisten“, der auch hier auf die Bedingungen verweist, nach denen die Mitgliedstaaten die Pflichtversicherung organisieren, als solcher aber nicht vorsieht, dass die Versicherungsverträge *gewährleistet sein* müssen.

24 — Vgl. vierter Erwägungsgrund der Richtlinie 90/232.

25 — Vgl. Art. 1 der Richtlinie 90/232.

26 — Art. 3 der Richtlinie 90/232.



37. Es wird somit zu keinem Zeitpunkt im Text der verschiedenen Richtlinien, die den maßgeblichen rechtlichen Rahmen unserer Streitsache bilden, der Fall erwähnt, dass der Versicherer zahlungsunfähig ist. Es ist durchaus von Bedeutung, darauf hinzuweisen, dass der Text der Richtlinie 2009/103, der die Bestimmungen der früheren Richtlinien betreffend die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung in einem einheitlichen Text zusammengefügt und konsolidiert hat, ohne sie inhaltlich zu ändern, hierzu keine näheren Ausführungen macht. Der Zweck dieser Richtlinie besteht weiterhin darin, dass sie „die Entschädigung sicherstellt, wenn das verursachende Fahrzeug nicht versichert war oder nicht ermittelt wurde“<sup>27</sup>, und sie lässt die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten bestehen, in bestimmten begrenzten Fällen die Einschaltung der betreffenden Stelle auszuschließen<sup>28</sup>.

38. Somit kann, was zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinien 72/166, 84/5 und 90/232 als fehlende Voraussicht des Gesetzgebers gegenüber der Problematik der Zahlungsunfähigkeit erscheinen konnte, zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2009/103 nur schwer weiterhin als solche wahrgenommen werden. Der Unionsgesetzgeber hat nämlich in der Zwischenzeit mehrere Maßnahmen erlassen, die in den verschiedensten Bereichen die Frage der Zahlungsunfähigkeit des Dienstleisters ausdrücklich in Betracht zogen<sup>29</sup>. Es ist festzustellen, dass er dies im Bereich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung nicht gemacht hat.

## 2. Auslegung durch die Rechtsprechung

39. Das Ergebnis, zu dem ich auf der Grundlage einer historischen, einer am Wortlaut orientierten und einer teleologischen Auslegung gekommen bin, steht nicht im Widerspruch zu den wenigen Auslegungselementen, die der Gerichtshof geliefert hat und die unserer Rechtssache dienlich sein können

40. Es trifft zu, dass der Gerichtshof niemals unmittelbar über das Auslegungsproblem zu entscheiden hatte, das sich im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen stellt. Allerdings hat er häufig und in verschiedenen Kontexten die Richtlinien zur Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung ausgelegt. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass „die Unionsregelung ... den freien Verkehr sowohl der Fahrzeuge mit gewöhnlichem Standort im Gebiet der Union als auch der Fahrzeuginsassen gewährleisten und den Personen, die bei den durch diese Fahrzeuge verursachten Unfällen geschädigt worden sind, unabhängig davon, an welchem Ort innerhalb der Union sich der Unfall ereignet hat, eine vergleichbare Behandlung garantieren [soll]“<sup>30</sup>, und er paraphrasiert damit die Präambel der Richtlinie 72/166. Konkret hat er Art. 3 dieser Richtlinie dahin ausgelegt, dass er „den Mitgliedstaaten vor[schreibt], sicherzustellen, dass die zivilrechtliche Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist, und ... namentlich an[gibt], welche Arten von Schäden diese Versicherung zu decken hat und welchen geschädigten dritten Personen sie Ersatz zu gewähren hat“<sup>31</sup>.

27 — Vgl. 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/103.

28 — Ebd.

29 — Die Solvabilität des Versicherungsunternehmens stand so im Zentrum der Ersten 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), die durch die Richtlinie 90/618/EWG vom 8. November 1990 (ABl. L 330, S. 44) auf den Sektor Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung für anwendbar erklärt wird. Es wird auch beispielhaft auf Art. 7 der Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen (ABl. L 58, S. 59) sowie auf Art. 10 der Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen (ABl. L 141, S. 27) verwiesen.

30 — Urteil vom 1. Dezember 2011, Churchill Insurance Company und Evans (C-442/10, Slg. 2011, I-12639, Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 — Ebd. (Randnr. 28).

41. Der Gerichtshof hat im Urteil Evans<sup>32</sup> den Beginn einer Auslegung von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 skizziert und bestätigt, dass bei einem unzureichend versicherten Fahrzeug<sup>33</sup> „der Geschädigte zwar in der Lage [ist], den Beklagten zu ermitteln, um gerichtlich gegen ihn vorzugehen; doch stellt sich ein solches Vorgehen sehr oft als zwecklos heraus, da der Beklagte nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügt, um dem gegen ihn ergangenen Urteil nachzukommen,“<sup>34</sup> und dass die Schaffung einer Stelle in der Richtlinie 84/5 angeordnet worden sei, um diese Art von Situationen bewältigen zu können. Aber da die Rechtssache im Ausgangsverfahren die Voraussetzungen für den Ersatz eines Schadens betraf, der durch ein nicht ermitteltes Fahrzeug verursacht worden war, hat der Gerichtshof die Würdigung des Falls eines „nicht versicherten“ Fahrzeugs nicht weiterverfolgt.

42. Erst im Urteil Churchill Insurance Company und Evans hat der Gerichtshof ein neues Auslegungskriterium dieses Begriffs herausgestellt. So hat er unter Bezugnahme auf den konkreten Kontext dieses Urteils ausgeführt, dass „der Fall, in dem das Fahrzeug, das den Schaden verursacht hat, von einer dafür nicht versicherten Person geführt wurde, obwohl sonst ein Fahrer für die Führung dieses Fahrzeugs versichert war, dem von Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3 der Zweiten Richtlinie geregelten Fall, in dem auf das schadensverursachende Fahrzeug *keine Versicherungspolice* ausgestellt ist, weder ähnlich noch mit ihm vergleichbar [ist]“<sup>35</sup>. Er hat auch festgestellt, dass „die Einschaltung der nationalen Stelle als allerletzte Maßnahme gedacht [ist]“, die nur in zwei Fällen<sup>36</sup> vorgesehen ist, und er hat bestätigt, dass „der Unionsgesetzgeber trotz des allgemeinen von der Unionsregelung ... verfolgten Zwecks des Schutzes der Geschädigten den Mitgliedstaaten erlaubt hat, die Einschaltung dieser Stelle in bestimmten wenigen Fällen auszuschließen“<sup>37</sup>.

### 3. Schlussbemerkungen

43. Der vorstehenden Analyse ist insgesamt zu entnehmen, dass es keinen ausdrücklichen Hinweis im Wortlaut gibt, der erlaubt, die Pflicht zur Einschaltung der Stelle in dem Fall zu bestätigen, in dem der Versicherer der verantwortlichen Person zahlungsunfähig ist. Die Analyse der Texte sowie ihrer Entwicklung zeugt zwar von einem ständigen Bestreben, die Geschädigten zu schützen, sie macht aber auch deutlich, dass dieses Bestreben regelmäßig mit der finanziellen Belastung, die die Einschaltung einer Stelle, wie sie in Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 vorgesehen ist, darstellt, abgewogen wurde, so dass diese Stelle noch heutzutage nur in zwei spezifischen Fällen einzuschalten ist und die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, diese Einschaltung zu begrenzen.

44. Ich möchte abschließend auch auf den bedeutenden Unterschied insistieren, der meines Erachtens zwischen einem Fahrzeug besteht, für das die Versicherungspflicht, wie sie in Art. 3 der Richtlinie 72/166 beschrieben ist, nicht erfüllt wurde, und einem Fahrzeug, das bei einem zahlungsunfähigen Versicherer versichert ist. Ein Fahrzeug, für das die Versicherungspflicht nicht erfüllt wurde, ist nämlich ein nicht versichertes Fahrzeug. Im Fall eines Fahrzeugs, das bei einem zahlungsunfähigen Versicherer versichert ist, wurde der Pflicht einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung tatsächlich entsprochen. Das Risiko ist tatsächlich gedeckt, aber der Ersatz des Schadens verzögert sich aufgrund der finanziellen Situation des Versicherers.

45. Dieser grundlegende Unterschied kann wie folgt veranschaulicht werden.

32 — Urteil vom 4. Dezember 2003 (C-63/01, Slg. 2003, I-14447).

33 — Ein Ausdruck, den der Gerichtshof sonderbarerweise im Kontext dieses Urteils als synonym zu demjenigen angesehen hat, der im Text von Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 als „nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug“ gebraucht wird (siehe Urteil Evans [Randnr. 20]).

34 — Urteil Evans (Randnr. 23).

35 — Urteil Churchill Insurance Company Limited und Evans (Randnr. 40). Hervorhebung nur hier. Für den Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 3 der Richtlinie 84/5 siehe Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

36 — Urteil Churchill Insurance Company und Evans (Randnr. 41).

37 — Ebd. (Randnr. 42).

46. Im ersten Fall – fehlender Versicherungsvertrag – ist das Rechtsverhältnis zweiseitig und besteht unmittelbar zwischen dem Geschädigten und dem Verantwortlichen. In dieser besonderen Situation hat der Unionsgesetzgeber ausdrücklich die Einschaltung der Stelle vorgesehen, um dem Geschädigten Ersatz zu leisten, insbesondere wegen des Umstands, dass sich in einem solchen Fall zwei „schwache“ Parteien gegenüberstehen.

47. Im zweiten Fall – Abschluss einer Versicherung bei einem zahlungsunfähigen Versicherer – wird das Rechtsverhältnis ein Dreiecksverhältnis, und es stehen sich der Verantwortliche, der Geschädigte und ein Gewerbetreibender gegenüber, dessen Tätigkeit im Übrigen unter ein sehr komplexes Rechtssystem fällt, in dem insbesondere auch die Aufsichtsvorschriften anzuwenden sind. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass für den Schadensersatz andere spezifische Rechtswege gegeben sind<sup>38</sup>, wodurch die Einschaltung der Stelle weniger notwendig wird.

48. Schließlich berührt eine solche Auslegung der Unionsregelung, ich erinnere daran, nicht die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, Maßnahmen einzuführen, die für die Geschädigten günstiger sind. Wie die ungarische Regierung aber ausgeführt hat, hat der Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) am 8. November 2011<sup>39</sup> eine Entscheidung erlassen, wonach der ungarische Gesetzgeber nicht die notwendigen Sicherungssysteme für eine ordentliche Arbeitsweise der Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit – die Rechtsform, in der die MAV gegründet wurde – geschaffen habe und dass er durch Unterlassen gegen die Verfassung verstoßen habe, indem er nicht die geeigneten Maßnahmen erlassen habe, um die Möglichkeit sicherzustellen, Ansprüche geltend zu machen, die auf Kraftfahrzeugpflichtversicherungen bei einem Versicherer gestützt werden, gegen den vor dem 1. Januar 2010 ein Insolvenzverfahren eingeleitet wurde.

49. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, zu antworten, dass Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 72/166 und Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, die vorsehen, dass die Stelle, die auf nationaler Ebene nach Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 geschaffen wurde, nicht in Schadensfällen einzuschalten ist, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, für das ein Versicherungsvertrag bei einem Versicherer abgeschlossen wurde, der zahlungsunfähig ist.

#### B – Zur sechsten Frage

50. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof um Stellungnahme, ob das Regierungsdekret Nr. 190/2004 den Bestimmungen der Richtlinie 72/166 entspricht.

51. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es nicht Sache des Gerichtshofs, im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Der Gerichtshof hat daher seine Prüfung auf die Auslegung der Bestimmungen des Unionsrechts zu beschränken und dieses in einer für das vorlegende Gericht sachdienlichen Weise auszulegen; diesem obliegt es am Ende, im Hinblick auf die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits die Vereinbarkeit der nationalen Regelung oder Praxis mit dem Unionsrecht zu beurteilen<sup>40</sup>.

38 — Die ungarische Regierung hat in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die Forderungen gegenüber dem Versicherer bei der Liquidation zum Teil beigetrieben werden könnten.

39 — Entscheidung Nr. 83/2001 (XI.10).

40 — Urteil vom 15. Juli 2010, Pannon Gép Centrum (C-368/09, Slg. 2010, I-7467, Randnrn. 28 f. und die dort angeführte Rechtsprechung).

*C – Zur Frage der unmittelbaren Wirkung und der Voraussetzungen für die Haftung des Staates wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung einer Richtlinie*

52. Unter Berücksichtigung der Auslegung, die ich dem Gerichtshof vorschlage, ist meines Erachtens auf die Fragen des vorliegenden Gerichts betreffend die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung und die Voraussetzungen für die Haftung des ungarischen Staates wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung der Richtlinie 72/166 nicht zu antworten. Ich werde deshalb diese Fragen nur rein hilfsweise schnell erörtern.

53. Zunächst sind meines Erachtens, was die Pflicht betrifft, eine Stelle zu schaffen, die die Aufgabe hat, Ersatz für die Schäden zu leisten, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, das nicht im Sinne des Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 versichert ist, die Fragen der unmittelbaren Wirkung und der eventuellen Haftung des ungarischen Staates, wie sie vom vorliegenden Gericht gestellt wurden, als die Richtlinie 84/5 betreffend anzusehen.

54. Außerdem kann der Hinweis nützlich sein, dass sich die Frage der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinienbestimmung von der Frage der Voraussetzungen, unter denen die Haftung eines Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden kann, unterscheidet<sup>41</sup>.

55. Somit handelt es sich zum einen um die Frage, ob im Rahmen eines bestimmten Rechtsstreits Einzelne gegenüber dem Staat<sup>42</sup> die Bestimmung der Richtlinie, die nicht oder nicht richtig umgesetzt wurde, geltend machen können, gegebenenfalls um die Anwendung einer entgegenstehenden nationalen Vorschrift zu verhindern und diese durch sie zu ersetzen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Bestimmungen einer Richtlinie unmittelbare Wirkung, wenn sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind<sup>43</sup>. Es stellt sich somit die Frage, ob Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 ermöglicht, die Begünstigten der darin verankerten Pflicht und den Umfang der Aufgabe der zu schaffenden Stelle hinreichend zu bestimmen. Dieser Artikel enthält einen indirekten Verweis auf Art. 3 der Richtlinie 72/166, der seinerseits den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen hinsichtlich der Art und Weise, das System der Pflichtversicherung zu organisieren, einräumt; dieses Ermessen ist jedoch nur prozeduraler und organisatorischer Natur<sup>44</sup> und berührt weder die eigentliche Substanz der Pflichtversicherung noch die Fälle der Einstandspflicht der Stelle<sup>45</sup>. Dieser Verweis ist somit als solcher kein Hindernis für die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung der in Rede stehenden Vorschrift.

56. Da es außerdem um den Ersatz des verursachten Schadens geht, ist Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 darauf gerichtet, die Rechte der Geschädigten zu gewährleisten, die somit als die durch diesen Artikel Begünstigten erscheinen. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 84/5 bestätigt dies, indem er im Übrigen ausdrücklich vorsieht, dass „[d]er Geschädigte ... sich ... unmittelbar an diese Stelle wenden [kann], welche ihm ... eine begründete Auskunft über ihr Tätigwerden erteilen muss“.

57. Unter diesen Voraussetzungen kann Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 unmittelbare Wirkung zuerkannt werden.

41 — Ergänzend bemerke ich, falls dies erforderlich ist, dass die Prüfung der Frage, ob Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 unmittelbare Wirkung zukommt, nicht die Frage berührt, ob die Kläger des Ausgangsverfahrens berechtigt sind, sich vor dem vorliegenden Gericht auf diese zu berufen.

42 — Urteil vom 19. April 2007, Farrell (C-356/05, Slg. 2007, I-3067, Randnr. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 — Ebd. (Randnr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 — Vgl. für eine entsprechende Würdigung Nr. 64 der Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in der Rechtssache, in der das Urteil Farrell ergangen ist.

45 — Die gilt ebenso für die den Mitgliedstaaten belassene Möglichkeit, die Einschaltung der Stelle nur subsidiär vorzusehen oder die Klagen zwischen der Stelle und den Versicherern zu regeln; diese beiden Punkte, die dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen sind, bewirken keine Auflockerung der Pflicht, eine Stelle zu schaffen, die die Aufgabe hat, in den vom Gesetzgeber vorgesehenen Fällen Schadensersatz zu leisten.

58. Was zum anderen die Haftung des ungarischen Staates betrifft, geht es um die Frage, ob das Untätigsein oder das unangemessene Tätigwerden des Mitgliedstaats zu einem Ersatzanspruch der Einzelnen, die deswegen nicht in den Genuss der ihnen durch die Richtlinie verliehenen Rechte kommen, vor den nationalen Gerichten führt.

59. Nach ständiger Rechtsprechung folgt der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch den Staat zurechenbare Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit dem Vertrag geschaffenen Rechtsordnung<sup>46</sup>.

60. Das Vorabentscheidungsersuchen scheint auf eine nationale Rechtsprechung Bezug zu nehmen, nach der Einzelne eine Pflichtverletzung des Gesetzgebers in Schadensersatzklagen nicht geltend machen können, wenn der Schadenseintritt auf ein Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers zurückzuführen ist<sup>47</sup>. Es ist daher darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die der Einzelne durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Unionsrecht erleidet, „für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das [Unions]recht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat ... Der Umstand, dass der zur Last gelegte Verstoß nach den internen Vorschriften dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen ist, ist daher nicht geeignet, die mit dem Schutz der Rechte des Einzelnen, der sich auf das [Unions]recht beruft, verbundenen Erfordernisse und vorliegend das Recht, vor den nationalen Gerichten Ersatz des durch diesen Verstoß entstandenen Schadens zu erlangen, in Frage zu stellen.“<sup>48</sup>

61. Nach der Rechtsprechung hat ein Mitgliedstaat unter drei Voraussetzungen den Schaden zu ersetzen, der dem Einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden ist: Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, der Verstoß ist hinreichend qualifiziert, und zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang<sup>49</sup>.

62. Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5 verleiht dem Einzelnen das Recht, die Einschaltung der Stelle in den zwei Fällen, die dort ausdrücklich vorgesehen sind, zu verlangen.

63. Es ist dann Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, ob durch die nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie 84/5, die der ungarische Staat vorgenommen haben soll, den Klägern des Ausgangsverfahrens ein Schaden entstanden ist, der unmittelbar mit dem Verstoß gegen die unionsrechtliche Pflicht zusammenhängt. In seiner Würdigung hat das vorlegende Gericht insbesondere zu berücksichtigen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens nicht die Opfer des Schadens sind, sondern dessen Urheber, und es hat die Ursache des Schadens zu untersuchen, die auch in einem betrügerischen Verhalten des Versicherers liegen könnte. Es hat auch zu klären, ob sie nach ungarischem Recht tatsächlich die von ihnen verursachten Schäden, die von ihrem Versicherer wegen seiner Zahlungsunfähigkeit nicht ersetzt werden können, aus ihrem eigenen Vermögen zu ersetzen haben.

64. Sollte das vorlegende Gericht das Bestehen eines Schadens feststellen, muss es noch ermitteln, ob der genannte Verstoß ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Unionsrecht<sup>50</sup> im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist. Dafür hat es Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für die Situation kennzeichnend sind, darunter „das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten

46 — Urteil Evans (Randnr. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 — Siehe S. 3 des Vorabentscheidungsersuchens.

48 — Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Randnrn. 32 und 35).

49 — Urteil Evans (Randnr. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 — Ebd. (Randnr. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Vorschrift, die Frage, ob der Verstoß oder der Schaden vorsätzlich oder unbeabsichtigt begangen bzw. zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass das Verhalten eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen hat, dass [unions]rechtswidrige nationale Maßnahmen oder Praktiken eingeführt oder beibehalten wurden“<sup>51</sup>.

65. Schließlich richtet sich die Form des Ersatzes nach der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, vorausgesetzt, sie ist angemessen und effektiv<sup>52</sup>. Der Gerichtshof hat auch darauf hingewiesen, dass das nationale Gericht bei der Bestimmung des ersatzfähigen Schadens prüfen kann, ob sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung des Schadenseintritts oder um die Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat<sup>53</sup>. Dieser Punkt der Würdigung könnte sich für das vorliegende Gericht im Hinblick auf die besondere Form, in der die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Versicherungsgesellschaft errichtet wurde, und der Rolle, die den Versicherungsnehmern bei ihrer Verwaltung zukommt, als nützlich erweisen.

## V – Ergebnis

66. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Fragen des Fővárosi Bíróság wie folgt zu antworten:

1. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht und Art. 1 Abs. 4 Unterabs. 1 der Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung stehen nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegen, die vorsehen, dass die Stelle, die auf nationaler Ebene nach Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 84/5 geschaffen wurde, nicht in Schadensfällen einzuschalten ist, die von einem Fahrzeug verursacht wurden, für das ein Versicherungsvertrag bei einem Versicherer abgeschlossen wurde, der zahlungsunfähig ist.
2. Es ist nicht Sache des Gerichtshofs, im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Der Gerichtshof hat daher in der vorliegenden Rechtssache seine Prüfung auf die Bestimmungen des Unionsrechts zu beschränken und dieses in einer für das vorliegende Gericht sachdienlichen Weise auszulegen; diesem obliegt es am Ende, im Hinblick auf die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits die Vereinbarkeit der nationalen Regelung oder Praxis mit dem Unionsrecht zu beurteilen.

51 — Ebd. (Randnr. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 — Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame (Randnrn. 82 f.).

53 — Ebd. (Randnrn. 84 f.).