



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
MICHAL BOBEK  
vom 23. März 2017<sup>1</sup>

**Rechtssache C-587/15**

**Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras  
gegen  
Gintaras Dockeyčius,  
Jurgita Dockeyčienė**

(Vorabentscheidungsersuchen des Lietuvos Aukščiausiasis Teismas [Oberster Gerichtshof, Litauen])

„Vorabentscheidungsersuchen — Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung — Verkehrsunfall von Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort in unterschiedlichen Mitgliedstaaten haben — Erstattung der von einem nationalen Versicherungsbüro gezahlten Entschädigung — Regressklage gegen die für den Unfall Verantwortlichen — Verfahrensgarantien“

## I. Einführung

1. Im Juli 2006 stießen in Deutschland zwei Personenkraftwagen zusammen, nämlich ein in Litauen zugelassener Wagen und ein in Deutschland zugelassenes Taxi. Beide Fahrer wurden wegen des Unfalls mit einem Bußgeld belegt. Das litauische Fahrzeug war nicht versichert. Der deutsche Fahrer verklagte das für Deutschland zuständige Büro zur Abwicklung von Kfz-Haftpflichtfällen auf Entschädigung. Letztendlich schlossen die Parteien ohne abschließendes Urteil der deutschen Gerichte einen Vergleich. Das deutsche Büro zahlte die Vergleichssumme an den deutschen Fahrer. Dieser Betrag wurde dem Büro dann vom litauischen Kraftfahrzeug-Versicherungsbüro erstattet. Anschließend verlangte das litauische Büro vor den litauischen Gerichten die Rückerstattung dieses Betrags sowohl vom Fahrer als auch von der Eigentümerin des in Litauen zugelassenen Personenkraftwagens.

2. Die dem Gerichtshof in dieser Rechtssache vorgelegten Fragen betreffen im Wesentlichen die Rechtsfolgen des oben beschriebenen Vergleichs und der damit im Zusammenhang stehenden Rechte, insbesondere die Verfahrensgarantien, wenn bei den nationalen Gerichten gegen Dritte aus einem solchen Vergleich vollstreckt wird. Wie das vorliegende Gericht ausführt, waren diese Personen in keinem Stadium an den Gerichtsverfahren und den Vergleichsverhandlungen in Deutschland beteiligt.

3. Vor dieser Prüfung ist jedoch eine Vorfrage zu klären, nämlich die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs. Die aktuelle Regelung der Kfz-Versicherung in der Union ist recht kompliziert und besteht aus zwei Vorschriftenkomplexen, d. h. den Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien und dem System der Grünen Karte. Im vorliegenden Fall scheint das System der Grünen Karte einschlägig zu

<sup>1</sup> — Originalsprache: Englisch.

sein. Es wurde durch die Geschäftsordnung geschaffen, d. h. durch eine Maßnahme, die nicht von einem Unionsorgan ausgearbeitet wurde, sondern als Anlage einer Kommissionsentscheidung veröffentlicht worden ist. Damit stellt sich die Frage, ob der Gerichtshof zur Auslegung dieser Geschäftsordnung befugt ist.

## II. Anwendbares Recht

### A. Unionsrecht

#### 1. *Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)*

4. Art. 47 der Charta regelt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht:

„Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. ...“

#### 2. *Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien*

5. Es gibt sechs Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien, von denen die sechste die vorausgegangenen fünf kodifiziert.

6. Art. 2 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie<sup>2</sup> sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten verzichten auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben.

Die Mitgliedstaaten verzichten ferner auf eine Kontrolle dieser Versicherung bei Fahrzeugen, die aus dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats in ihr Gebiet einreisen und ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines dritten Landes haben. Sie können jedoch eine Stichprobenkontrolle durchführen.

(2) Bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines der Mitgliedstaaten haben, werden die Vorschriften dieser Richtlinie, mit Ausnahme der Artikel 3 und 4, wirksam:

- sobald zwischen den sechs nationalen Versicherungsbüros ein Übereinkommen geschlossen worden ist, wonach sich jedes nationale Büro nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung zur Regelung von Schadensfällen verpflichtet, die sich in seinem Gebiet ereignen und durch den Verkehr von versicherten oder nicht versicherten Fahrzeugen verursacht werden, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben;

2 — 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 (ABl. 1972, L 103, S. 1).

- von dem Zeitpunkt an, den die Kommission bestimmen wird, nachdem sie in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten das Bestehen eines solchen Übereinkommens festgestellt hat;
- für die Geltungsdauer dieses Übereinkommens.“

7. Art. 1 der Zweiten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie<sup>3</sup> bestimmte:

....

(4) 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.

...

(5) Der Geschädigte kann sich jedoch in jedem Fall unmittelbar an diese Stelle wenden, welche ihm – auf der Grundlage der auf ihr Verlangen hin vom Geschädigten mitgeteilten Informationen – eine begründete Auskunft über jegliche Schadenersatzleistung erteilen muss.

...

(7) Jeder Mitgliedstaat wendet bei der Einschaltung der Stelle unbeschadet jeder anderen für die Geschädigten günstigeren Praxis seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften an.“

8. Art. 6 der Vierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie<sup>4</sup> schrieb die Gewährung von Entschädigung an Personen vor, die einen Personen- oder Sachschaden erlitten haben, der bei einem Unfall entstanden ist, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnsitzmitgliedstaat ereignet hat. Nach der Bestimmung kann dem im Ausland Geschädigten von der Entschädigungsstelle in seinem Wohnsitzmitgliedstaat eine Entschädigung gewährt werden. Des Weiteren heißt es, dass die Entschädigungsstelle daraufhin gegenüber der Entschädigungsstelle im Mitgliedstaat der Niederlassung des Versicherungsunternehmens, die die Versicherungspolice ausgestellt hat, einen Anspruch auf Erstattung dieser Entschädigung hat. Die Ansprüche des Geschädigten gegen den Unfallverursacher oder dessen Versicherungsunternehmen gehen dann auf die letztgenannte Entschädigungsstelle über. Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, einen von einem anderen Mitgliedstaat vorgesehenen Forderungsübergang anzuerkennen.

9. Die Richtlinie 2009/103 (im Folgenden: konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) enthält die kodifizierte Fassung der Richtlinien<sup>5</sup>.

3 – Zweite Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. 1984, L 8, S. 17).

4 – Richtlinie 2000/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG des Rates (ABl. 2000, L 181, S. 65).

5 – 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. 2009, L 263, S. 11). Das vorlegende Gericht führt die betreffenden Bestimmungen der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie an. Der in Rede stehende Unfall ereignete sich jedoch vor Erlass dieser Richtlinie. Soweit der Fall die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien betrifft, muss die Prüfung anhand der zeitlich früheren Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien durchgeführt werden. In den vorliegenden Schlussanträgen beziehe ich mich daher auf die jeweiligen Bestimmungen der vorangegangenen Richtlinien. Es sei jedoch hinzugefügt, dass der materielle Inhalt dieser Bestimmungen unverändert geblieben ist, da es sich bei der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie lediglich um einen kodifizierenden Rechtsakt handelt – vgl. z. B. Urteile vom 23. Januar 2014, Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26, Rn. 24), vom 26. März 2015, Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, Rn. 4), und vom 15. Dezember 2016, Vieira de Azevedo u. a. (C-558/15, EU:C:2016:957, Rn. 4).

### 3. *Kommissionsentscheidung 2003/564*

10. Die Entscheidung 2003/564/EG der Kommission<sup>6</sup> enthält in einem Anhang die Geschäftsordnung. Art. 3 der Geschäftsordnung betrifft die Behandlung von Ansprüchen. Darin heißt es:

„1. Wenn ein Büro von einem Unfall Kenntnis erhält, der sich in dem Gebiet des Staats ereignet hat, für das es zuständig ist und in den ein Fahrzeug aus einem anderen Land verwickelt ist, wird es sofort mit der Ermittlung der Unfallumstände beginnen, ohne einen formalen Anspruch abzuwarten. Es wird so schnell wie möglich den Versicherer, der die Grüne Karte oder die Versicherungspolice ausgestellt hat, oder gegebenenfalls das betreffende Büro in Kenntnis setzen. Jegliche Unterlassung kann ihm jedoch nicht zur Last gelegt werden.

...

4. Alle Ansprüche werden vom Büro eigenverantwortlich behandelt entsprechend den im Unfallland geltenden gesetzlichen Bestimmungen und Regulierungsbestimmungen bezüglich der Haftung, der Entschädigung der Geschädigten und der Pflichtversicherung im besten Interesse des Versicherers, der die Grüne Karte oder die Versicherungspolice ausgestellt hat, oder gegebenenfalls des betreffenden Büros.

Das Büro ist ausschließlich zuständig für alle Fragen bezüglich der Interpretation des anzuwendenden Rechts des Unfalllands (selbst wenn es sich auf die gesetzlichen Bestimmungen eines anderen Lands bezieht) und für die Regulierung des Anspruchs. Vorbehaltlich dieser letzten Bestimmung wird das Büro den Versicherer oder das betreffende Büro auf deren ausdrücklichen Wunsch hin informieren, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird.“

11. Art. 5 regelt die Bedingungen für die Erstattung der jeweiligen Büros untereinander.

12. Nach Art. 6 garantiert jedes Büro für seine Mitglieder die Rückerstattung aller entsprechend den Bestimmungen des Art. 5 geforderten Beträge.

### B. **Litauisches Recht**

13. Art. 17 Abs. 4 des *Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas* (litauisches Pflichtversicherungsgesetz) sieht vor: „Das Büro [der litauischen Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherer] tritt für den in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union verursachten Schaden gemäß den Rechtsvorschriften dieses anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union (dessen nationales Versicherungsbüro die Geschäftsordnung unterzeichnet hat) ein, falls der Verantwortliche, dessen Fahrzeug seinen gewöhnlichen Standort im Gebiet der Republik Litauen hat, nicht durch eine Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung gedeckt ist ... Das Büro tritt nach den Vorgaben der Geschäftsordnung auch in anderen Fällen ein.“

14. Art. 23 Abs. 5 des Pflichtversicherungsgesetzes lautet: „Nach Zahlung des von der Entschädigungsstelle eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union geltend gemachten Betrags kann das Büro dessen Erstattung vom nicht versicherten Verantwortlichen oder vom Versicherer des Verantwortlichen verlangen.“

<sup>6</sup> — Geschäftsordnung des Rates der Büros, angenommen durch Übereinkommen vom 30. Mai 2002, wie sie im Anhang der Entscheidung 2003/564/EG der Kommission vom 28. Juli 2003 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates in Bezug auf die Kontrolle der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. 2003, L 192, S. 23) wiedergegeben ist.

### III. Sachverhalt, nationales Verfahren und Vorlagefragen

15. Am 20. Juli 2006 ereignete sich in Deutschland ein Verkehrsunfall, an dem ein von Herrn Floros geführtes, in Deutschland zugelassenes Fahrzeug und ein in Litauen zugelassenes Fahrzeug beteiligt waren, das von Herrn Dockeyvičius gefahren wurde (und dessen Eigentümerin Frau Dockeyvičienė ist). Welcher der Beteiligten für den Unfall verantwortlich war, blieb ungeklärt: Die deutschen Behörden verhängten sowohl gegen Herrn Floros als auch gegen Herrn Dockeyvičius ein Bußgeld in Höhe von 30 Euro bzw. 65 Euro. Das in Litauen zugelassene Fahrzeug war zum Unfallzeitpunkt offenbar nicht versichert.

16. Am 11. Oktober 2010 beantragte Herr Floros Entschädigung für den an seinem Fahrzeug entstandenen Schaden. Er machte einen Anspruch beim Deutschen Büro Grüne Karte e. V. (im Folgenden: Büro A) geltend. Dieses lehnte seinen Antrag jedoch ab.

17. Daraufhin erhob Herr Floros beim Landgericht Frankfurt am Main (Deutschland) Klage gegen das Büro A. Er begehrte Schadensersatz in Höhe von 10 831,77 Euro.

18. Am 27. Dezember 2010 erließ das Gericht ein klageabweisendes Versäumnisurteil gegen Herrn Floros. In der Folgezeit bestätigte die 25. Zivilkammer des Landgerichts Frankfurt am Main am 8. August 2011 die Klageabweisung, allerdings mit einer anderen Begründung, die nämlich dahin lautete, dass die Darstellung des Unfallsachverhalts Mängel aufweise.

19. Herr Floros legte Berufung beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main ein. Mit Beschluss vom 31. Januar 2012 stellte das Oberlandesgericht fest, dass das erstinstanzliche Urteil an einem beweisrechtlichen Verfahrensfehler leide; falls die Parteien keinen Vergleich schlossen, sei die Sache erneut zu prüfen. Das Oberlandesgericht regte einen Vergleich sowie eine Zahlung des Büros A in Höhe von 4 095 Euro an Herrn Floros an. Andernfalls sei eine Verhandlung mit Zeugeneinvernahme erforderlich.

20. Auf diesen Vorschlag hin schlossen Herr Floros und das Büro A einen Vergleich. Herr Floros erhielt einen Gesamtbetrag von 8 352,96 Euro, der den vom Gericht vorgeschlagenen Betrag und die Rechtsverfolgungskosten einschloss (im Folgenden: Vergleichssumme).

21. Dem Büro A wurde die Vergleichssumme vom Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras (Büro der Kraftfahrzeugversicherer der Republik Litauen, im Folgenden: Büro B oder Kläger) erstattet.

22. Im Anschluss daran erhob das Büro B Klage bei den litauischen Gerichten. Es machte einen Regressanspruch gegen Herrn Dockeyvičius und Frau Dockeyvičienė (im Folgenden: Beklagte) geltend. Es stützte den Anspruch auf das litauische Pflichtversicherungsgesetz, mit dem laut Vorlagebeschluss die Richtlinie 2009/103<sup>7</sup> (im Folgenden: konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) umgesetzt wird.

23. Am 5. Mai 2014 gab der Marijampolės rajono apylinkės teismas (Bezirksgericht Marijampolė) der Klage des Büros B statt (im Folgenden: erstinstanzliches Urteil).

24. Die Beklagten legten Rechtsmittel gegen dieses Urteil ein. Am 7. Oktober 2014 wurde das erstinstanzliche Urteil vom Kauno apygardos teismas (Zivilkammer des Regionalgerichts Kaunas, Litauen) aufgehoben (im Folgenden: zweitinstanzliches Urteil).

7 — Oben in Fn. 5 angeführt.

25. Im Rahmen der Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils führte das Rechtsmittelgericht aus, dass die Beklagten die Vergleichssumme nicht akzeptiert hätten. Sie seien in die rechtliche Kommunikation zwischen dem Büro A und dem Büro B nicht einbezogen gewesen. Die Angabe des Klägers, dass das Büro A Herrn Floros eine Entschädigung gezahlt habe, könne daher nicht als hinreichender Nachweis für das Vorliegen eines Schadensersatzanspruchs und die Höhe des Schadensersatzbetrags gelten. Im zweitinstanzlichen Urteil heißt es weiter, dass die Beweislast insoweit beim Kläger liege. Die Geschäftsordnung, die als Rechtsgrundlage für Erstattungsansprüche der nationalen Versicherungsbüros gegeneinander diene, regle ausschließlich die Beziehungen zwischen den Büros und gelte nicht unmittelbar für die Beziehungen zwischen den Büros und Dritten. Weder das Pflichtversicherungsgesetz noch die konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie sähen vor, dass der Kläger Regressansprüche in Höhe des Betrags (der dem Büro A erstattet worden sei) gegenüber dem Schadensverursacher geltend machen könne, ohne dass geprüft würde, ob diese Beträge gerechtfertigt seien.

26. Das zweitinstanzliche Urteil wurde beim Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Oberster Gerichtshof, Litauen), dem vorliegenden Gericht, angefochten.

27. Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass die Beklagten weder als Partei oder in sonstiger Weise an dem Verfahren noch an den Vergleichsverhandlungen in Deutschland beteiligt gewesen seien, die zur Zahlung der Vergleichssumme an Herrn Floros geführt hätten. Das Büro A habe sogar stets die Ansicht vertreten, dass der von Herrn Floros geltend gemachte Anspruch nicht durchgreifen könne. Außerdem merkt das vorliegende Gericht an, dass Herr Dockeyvičius seine Haftung für den in Rede stehenden Unfall bestritten habe.

28. Angesichts dessen hat das vorliegende Gericht Zweifel hinsichtlich des Umfangs der verfahrensrechtlichen Pflichten, die dem betreffenden nationalen Versicherungsbüro obliegen, und der entsprechenden Rechte der Beklagten gemäß der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie, der Geschäftsordnung und auch der Charta.

29. Unter diesen Umständen hat der Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Oberster Gerichtshof) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Sind Art. 2, Art. 10 Abs. 1 und 4 und Art. 24 Abs. 2 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie, Art. 3 Abs. 4, Art. 5 Abs. 1 und 4, Art. 6 Abs. 1 und Art. 10 der Geschäftsordnung und Art. 47 der Charta (zusammen oder einzeln, aber ohne Beschränkung auf die genannten Bestimmungen) dahin zu verstehen und auszulegen, dass in Fällen, in denen
  - ein nationales Versicherungsbüro (Büro A) dem durch einen Verkehrsunfall in dem Mitgliedstaat, in dem dieses Büro niedergelassen ist, Geschädigten eine Entschädigung zahlt, weil der für den Schaden verantwortliche Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats nicht haftpflichtversichert war,
  - die Ansprüche des Geschädigten mit der Entschädigungsleistung auf Büro A übergehen und dieses Erstattung der Kosten beim Versicherungsbüro des Landes beantragt, aus dem der Verantwortliche kommt (Büro B),
  - Büro B dem von Büro A gestellten Antrag auf Erstattung nachkommt, ohne unabhängige Ermittlungen durchzuführen oder zusätzliche Informationen anzufordern,
  - Büro B Klage gegen die Beklagten (den Verantwortlichen und den Eigentümer des Fahrzeugs) auf Ersatz der ihm entstandenen Kosten erhebt,

der Kläger in diesem Verfahren (Büro B) seinen Anspruch gegen die Beklagten (den Unfallverantwortlichen und den Eigentümer des Fahrzeugs) ausschließlich darauf stützen kann, dass er Büro A die Kosten erstattet hat, und er (der Kläger) nicht verpflichtet ist, festzustellen, dass die die Haftung des Beklagten/Verantwortlichen begründenden Voraussetzungen (Verschulden, unerlaubte Handlung, Kausalität und Schadenshöhe) erfüllt waren, und nicht verpflichtet ist, festzustellen, dass das ausländische Recht im Zusammenhang mit der Entschädigungsleistung an den Geschädigten ordnungsgemäß angewendet wurde?

2. Sind Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 5 Buchst. c der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und Art. 3 Abs. 1 und 4 der Geschäftsordnung (zusammen oder einzeln, aber jedenfalls ohne Beschränkung auf die genannten Bestimmungen) dahin auszulegen und zu verstehen, dass Büro A, bevor es endgültig entscheidet, den Schaden des Geschädigten zu ersetzen, den Verantwortlichen und den Eigentümer des Fahrzeugs (falls diese nicht identisch sind) auf klare und verständliche Weise (auch hinsichtlich der Sprache, in der die Informationen bereitgestellt werden) über die Einleitung der Schadensregulierung und deren Verlauf unterrichten und ihnen ausreichend Zeit lassen muss, damit sie sich zu der zu erlassenden Entscheidung, eine Entschädigung zu zahlen, und/oder zu deren Höhe äußern oder Einwände erheben können?
3. Falls Frage 1 verneint wird (*d. h., die Beklagten – der Verantwortliche und der Eigentümer des Fahrzeugs – können verlangen, dass der Kläger – Büro B – Beweise beibringt, oder sie können Einwände oder Zweifel u. a. in Bezug auf die Umstände des Verkehrsunfalls, die Anwendung der die Haftung des Verantwortlichen betreffenden Rechtsvorschriften, den Schaden und die Art und Weise seiner Berechnung vorbringen*): Sind Art. 2, Art. 10 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und Art. 3 Abs. 4 Unterabs. 2 der Geschäftsordnung (zusammen oder einzeln, aber ohne Beschränkung auf die genannten Bestimmungen) dahin zu verstehen und auszulegen, dass Büro A, obwohl es von Büro B, bevor dieses eine endgültige Entscheidung traf, nicht aufgefordert worden war, Auskünfte zur Auslegung der in dem Land, in dem sich der Verkehrsunfall ereignete, geltenden Rechtsvorschriften und zur Schadensregulierung zu erteilen, Büro B diese Informationen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt angefordert werden, in jedem Fall übermitteln muss, und zwar mit allen sonstigen Informationen, die Büro B zur Begründung seines Schadenersatzanspruchs gegen die Beklagten (den Verantwortlichen und den Eigentümer des Fahrzeugs) benötigt?
4. Falls Frage 2 zu bejahen ist (*d. h., Büro A ist verpflichtet, den Verantwortlichen und den Eigentümer des Fahrzeugs über die Schadensregulierung zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zu geben, Einwände bezüglich der Haftung oder der Schadenshöhe vorzubringen*): Welche Folgen ergeben sich daraus, dass Büro A seiner Auskunftspflicht nicht nachgekommen ist, für
  - a) die Verpflichtung von Büro B, dem von Büro A gestellten Antrag auf Erstattung nachzukommen;
  - b) die Verpflichtung des Verantwortlichen und des Eigentümers des Fahrzeugs, die Büro B entstandenen Kosten zu ersetzen?
5. Sind Art. 5 Abs. 1 und Art. 10 der Geschäftsordnung dahin zu verstehen und auszulegen, dass das Risiko, dass der dem Geschädigten von Büro A gezahlte Entschädigungsbetrag nicht erstattet wird, von Büro A zu tragen ist (sofern nicht Büro B das Risiko übernimmt), und keine Zahlungsverpflichtung der anderen in den Verkehrsunfall verwickelten Person besteht, insbesondere, wenn die Umstände des vorliegenden Rechtsstreits berücksichtigt werden, nämlich dass
  - die Entschädigungsstelle (Büro A) den Entschädigungsanspruch des Geschädigten zunächst ablehnte,

- *der Geschädigte deshalb auf Entschädigung klagte,*
- *die gegen Büro A erhobene Klage von den Untergerichten als unbegründet und nicht durch Beweise gestützt abgewiesen wurde,*
- *ein Vergleich zwischen dem Geschädigten und Büro A erst vor einem höheren Gericht geschlossen wurde, nachdem dieses die Parteien darauf hingewiesen hatte, dass die Sache zur erneuten Prüfung zurückverwiesen würde, sollten die Parteien keinen Vergleich schließen,*
- *Büro A seine Entscheidung, einem Vergleich zuzustimmen, im Wesentlichen damit begründete, dass so die durch eine Fortsetzung des Rechtsstreits entstehenden Kosten vermieden würden,*
- *im vorliegenden Verfahren kein Gericht die Haftung (das Verschulden) des in den Verkehrsunfall verwickelten Beklagten festgestellt hat?*

30. Das Büro B, die italienische und die tschechische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die litauische Regierung und die Kommission haben in der Sitzung vom 14. Dezember 2016 mündlich verhandelt.

#### IV. Würdigung

31. Die vorliegenden Schlussanträge sind folgendermaßen gegliedert: Da die dem Gerichtshof gestellten Fragen sowohl auf die konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie als auch die Geschäftsordnung Bezug nehmen, werde ich mich zunächst mit dem Verhältnis zwischen diesen beiden Vorschriftenkomplexen befassen (A). Vorbehaltlich einer Überprüfung durch das nationale Gericht fällt der vorliegende Fall unter das System der Grünen Karte, das durch die Geschäftsordnung geschaffen wurde. Diese ist keine Handlung eines Unionsorgans. Daher werde ich untersuchen, ob der Gerichtshof zu ihrer Auslegung befugt ist (B). Sodann werde ich beurteilen, welche Anforderungen sich im Hinblick auf die Verfahrensrechte der Beklagten aus dem Unionsrecht ergeben (C).

##### A. Parallelregelung: Grüne Karte und Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien

32. In der Vergangenheit hatten Autofahrer auf Reisen bei einem Grenzübertritt nachzuweisen, dass sie für Fahrten im Ausland versichert waren. Außerdem musste oftmals eine Kfz-Haftpflichtversicherung bei einem örtlichen Versicherer abgeschlossen werden<sup>8</sup>.

33. Die mit Auslandsfahrten und der Versicherung verbundenen Schwierigkeiten waren Gegenstand eines am 17. Dezember 1953 unter der Schirmherrschaft der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa geschlossenen Abkommens<sup>9</sup>, das als „Interbüro-Musterabkommen“ (im Folgenden: Abkommen von 1953) bezeichnet wird<sup>10</sup>.

34. Durch das Abkommen von 1953 wurde das System der Grünen Karte ins Leben gerufen<sup>11</sup>. Bei der Grünen Karte handelt es sich um eine internationale Versicherungsbescheinigung zur Bestätigung, dass der Fahrer gegen Vorfälle, die sich im sogenannten „Reiseland“ ereignen können, haftpflichtversichert ist. Außerdem wird bescheinigt, dass die Haftpflichtansprüche vom Versicherer im „Standortland“ bzw. von dem Kfz-Versicherungsbüro erfüllt werden.

8 — Merkin, R., und Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. Aufl., Sweet & Maxwell, London, 2015, S. 26 f., Nr. I-26. Vgl. auch Urteil vom 9. Juni 1977, Van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, Rn. 8).

9 — Entsprechend der Empfehlung Nr. 5 des Unterausschusses für Straßenverkehr des Binnenverkehrsausschusses der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa von 1949, E/ECE/TRANS/145, E/ECE/TRANS/SCI/39, S. 2.

10 — Urteil vom 12. November 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 13).

11 — Vgl. Art. 2 Nr. 11 der Geschäftsordnung und Art. 1 Nr. 5 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie.

35. Das Abkommen von 1953 wurde in der Folgezeit mehrfach ersetzt, zuletzt durch die Geschäftsordnung. Derzeit nimmt das Büro der nationalen Versicherer aus 48 Ländern (einschließlich aller Mitgliedstaaten der Union) am System der Grünen Karte teil.

36. Die Geschäftsordnung wurde vom Rat des Büros angenommen, einer nach belgischem Recht gegründeten internationalen Einrichtung ohne Erwerbszweck, die die Geschäftsordnung auch verwaltet.

37. In der Geschäftsordnung ist die Verpflichtung der jeweiligen nationalen Versicherungsbüros (Mitglieder des Rates des Büros) festgelegt, Entschädigung für Unfälle zu leisten, die sich in ihrem Gebiet ereignet haben und die durch Fahrzeuge verursacht wurden, die ihren gewöhnlichen Standort in einem anderen Staat haben. Außerdem ist das Büro des Landes der Zulassung solcher Fahrzeuge verpflichtet, die Rückerstattung der Beträge zu garantieren, die das im Unfallland ansässige Büro gezahlt hat.

38. So progressiv das System der Grünen Karte auch gewesen sein mag, blieben doch andere bei Auslandsfahrten auftretende Probleme ungelöst. Hierzu gehörten Grenzkontrollen für Kraftfahrzeuge, Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften über Schadensersatz und die komplexe Situation bei Prozessen mit grenzüberschreitendem Bezug<sup>12</sup>.

39. Innerhalb der Union wurden diese Aspekte durch die fünf Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien<sup>13</sup> geregelt, die nunmehr durch die konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie<sup>14</sup> kodifiziert und ersetzt wurden. Von Beginn an war die innerhalb der Union geltende Regelung der Kraftfahrzeugversicherung in erster Linie als Instrument zur Erleichterung des freien Personenverkehrs konzipiert, um auf diese Weise das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern<sup>15</sup>.

40. Zur Erreichung dieses Ziels griff die Union auf das System der Grünen Karte zurück und erweiterte dieses in mancher Hinsicht. Die beiden Systeme entwickelten sich offenkundig parallel zueinander, indem sie aufeinander aufbauten und gegenseitig Bezug aufeinander nahmen.

41. Nach der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie hatten die Mitgliedstaaten eine Pflichtversicherung für Schäden Dritter vorzuschreiben und auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen zu verzichten, die ihren gewöhnlichen Standort in einem anderen Mitgliedstaat haben.

42. Diese Abschaffung der Kontrollen der Kfz-Versicherung an den Grenzen stand unter den Vorbehalt des Abschlusses eines Übereinkommens zwischen den jeweiligen nationalen Versicherungsbüros der Mitgliedstaaten<sup>16</sup>. Deshalb wurde am 16. Oktober 1972 das sogenannte Ergänzende Interbüro-Abkommen (im Folgenden: Abkommen von 1972) geschlossen.

12 — Merkin, R., und Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. Aufl., Sweet & Maxwell, London, 2015, S. 27, Nr. I-27.

13 — Erste, Zweite und Vierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie (in den Fn. 2 bis 4 angeführt) sowie Dritte Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. 1990, L 129, S. 33, im Folgenden: Dritte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) und Richtlinie 2005/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 zur Änderung der Richtlinien 72/166/EWG, 84/5/EWG, 88/357/EWG und 90/232/EWG des Rates sowie der Richtlinie 2000/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. 2005, L 149, S. 14) (im Folgenden: Fünfte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie).

14 — Oben in Fn. 5 angeführt.

15 — Vgl. erster Erwägungsgrund der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Urteile vom 9. Juni 1977, Van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, Rn. 13 und 18), vom 12. November 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 9), vom 17. März 2011, Carvalho Ferreira Santos (C-484/09, EU:C:2011:158, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 26. März 2015, Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, Rn. 24 bis 26).

16 — Nach Art. 2 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie stellte der Abschluss dieses Übereinkommens eine Voraussetzung und den Bezugszeitpunkt für das Wirksamwerden der Vorschriften der Richtlinie dar. Vgl. Art. 2 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie.

43. Ferner erklärte die Kommission in ihrer Empfehlung 73/185, dass das Abkommen die in der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie festgelegte Voraussetzung erfülle. Sie legte den Zeitpunkt fest, ab dem die Mitgliedstaaten laut der Empfehlung von Kontrollen der Versicherung an den Grenzen absehen sollten (1. Juli 1973)<sup>17</sup>. Im Anschluss an diese Empfehlung wurde dann die Entscheidung 74/166 erlassen, mit der die Kommission gemäß Art. 2 Abs. 2 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtete, ab dem 15. Mai 1974<sup>18</sup> auf Versicherungskontrollen an den Grenzen zu verzichten. Diese Verpflichtung galt in Bezug auf Fahrzeuge, die ihren gewöhnlichen Standort im europäischen Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben und die unter das von den nationalen Versicherungsbüros geschlossene betreffende Abkommen fallen. Bei dem genannten einschlägigen Instrument handelte es sich um eine Fassung des oben angeführten Abkommens von 1973 (im Folgenden: Abkommen von 1973)<sup>19</sup>.

44. Ähnlich erließ die Kommission gestützt auf Art. 7 Abs. 2 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie eine Zweite Entscheidung (Entscheidung 74/167), mit der sie die Mitgliedstaaten verpflichtete, auf entsprechende Kontrollen in Bezug auf Fahrzeuge zu verzichten, die ihren gewöhnlichen Standort in bestimmten, in einer Liste aufgeführten Ländern haben und die in das Gemeinschaftsgebiet einreisen (ab dem 15. Mai 1974)<sup>20</sup>. Diese Möglichkeit, solche Fahrzeuge als Fahrzeuge mit gewöhnlichem Standort in der Gemeinschaft zu behandeln, stand gleichfalls unter dem Vorbehalt einer Garantie. Diese Garantie war von den nationalen Versicherungsbüros aller Mitgliedstaaten hinsichtlich der Schadensregulierung bei Unfällen abzugeben, die sich in ihrem Hoheitsgebiet ereignen und durch solche Fahrzeuge verursacht werden. Der räumliche Anwendungsbereich dieser Entscheidung wurde in der Folgezeit schrittweise ausgedehnt<sup>21</sup>.

45. Neben einem Verzicht auf Versicherungskontrollen an den Grenzen verpflichtete die Erste Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie die Mitgliedstaaten, darauf zu achten, dass die im Rahmen des Systems der Grünen Karte eingerichteten nationalen Versicherungsbüros Auskünfte über das Gebiet, in dem das Fahrzeug seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, über das amtliche Kennzeichen des Fahrzeugs und über die Versicherung des Fahrzeugs einholen und sich gegenseitig darüber informieren<sup>22</sup>.

46. Durch die Zweite, die Dritte, die Vierte und die Fünfte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie wurden weitere Aspekte der Kraftfahrzeugversicherung innerhalb der Union harmonisiert, die für den vorliegenden Fall aber ohne unmittelbare Bedeutung sind<sup>23</sup>.

17 — Empfehlung 73/185 vom 15. Mai 1973 (ABl. 1973, L 194, S. 13).

18 — Erste Entscheidung 74/166/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974 zur Durchführung 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 (ABl. 1974, L 87, S. 13).

19 — Veröffentlicht als Anhang der Zweiten Entscheidung 74/167/EWG der Kommission vom 6. Februar 1974 zur Durchführung 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 (ABl. 1974, L 87, S. 14).

20 — Vgl. die in Fn. 19 angeführte Zweite Entscheidung der Kommission.

21 — Vgl. z. B. Dritte Entscheidung 75/23/EWG der Kommission vom 13. Dezember 1974 zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1975, L 6, S. 33) und Fünfte Entscheidung 86/219/EWG der Kommission vom 16. Mai 1986 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1986, L 153, S. 53).

22 — Art. 5 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und Art. 6 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Eine Definition des Begriffs „Büro“ findet sich in Art. 1 Nr. 3 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und Art. 1 Nr. 3 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie.

23 — Eine knappe Darstellung der jeweiligen Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien findet sich in den Schlussanträgen von Generalanwältin Stix-Hackl in der Rechtssache Farrell (C-356/05, EU:C:2006:653, Nrn. 18 bis 25).

47. Was die Wechselbeziehung zwischen dem System der Grünen Karte und dem Regelwerk der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien betrifft, waren in der Fünften

Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie im Einzelnen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einführung eines Verfahrens zur Regulierung von Unfallschäden aufgeführt, das auch „[f]ür Unfälle, bei denen die Schadenregulierung über das System der nationalen Versicherungsbüros ... erfolgen kann“, gilt<sup>24</sup>.

48. Die Entstehungsgeschichte zeigt schließlich auch, dass einige der durch die Fünfte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie erfolgten Änderungen vom Rat des Büros angeregt wurden<sup>25</sup>.

49. Was die Rechtsdokumente zur Fortentwicklung des Systems der Grünen Karte angeht, wurde das Abkommen von 1973 in der Reihe L des *Amtsblatts der Europäischen Union* als Anhang einer Kommissionsentscheidung<sup>26</sup> veröffentlicht.

50. Die gleiche Lösung wurde dann für das Multilaterale Garantieabkommen zwischen den nationalen Versicherungsbüros gewählt, das am 15. März 1991 in Madrid unterzeichnet wurde und die vorangegangenen das System der Grünen Karte betreffenden Abkommen zusammenfasste und ersetzte<sup>27</sup>.

51. Dieses Instrument wurde wiederum durch die Geschäftsordnung ersetzt, die im vorliegenden Fall einschlägig ist<sup>28</sup>. Ähnlich wie in den Vorgängerregelungen heißt es in der Geschäftsordnung, dass sie im Einklang mit den Grundsätzen der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie verabschiedet worden sei. Die Geschäftsordnung umfasst drei Anlagen, deren eine die Erste Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie ist. In der in der Folgezeit im Jahr 2008 erfolgten Änderung der Geschäftsordnung heißt es, dass die Fünfte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie darin berücksichtigt worden sei.

52. Der letztgenannte Punkt verdeutlicht vielleicht am besten den Zweck der im vorliegenden Abschnitt enthaltenen ausführlichen Darstellung der Entwicklung und Koexistenz der beiden Systeme – wie weit die beiden Systeme zusammengewachsen sind. Die Rechtsetzungstechnik erinnert im Ergebnis stark an eine verschachtelte russische Puppe: Eine Kommissionsentscheidung enthält in einem Anhang die Geschäftsordnung, und dieser wiederum ist ein weiterer Unionsrechtsakt angehängt, nämlich die Erste Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Eine Schachtel steckt in der anderen.

24 — Zur Änderung der Dritten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Vgl. Art. 4 der Fünften Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie, Art. 4e der Dritten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und Art. 19 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie.

25 — Vgl. bezüglich des Rates des Büros den Folgenabschätzungsbogen im Anhang des Vorschlags für eine Fünfte Kfz-Haftpflichtrichtlinie (KOM[2002] 244 endg.) (ABl. 2002, C 227 E, S. 387) unter der Überschrift „Anhörung“, Punkt 6 Nr. 3, worin es heißt, dass der Rat des Büros „die Kernvorschriften des Richtlinienvorschlags unterstützt und mit der Kommission zusammengearbeitet [hat], um einige schwierige Probleme, wie die im Zusammenhang mit Fahrzeugen ohne amtliches Kennzeichen oder mit Kennzeichen, die dem Fahrzeug nicht zugeordnet werden können oder dem Versicherungsschutz für eingeführte Fahrzeuge, lückenlos zu beseitigen“.

26 — Vgl. die in Fn. 19 angeführte Zweite Entscheidung der Kommission vom 6. Februar 1974. Vgl. auch Sechste Entscheidung 86/220/EWG der Kommission vom 16. Mai 1986 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1986, L 153, S. 54) und Neunte Entscheidung 88/369/EWG der Kommission vom 18. Mai 1988 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1988, L 181, S. 47).

27 — Vgl. Entscheidung 91/323/EWG der Kommission vom 30. Mai 1991 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1991, L 177, S. 25).

28 — Oben in Fn. 6 angeführt.

53. Im Ergebnis wird recht deutlich, dass heutzutage innerhalb der Union das System der Grünen Karte und das System der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien eng miteinander verflochten sind. Zuerst entstand das System der Grünen Karte, die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien folgten später. Die Richtlinien wurden als „unionsspezifische Aufstockung“ eingeführt, die teilweise auf das System der Grünen Karte aufgefropft wurden. Seither haben sich beide Systeme parallel entwickelt, wobei die Union eine Reihe von Anforderungen und Voraussetzungen aus dem System der Grünen Karte für ihre Mitgliedstaaten übernommen hat.

## B. Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung der Geschäftsordnung

54. In der mündlichen Verhandlung hat die litauische Regierung bestätigt, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende (ursprünglich vom Büro A bearbeitete) Anspruch, der auf das Büro B übergegangen sei, unter das System der Grünen Karte falle. Dieser Umstand, dessen Überprüfung Sache des vorlegenden Gerichts ist, wirft gleichwohl die Frage auf, ob der Gerichtshof für die Auslegung der Geschäftsordnung zuständig ist.

55. Unter Verweis auf die Urteile *Demouche*<sup>29</sup> und *Fournier*<sup>30</sup> hat die Kommission in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten, dass der Gerichtshof für die Auslegung der Geschäftsordnung unzuständig sei. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Art. 267 Buchst. b AEUV beschränke sich ausschließlich auf Handlungen der Unionsorgane. Die Geschäftsordnung sei keine Handlung eines Unionsorgans. Daher sei dem Gerichtshof die Auslegung der Geschäftsordnung verwehrt.

56. Ich bin anderer Ansicht.

57. Für die Bestimmung der Stellung der Geschäftsordnung in der Unionsrechtsordnung kommen zwei verschiedene Ansätze in Frage, nämlich ein formaler Ansatz (1) und ein eher inhaltsorientierter Ansatz (2). Unabhängig davon, welchen dieser gedanklichen Ansätze ich zugrunde lege, gelange ich jedoch stets zum selben Ergebnis: Der Gerichtshof ist in einem Fall wie dem vorliegenden zur Auslegung der Geschäftsordnung befugt.

### 1. *Formaler Ansatz*

58. Erstens wurde die Geschäftsordnung als Anhang der Entscheidung 2003/564<sup>31</sup> veröffentlicht. Diese Entscheidung selbst ist Bestandteil der Unionsrechtsordnung. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass solchen Anhängen von Rechtsakten dieselbe Rechtswirksamkeit zukommt wie den Rechtsakten selbst<sup>32</sup>.

59. Zweitens wurde die Entscheidung 2003/564 in der Reihe L des Amtsblatts veröffentlicht, in der verbindliche Rechtsvorschriften bekannt gemacht werden<sup>33</sup>.

29 — Urteil vom 6. Oktober 1987, *Demouche* u. a. (152/83, EU:C:1987:421).

30 — Urteil vom 12. November 1992, *Fournier* (C-73/89, EU:C:1992:431).

31 — Oben in Fn. 6 angeführt.

32 — Vgl. entsprechend Urteil vom 11. September 2003, *Österreich/Rat* (C-445/00, EU:C:2003:445, Rn. 62), in dem es heißt: „Die Protokolle und Anhänge einer Beitrittsakte sind jedoch primärrechtliche Bestimmungen, die, soweit in der Beitrittsakte nicht etwas anderes vorgesehen ist, nur in den für die Revision der ursprünglichen Verträge vorgesehenen Verfahren ausgesetzt, geändert oder aufgehoben werden können“.

33 — Vgl. demgegenüber die Feststellung, dass die Reihe „C“ ausschließlich für die Veröffentlichung von Informationen, Empfehlungen und Stellungnahmen bestimmt ist, in den Urteilen vom 12. Mai 2011, *Polska Telefonia Cyfrowa* (C-410/09, EU:C:2011:294, Rn. 35), und vom 13. Dezember 2012, *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:795, Rn. 30). Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet in der Rechtssache *DHL Express (Italy)* und *DHL Global Forwarding (Italy)* (C-428/14, EU:C:2015:587, Fn. 17).

60. Drittens sind die Mitgliedstaaten nach Art. 1 der Entscheidung selbst eindeutig verpflichtet, von Versicherungskontrollen an den Grenzen bei Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, für die die Geschäftsordnung gilt, abzusehen<sup>34</sup>. Außerdem haben die Mitgliedstaaten nach Art. 6 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie (früher Art. 5 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) darauf zu achten, dass die (im Übrigen unter die Regelung der Geschäftsordnung fallenden) nationalen Versicherungsbüros bestimmte Informationen austauschen. Diese Verpflichtungen, deren Erfüllung die Anerkennung der Geschäftsordnung voraussetzt, sind eindeutig nach Maßgabe des Unionsrechts durchsetzbar.

61. Diese Merkmale in ihrer Gesamtheit haben meines Erachtens klare rechtliche Konsequenzen zur Folge, nämlich die formale Einbeziehung einer externen Handlung in die Unionsrechtsordnung. Damit wird die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung der Handlung, die Bestandteil einer Kommissionsentscheidung wurde, begründet.

## 2. *Inhaltsorientierter Ansatz*

62. Selbst nach dem Grundsatz, dass der Inhalt Vorrang vor der Form hat, gelangt man meiner Ansicht nach zu keinem anderen Ergebnis. Ganz im Gegenteil: Bei näherer Betrachtung des Gesamtkontextes und der Funktionsweise der Geschäftsordnung im Unionsrecht muss man meiner Meinung nach zu dem Schluss kommen, dass die Geschäftsordnung Bestandteil der Unionsrechtsordnung ist.

63. Meine Ausführungen hierzu sind wie folgt aufgebaut: Erstens werde ich das Urteil *Demouche* in seinem Rechtsprechungskontext darstellen (a). Zweitens werde ich die aus meiner Sicht dem Urteil zukommende Bedeutung und Tragweite erörtern (b). Drittens werde ich mich mit der Gesamtentwicklung des Bereichs der Kfz-Versicherung seit dem Urteil *Demouche* befassen (c). Viertens werde ich die jüngere sich herausbildende Rechtsprechung zur Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung externer Handlungen betrachten (d). Fünftens werde ich kurz auf einen potenziell weitergesteckten Zuständigkeitsbereich eingehen, in dessen Rahmen die Vorschriften über die Kraftfahrzeugversicherung erfasst werden – den freien Personenverkehr (e).

### a) *Das Urteil Demouche in einem weiter gesteckten Kontext*

64. Die Rechtssache *Demouche* war kein Einzelfall. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs vor und nach dem Urteil *Demouche* lässt sich klar entnehmen, dass der Gerichtshof und seine Generalanwälte bezüglich des Abkommens von 1972, der Vorgängerbestimmungen der Geschäftsordnung, verschiedene Auslegungsansätze verfolgt haben.

65. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Van Ameyde* hat Generalanwalt Reischl das Abkommen von 1972 „untersucht ...“, um die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, zu deren Ausfüllung das Abkommen dient und deren Auslegung der Auslegung des Abkommens folgen muss, zu bestimmen“; das Abkommen sei „in gewisser Hinsicht Bestandteil der Gemeinschaftsregelung“<sup>35</sup>.

34 — Vgl. Art. 1 der in Fn. 6 angeführten Entscheidung 2003/564: „Ab dem 1. August 2003 sehen die Mitgliedstaaten bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort in einem anderen Mitgliedstaat oder im Hoheitsgebiet der ... haben und unter das dieser Entscheidung als Anlage beigefügtes ‚Übereinkommen zwischen den nationalen Versicherungsbüros der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums und anderer assoziierter Staaten vom 30. Mai 2002‘ fallen, von einer Kontrolle der Haftpflichtversicherung ab.“

35 — Schlussanträge von Generalanwalt Reischl in der Rechtssache *Van Ameyde* (90/76, EU:C:1977:76, S. 1136 und 1137). Der Gerichtshof hat sich in seinem Urteil nicht ausdrücklich zur Stellung der Abkommen über die Grüne Karte innerhalb der Unionsrechtsordnung geäußert. Er hat ausgeführt, dass „[d]as gemeinschaftsrechtlich anerkannte und vervollständigte System der Grünen Karte die Erleichterung des freien Verkehrs von Personen und Waren [bezweckt], wobei die Interessen der Geschädigten ... gewahrt werden ...“ – Urteil vom 9. Juni 1977, *Van Ameyde* (90/76, EU:C:1977:101, Rn. 18).

66. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Demouche ist Generalanwalt Slynn dieser These nicht in vollem Umfang gefolgt. Insbesondere hat er einige Vorbehalte dahin geäußert, ob die Schlussanträge von Generalanwalt Reischl in dem Sinne zu verstehen seien, dass es sich bei dem Abkommen von 1972 um die Handlung eines Gemeinschaftsorgans handele<sup>36</sup>.

67. In der Folgezeit hat der Gerichtshof im Urteil Fournier für die Auslegung des betreffenden Abkommens über das System der Grünen Karte einen nuancierteren Ansatz gewählt<sup>37</sup>. In jener Rechtssache ging es um die Vorlagefrage nach der Auslegung der Wendung „Fahrzeug, das seinen gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat“ in Art. 1 Nr. 4 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Interessanterweise nahm der Gerichtshof die Auslegung vor, um die das vorlegende Gericht ersucht hatte, obwohl nach dem Sachverhalt klar war, dass in der Rechtssache das System der Grünen Karte einschlägig war und nicht die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien<sup>38</sup>. Vermutlich fügte der Gerichtshof aus eben diesem Grund hinzu, dass die Begriffe im Abkommen von 1972 und in der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie nicht unbedingt dieselbe Bedeutung hätten und dass es Sache des vorlegenden Gerichts sei, die im Abkommen verwendeten Begriffe „in dem von ihm für angemessen erachteten Sinne auszulegen, ohne dass es ... an die Bedeutung gebunden wäre, die dem identischen Ausdruck der Richtlinie zukommt“<sup>39</sup>.

68. Auch die Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Fournier sind von dem Bestreben geprägt, die Stellung der Maßnahmen betreffend die Grüne Karte in der Unionsrechtsordnung zu verorten<sup>40</sup>. Er führt aus, dass aus dem Umstand, dass der Gerichtshof für die Auslegung des Abkommens von 1972 nicht zuständig sei, nicht folge, dass der Gerichtshof „für die Beantwortung der vom nationalen Gericht ... gestellten Frage nicht zuständig wäre“. Der Generalanwalt sieht eine Parallele zum Urteil Dzodzi/Belgischer Staat<sup>41</sup> sowie der damit im Zusammenhang stehenden Rechtsprechung<sup>42</sup> und vertritt die Auffassung, dass die Auslegungsbefugnis des Gerichtshofs zur Anwendung kommen müsse, da das Abkommen von 1972, „bei dem es sich keineswegs um einen gewöhnlichen privatrechtlichen Vertrag handelt, einen wesentlichen Teil des von der [Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie] eingeführten Systems darstellt. Das Abkommen war nicht nur in der Richtlinie vorgesehen; sein Abschluss war Bedingung für das Inkrafttreten der meisten Bestimmungen der Richtlinie“<sup>43</sup>.

69. Meines Erachtens sprechen die Standpunkte des Gerichtshofs und des Generalanwalts in der Rechtssache Fournier sowie der Standpunkt des Generalanwalts in der Rechtssache Van Ameyde dafür, dass die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs niemals nach dem Schwarz-oder-Weiß-Prinzip – entweder vollumfängliche oder gar keine Zuständigkeit – entschieden wurde, wie man bei einem einfachen Blick auf die Rechtssache Demouche ohne Berücksichtigung des Kontextes annehmen könnte. Es gab Graustufen. Der Gerichtshof hat in der Vergangenheit bereits erkannt, dass das System der Grünen Karte mit anderen Unionsrechtsakten verflochten ist und nicht einfach von der Unionsrechtsordnung außer Acht gelassen werden darf.

36 — Schlussanträge von Generalanwalt Slynn in der Rechtssache Demouche/Fonds de garantie automobile (152/83, EU:C:1987:319, S. 3845).

37 — Urteil vom 12. November 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

38 — Hierauf hat auch Generalanwalt Tesaro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:17, Nr. 14) hingewiesen.

39 — Urteil vom 12. November 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, Rn. 22 und 23).

40 — Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Fournier (C-73/89, EU:C:1992:222, Nrn. 18 und 19).

41 — Urteil vom 18. Oktober 1990, Dzodzi/Belgischer Staat (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360).

42 — Urteil vom 8. November 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:386).

43 — Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Fournier (C-73/89, EU:C:1992:222, Nr. 19 a. E.).

70. Als Lösung wurde allerdings eine Parallelauslegung – wie in der Rechtssache Dzodzi/Belgischer Staat – zwischen den Bestimmungen der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien und dem System der Grünen Karte gewählt. Eine solche Vorgehensweise wäre zwar immer noch möglich, aus den in den nachstehenden Nummern des vorliegenden Abschnitts dargelegten Gründen meine ich jedoch, dass sie der eigentlichen und seither erheblich weiterentwickelten Funktion des Systems der Grünen Karte in der Union nicht gerecht würde.

**b) Tragweite des Urteils Demouche**

71. In der Rechtssache Demouche wurde eine recht enge und konkrete Vorlagefrage gestellt – sie betraf die im Abkommen von 1972 vorgesehene Schiedsklausel und insbesondere die Änderungen dieser Klausel, die durch das genannte Abkommen gegenüber dem ursprünglichen Abkommen von 1953 erfolgten<sup>44</sup>.

72. In der genannten Rechtssache ging es mit anderen Worten ausschließlich um das *interne* Funktionieren des Systems der Grünen Karte in der damaligen Form und die Anwendung des Mechanismus zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten durch die nationalen Versicherungsbüros. Die Frage einer möglichen Wechselbeziehung zwischen der Geschäftsordnung und dem damaligen Regelwerk der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien sowie die Frage nach den Auswirkungen dieses Regelwerks auf die Rechte Dritter stellte sich in jenem Fall nicht.

73. Im vorliegenden Fall hingegen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klärung u. a. der Verfahrensgarantien, die Personen zustehen müssen, die als Unfallverantwortliche anzusehen und in einem anderen Mitgliedstaat Regressklagen wegen geleistetem Schadensersatz ausgesetzt sind. Diese Ansprüche beruhen auf der Anwendung des ausdrücklich in das Unionsrecht übernommenen Systems der Grünen Karte.

74. Die vorliegend gestellten Fragen gehen daher weit über die interne Systematik der Geschäftsordnung hinaus. Sie sind vollkommen anderer Natur. Sie betreffen im Wesentlichen die externen Rechtsfolgen der Anwendung der Geschäftsordnung für die Rechte und Pflichten Dritter. Insoweit unterscheiden sich meines Erachtens die vorliegend zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen deutlich von den in der Rechtssache Demouche gestellten Fragen.

**c) Gesamtkontext und Entwicklung des Bereichs der Kfz-Versicherung**

75. Abgesehen davon, dass es in der Rechtssache Demouche um eine andere Fragestellung ging, bei der der Gerichtshof die allgemeinen Implikationen des Systems der Grünen Karte innerhalb des Unionsrechts nicht zu untersuchen brauchte, ist außerdem darauf hinzuweisen, dass sich die durch das System der Grünen Karte bzw. die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien erfolgte Regelung der Kfz-Versicherung seit dem Erlass des Urteils Demouche im Jahr 1987 weiterentwickelt hat.

76. Im Kern lässt sich feststellen, dass die Verflechtung des Systems der Grünen Karte und der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien auf inhaltlicher, institutioneller und verfahrensrechtlicher Ebene immer weiter fortgeschritten ist.

44 — Auch in der aktuellen Fassung der Geschäftsordnung findet sich immer noch eine Schiedsklausel (Art. 19).

77. Die *inhaltlichen* Querverbindungen wurden bereits in den Nrn. 32 bis 53 der vorliegenden Schlussanträge aufgezeigt. Die Abschaffung der Kontrollen der Kraftfahrzeugversicherung an den Grenzen gemäß der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie galt unter der Voraussetzung des Abschlusses einer Vereinbarung, aus der dann das Abkommen von 1972 hervorging. Diese Abschaffung der Kontrollen besteht weiterhin unter der Voraussetzung der fortgesetzten Gültigkeit der Geschäftsordnung.

78. Die *institutionelle* Wechselbeziehung zwischen den beiden Systemen ist sogar noch tiefgreifender. Im Allgemeinen leisten „nationale Versicherungsbüros“ Entschädigung nach Maßgabe des Systems der Grünen Karte. In den Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien werden Einrichtungen mit ähnlicher Funktion als „Entschädigungsstellen“ bezeichnet. Tatsächlich kann jedoch ein und dieselbe Einrichtung beide Funktionen wahrnehmen, d. h., sie kann als nationales Versicherungsbüro und als Entschädigungsstelle handeln.

79. In einigen Mitgliedstaaten bearbeitet eine einzige Einrichtung sowohl Ansprüche nach dem System der Grünen Karte als auch Ansprüche nach den Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien. In der Praxis vermag daher der Anspruchsteller kaum zu unterscheiden, ob die Behörde im Rahmen der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien oder im Rahmen des Systems der Grünen Karte tätig wird, da auch das nationale Verfahren häufig identisch ist. Litauen selbst ist ein Beispiel hierfür. In Deutschland hingegen ist die Funktion, Entschädigung zu leisten, auf zwei verschiedene Stellen verteilt.

80. *Verfahrensrechtliche* Verbindungen lassen sich am Beispiel des Art. 6 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie (früher Art. 5 der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) verdeutlichen. Nach der genannten Vorschrift achten die Mitgliedstaaten darauf, dass die der Regelung des Systems der Grünen Karte unterliegenden nationalen Versicherungsbüros bestimmte Informationen austauschen.

81. Ferner erfolgt entsprechend den Vorgaben des Art. 19 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie (früher Art. 4e der Dritten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie) die Schadensregulierung in beiden Systemen nach demselben Verfahren<sup>45</sup>.

82. Ganz nebenbei sei hinzugefügt, dass in den allgemein zugänglichen Dokumenten des Rates des Büros selbst ebenfalls die Verflechtungen des Systems der Grünen Karte und der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien zum Ausdruck kommen. In den Unterlagen ist von einer „Säule der Grünen Karte“ und von einer „Säule der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien“ die Rede, wodurch diese Säulen durchaus als Bauelemente einer einzigen übergeordneten Regelung erscheinen.

83. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich meiner Meinung nach, dass das System der Grünen Karte ungeachtet seiner formalen Eigenständigkeit mit dem System der Union inzwischen so weit verflochten ist, dass beide *de facto* ein Ganzes bilden<sup>46</sup>.

45 — Art. 4e wurde durch die Fünfte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie in die Dritte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie eingefügt. Vgl. 22. Erwägungsgrund der Fünften Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie. Ähnlich stellt auch der Rat des Büros auf seiner Website in chronologischer Reihenfolge die Geschichte der Zusammenführung, d. h. sowohl die Entwicklungen innerhalb des Systems der Grünen Karte als auch die innerhalb der Union dar – <http://www.cobx.org>. Den Geschädigten eines Verkehrsunfalls steht auf der Website des Rates des Büros eine Suchfunktion zur Verfügung, mit Hilfe deren sie die Möglichkeit haben, eine Wahl zwischen den unter das eine oder das andere System fallenden Einrichtungen zu treffen.

46 — Es sei noch angemerkt, dass der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der Verbindung zwischen der Vierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und einem Abkommen der in der genannten Richtlinie vorgesehenen Entschädigungsstellen und Garantiefonds unlängst einen entsprechenden Standpunkt vertreten hat, der der Regelung der Ersten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie in Bezug auf das Abkommen von 1972 nahekommt. Das Gericht hat im Ergebnis festgestellt, dass das Verhältnis zwischen den beiden Systemen nicht „zu technisch“ betrachtet werden dürfe, sondern vielmehr „als Bestandteil einer kohärenten Regelung, die als Ganzes gesehen werden muss“ – Urteil *Moreno/The Motor Insurers' Bureau* [2016] UKSC 52, Rn. 33 (Votum von Lord Mance).

d) *Jüngste Rechtsprechung zur Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung externer Handlungen*

84. Neben der internen Entwicklung des Systems der Kraftfahrzeugversicherung ist auch der allgemeine Kontext der jüngeren Rechtsprechung zur Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Art. 267 AEUV von Bedeutung. Seit dem Urteil *Sevince*<sup>47</sup> entscheidet der Gerichtshof, dass sich seine Auslegungsbefugnis nach Art. 267 AEUV nicht auf Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union im strengen Sinne beschränkt. Die Zuständigkeit erstreckt sich auch auf Handlungen, die, obwohl sie außerhalb des institutionellen Rahmens der Union vorgenommen wurden, zu einem späteren Zeitpunkt Bestandteil der Unionsrechtsordnung werden. Diese Befugnis ist durch den Gegenstand selbst von Art. 267 AEUV gerechtfertigt, der die einheitliche Anwendung aller zur Unionsrechtsordnung gehörenden Bestimmungen sichern soll<sup>48</sup>.

85. Zuletzt hat der Gerichtshof im Urteil *James Elliott Construction* seine Rechtsprechung zu seiner Zuständigkeit für die Auslegung einer vom CEN (einer privatrechtlichen Einrichtung) erlassenen und in der Reihe C des Amtsblatts veröffentlichten Norm bestätigt. Eine solche Norm sei Teil des Unionsrechts; dies gelte umso mehr, wenn die Einhaltung der Normen von der Kommission durchgesetzt werde<sup>49</sup>.

86. Wenn dies auf eine technische Norm zutrifft, die als bloße *Mitteilung* in der Reihe C des Amtsblatts veröffentlicht wurde, muss ich zu dem Ergebnis gelangen, dass es sich erst recht so bei dem Teil der Kommissionsentscheidung verhält, der im Amtsblatt als *verbindliche Rechtsnorm* in der Reihe L des Amtsblatts bekannt gemacht wird. Darüber hinaus ergeben sich, wie oben bereits ausgeführt, vollstreckungsbewehrte Verpflichtungen aus dieser Entscheidung<sup>50</sup>, deren Durchsetzung der Kommission obliegen dürfte.

87. Für diese Einschätzung spricht auch ein allgemeineres konstitutionelles Argument. Unlängst hat der Gerichtshof im Urteil *Ledra Advertising/Kommission und EZB*<sup>51</sup> entschieden, dass auch dann, wenn eine konkrete Handlung nicht als Handlung eines Unionsorgans angesehen werden kann, die mit einer Klage nach Art. 263 AEUV anfechtbar ist, die Union nicht unbedingt gegen Ansprüche aus außervertraglicher Haftung nach Art. 340 AEUV gefeit ist. Dies bedeutet entsprechend, dass die Unionsorgane selbst bei einer nach Art und Kontext etwas ungewöhnlichen Handlungsweise nicht völlig der gerichtlichen Kontrolle entgehen.

88. Das Gleiche gilt meines Erachtens logisch noch zwingender, sobald ein Unionsorgan eine ursprünglich externe Rechtsmaßnahme in das Unionsrecht übernimmt und mit Rechtsfolgen verbindet, indem es die Maßnahme *de facto* intern durchsetzt. In einem solchen Fall kann das Organ später nicht so tun, als sei nichts gewesen, und geltend machen, dass die Rechtsmaßnahme – da sie ursprünglich von einem Dritten ausgearbeitet worden sei – keine Handlung des Organs darstelle. Wollte man solche Lücken bei der gerichtlichen Kontrolle zulassen, wäre dies mit der Vorstellung von der Union als Rechtsunion unvereinbar<sup>52</sup>.

47 — Der Gerichtshof hat entschieden, dass er zur Auslegung der von einer Behörde gefassten Beschlüsse befugt ist, wenn diese Behörde durch ein von der Union geschlossenes internationales Übereinkommen eingerichtet wurde, mit dessen Durchführung sie betraut ist – Urteile vom 20. September 1990, *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, Rn. 8 bis 12), und vom 21. Januar 1993, *Deutsche Shell* (C-188/91, EU:C:1993:24, Rn. 17 bis 19).

48 — Urteile vom 20. September 1990, *Sevince* (C-192/89, EU:C:1990:322, Rn. 11), und vom 27. Oktober 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, Rn. 34).

49 — Urteil vom 27. Oktober 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821, Rn. 40, 43 und 46).

50 — Siehe oben, Nrn. 58 bis 61 der vorliegenden Schlussanträge.

51 — Urteil vom 20. September 2016, *Ledra Advertising/Kommission und EZB* (C-8/15 P bis C-10/15 P, EU:C:2016:701).

52 — Urteile vom 23. April 1986, *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23), vom 25. Juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 38), und vom 26. Juni 2012, *Polen/Kommission* (C-335/09 P, EU:C:2012:385, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

e) *Einbezogene Vorschriften, die sich auf den freien Personenverkehr auswirken*

89. Schließlich gibt es noch einen letzten, vielleicht eher nebensächlichen, aber dennoch bedeutsamen Punkt, der anzusprechen ist; es geht um den allgemeinen Kontext, in dem sowohl die Geschäftsordnung als auch die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien Anwendung finden, sowie den Zweck, zu dessen Verwirklichung beide Systeme in die Unionsrechtsordnung aufgenommen wurden.

90. Wie bereits oben dargelegt, wurden beide Systeme als Instrument zur Verwirklichung des freien Personenverkehrs eingeführt<sup>53</sup>. Andere Bereiche des freien Verkehrs wie Dienstleistungen, z. B. die Erbringung von Versicherungsdienstleistungen (wie dies in der Vierten und in der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie anerkannt wird), wurden dann mit beiden Systemen verbunden<sup>54</sup>.

91. Im Kontext der vorliegenden Rechtssache ist besonders von Bedeutung, dass die durch die Geschäftsordnung bzw. deren Rechtsvorgänger eingeführte Beteiligung der Mitgliedstaaten am System der Grünen Karte daher offensichtlich Auswirkungen hat auf die Freiheit von Personen, sich innerhalb der Union grenzüberschreitend zu bewegen<sup>55</sup>.

92. Ein alternativer (oder ergänzender) Lösungsansatz hinsichtlich der Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs führt daher nicht über Art. 267 Buchst. b AEUV, sondern über Art. 267 Buchst. a AEUV. Der Streitgegenstand im vorliegenden Fall fällt zweifellos und eindeutig in den Anwendungsbereich der Freizügigkeitsvorschriften des Vertrags. Die Vorschriften des abgeleiteten Unionsrechts in Form der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien und der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie, die denselben materiellen Bereich wie die Geschäftsordnung abdecken, wurden ja schließlich mit dem Ziel der Erleichterung des freien Personenverkehrs in der Union erlassen.

93. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Erstens muss angesichts der Verflechtung der beiden Systeme sichergestellt werden, dass die beiden Elemente des abgeleiteten Unionsrechts, nämlich die konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und die Geschäftsordnung, übereinstimmend angewendet werden<sup>56</sup>. Zweitens muss auch gewährleistet werden, dass die Anwendung dieser Instrumente sich nicht negativ auf die Freizügigkeit von Personen, etwa auf diejenigen, die als Unfallverantwortliche gelten, in einer Weise auswirken, die mit den Bestimmungen des Primärrechts unvereinbar ist.

94. Der Umstand, dass hier der Streitgegenstand in den Geltungsbereich der Bestimmungen des Vertrags über den freien Personenverkehr fällt, hat auch Konsequenzen für das Eingreifen der Verfahrensrechte der Betroffenen, wie sie insbesondere in Art. 47 der Charta verankert sind, worauf das nationale Gericht verweist.

53 — Siehe oben, Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge.

54 — Vgl. z. B. erster und zweiter Erwägungsgrund der Vierten oder zweiter Erwägungsgrund der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie.

55 — Vgl. z. B. die für Griechenland vorgesehene Ausnahme in der Vierten Entscheidung 86/218/EWG der Kommission vom 16. Mai 1986 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (ABl. 1986, L 153, S. 52).

56 — Sei es unter dem Gesichtspunkt der Vertragsbestimmungen wie in dem im vorliegenden Abschnitt behandelten Fall, sei es unter einem horizontalen Gesichtspunkt, was dann wieder zu der Parallele zum Urteil Dzodzi/Belgischer Staat zurückführt, wie sie Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Fournier angenommen hat (siehe oben, Nr. 68 und Fn. 40 der vorliegenden Schlussanträge).

95. Nach Art. 51 Abs. 1 der Charta gelten ihre Bestimmungen für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union<sup>57</sup>. Bei der Anwendung der Kommissionsentscheidung, die die Geschäftsordnung in die Unionsrechtsordnung einbezieht, führen die Mitgliedstaaten das Recht der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durch. Aus diesem Grund greifen auch die in der Charta vorgesehenen Garantien ein.

**f) Ergebnis bezüglich der Zuständigkeit des Gerichtshofs**

96. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen zu Form und Inhalt gelange ich zu dem Zwischenergebnis, dass der Gerichtshof zur Auslegung der der Kommissionsentscheidung als Anhang beigefügten Geschäftsordnung befugt ist.

**C. Rechte Dritter im Rahmen der Anwendung der Geschäftsordnung**

97. Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob die konsolidierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie und die Geschäftsordnung es einem nationalen Versicherungsbüro – hier Büro B – ermöglichen, seinen Zahlungsanspruch gegen Personen wie die Beklagten auf die bloße Tatsache zu stützen, dass der geltend gemachte Betrag vom Büro B an ein anderes nationales Versicherungsbüro – hier Büro A – gezahlt wurde. Das vorliegende Gericht fragt insbesondere auch konkret, ob das Büro B (als Kläger) in vollem Umfang die seinem Anspruch zugrunde liegende Haftung und dementsprechend die Höhe des Schadensersatzbetrags im Mitgliedstaat des Beklagten feststellen muss (erste Frage).

98. Des Weiteren erkundigt sich das vorliegende Gericht nach dem Umfang der Informationspflichten, die dem Büro A gegenüber Personen wie den Beklagten und dem Kläger obliegen (zweite und dritte Frage). Außerdem fragt es nach den Folgen einer Nichterfüllung dieser Pflicht (vierte Frage). Schließlich möchte das vorliegende Gericht klären lassen, ob der Betrag, den ein Büro einem anderen erstattet, angesichts der Geschäftsordnung nicht als Zahlungsverbindlichkeit, sondern als nicht erstattungsfähiges Risiko anzusehen ist (fünfte Frage).

99. Die erste Frage des vorliegenden Gerichts betrifft im Wesentlichen die Beweislast, die beim Kläger des Ausgangsverfahrens liegt. Dies wiederum steht in einem Zusammenhang mit den den Beklagten zu gewährenden Verfahrensgarantien. Meiner Ansicht nach ist die Antwort auf diese Frage für die Entscheidung über den im Ausgangsverfahren geltend gemachten Anspruch von grundlegender Bedeutung.

100. Demgegenüber beziehen sich die übrigen Fragen auf die Verpflichtungen, die dem Büro A und dem Büro B gegenseitig obliegen. Die Antwort auf diese Fragen liefert meines Erachtens keine sachdienlichen Hinweise auf die konkreten Rechte und Pflichten aus der Beziehung zwischen dem Büro B und den Beklagten, die Gegenstand des Anspruchs im beim nationalen Gericht anhängigen Ausgangsverfahren sind.

101. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage zu beantworten; sollte der Gerichtshof meinem Vorschlag für die Antwort auf diese Frage folgen, würden sich die anderen Vorlagefragen größtenteils erübrigen.

<sup>57</sup> — Urteile vom 6. Oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 25 bis 27 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 25. Mai 2016, Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a. (C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 13 bis 15 und die dort angeführte Rechtsprechung).

102. Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien im vorliegenden Fall keine Anwendung finden. Wie die Kommission in ihren Schriftsätzen und die litauische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt haben, wurde der den fraglichen Unfall betreffende Anspruch gemäß dem System der Grünen Karte bearbeitet. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diese Tatsache zu überprüfen. Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte bin ich der Meinung, dass die vorgelegte Frage ausschließlich anhand der Geschäftsordnung zu beantworten ist.

103. Allerdings äußert sich die Geschäftsordnung nicht zu den Verfahrensanforderungen, die erfüllt sein müssen, damit ein nationales Versicherungsbüro, auf das die Forderung eines anderen nationalen Versicherungsbüros übergegangen ist, eine Klage wie die im Ausgangsverfahren erheben kann. Die Geschäftsordnung betrifft die Beziehungen der jeweiligen nationalen Versicherungsbüros untereinander.

104. Folglich unterliegen sowohl die verfahrens- als auch die materiell-rechtlichen Vorschriften über Schadensersatzklagen wie die vom Kläger des Ausgangsverfahrens erhobene Regressklage zur Gänze dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, in dem die Klage anhängig gemacht wurde.

105. Wie ich jedoch in Teil B der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, wurde die Geschäftsordnung in eine Kommissionsentscheidung einbezogen. Sie ist damit zu einem Teil der Unionsrechtsordnung geworden. Da die Geschäftsordnung außerdem als Instrument zur Verbesserung des freien Personenverkehrs dient und daher eindeutig in den Anwendungsbereich der entsprechenden Vorschriften dieses Bereichs fällt, kommen die in der Charta vorgesehenen Mindeststandards zum Tragen. Dies ist der Kontext, in dem ich den Hinweis des nationalen Gerichts auf Art. 47 der Charta („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) in seiner ersten Frage prüfen werde.

106. Dementsprechend muss sichergestellt werden, dass bei der gerichtlichen Durchsetzung von aus der Geschäftsordnung erwachsenden Ansprüchen die durch die Charta gewährleisteten Mindestverfahrensgarantien bestehen. Diese Garantien gelten nicht nur für Unfallgeschädigte, sondern auch für die beschuldigten Unfallverantwortlichen, die entsprechenden Entschädigungsansprüchen ausgesetzt sind. Ein ausgewogener Ansatz ist umso wichtiger bei einem Sachverhalt, wie er im Ausgangsverfahren vorliegt, bei dem die Haftpflicht für den in Rede stehenden Unfall offenbar beide Fahrer trifft.

107. Bei einem horizontalen Vergleich ergibt sich, dass die Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien – wenn auch rudimentäre – Vorschriften über den Übergang des einer Entschädigungsstelle zustehenden Anspruchs enthalten, der gegen den Verantwortlichen eines Unfalls besteht, der zur Schädigung einer Person außerhalb von deren Wohnsitzmitgliedstaat führt<sup>58</sup>.

108. Vorliegend geht es zwar nicht um eine solche Fallgestaltung<sup>59</sup>, jedoch ist kaum vorstellbar, dass die in einem solchen Fall anzuwendenden Mindestverfahrensgarantien nicht ebenso wie bei dem Forderungsübergang ausgelegt werden sollten, der in anderen Fällen als dem des Ausgangsverfahrens vorgesehen ist.

109. Unter Berücksichtigung der Verflechtung der Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinien mit dem System der Grünen Karte in der Union bin ich der Auffassung, dass ein gemeinsamer verfahrensrechtlicher Mindestschutz nach Art. 47 der Charta für die Unfallverantwortlichen gelten muss. Wird ein solcher Schutz in einem System gewährt, darf sich das andere nicht unabhängig davon in der Unionsrechtsordnung entwickeln.

58 – Diese Regelung wurde durch die Vierte Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie eingeführt (vgl. Art. 20 bis 26 der konsolidierten Kfz-Haftpflichtversicherungsrichtlinie).

59 – Die Sachverhaltsdarstellung des vorlegenden Gerichts enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass Herr Floros außerhalb seines Wohnsitzmitgliedstaats geschädigt worden wäre.

110. Welcher Mindestschutz ist vor diesem Hintergrund und angesichts der vorstehenden Überlegungen hinsichtlich einer Regressklage wie der im Ausgangsverfahren erhobenen zu verlangen?

111. Bei dem im Ausgangsverfahren geltend gemachten Anspruch handelt es sich offenbar um einen zivilrechtlichen Anspruch aus außervertraglicher Haftung bzw. unerlaubter Handlung. Was die Verfahrensgarantien angeht, ist das Recht der Parteien auf einen wirksamen Rechtsbehelf und darauf, dass ihre Sache in einem fairen Verfahren öffentlich verhandelt wird, im Wesentlichen dahin zu verstehen<sup>60</sup>, dass die Beklagten Gelegenheit haben müssen, ihre Haftung und die Höhe des verlangten Schadensersatzes zu bestreiten. Diese Möglichkeit muss entweder in einem Gerichtsverfahren im Unfallmitgliedstaat (wenn ein solches Verfahren eingeleitet wurde) oder in einem Gerichtsverfahren in dem Mitgliedstaat gegeben sein, in dem die Regressklage erhoben wurde.

112. Es wäre mit diesen Anforderungen unvereinbar, wenn gegen denjenigen, der als Unfallverantwortlicher angesehen wird, automatisch die Vollstreckung aus einem Vergleich betrieben würde, der im Unfallmitgliedstaat geschlossen wurde und an dem der Unfallverantwortliche nicht beteiligt war. Zu demselben Ergebnis gelangt man unabhängig davon, ob ein solcher Sachverhalt als *res inter alios acta*<sup>61</sup> oder nach der verwandten *Maxime* eingestuft wird, nach der Verträge nur relative Wirkung haben<sup>62</sup>. Ein mit einer Regressklage geltend gemachter Schadensersatzanspruch nach dem System der Grünen Karte kann mit anderen Worten nicht aufgrund gegenseitiger Anerkennung entstehen<sup>63</sup>. Dem in den Gerichtsakten dargestellten Sachverhalt lässt sich aber entnehmen, dass im Ausgangsverfahren im erstinstanzlichen Urteil eben dieser Ansatz verfolgt wurde.

113. Die nähere Ausgestaltung der Verfahrensgarantien, die Personen wie den Beklagten des Ausgangsverfahrens zugesichert werden müssen, ist Sache der Mitgliedstaaten. Die bloße Mitteilung eines Versicherungsbüros an ein Versicherungsbüro in einem anderen Mitgliedstaat, dass Entschädigung nach Maßgabe der Geschäftsordnung gezahlt worden sei, kann nicht als hinreichender Nachweis für die Haftung und demzufolge die Höhe des Schadensersatzanspruchs gelten. Der Beweis für den von einem nationalen Versicherungsbüro im Wege einer Regressklage geltend gemachten Anspruch, die gegen eine Person erhoben wird, die für einen Verkehrsunfall im Mitgliedstaat der Zulassung des Kraftfahrzeugs verantwortlich gemacht wird, muss nach den in diesem Mitgliedstaat geltenden nationalen Vorschriften über die zivilrechtliche Haftung *in vollem Umfang* erbracht werden.

114. Auf den Punkt gebracht: Trotz ihrer Einbeziehung in die Unionsrechtsordnung durch eine Kommissionsentscheidung schafft die Geschäftsordnung keine Regelung der „gegenseitigen Anerkennung“. Das genaue Vorgehen beim Betreiben einer Regressklage ist Sache des nationalen Rechts. Art. 47 der Charta verlangt jedoch, dass derjenige, der als Unfallverantwortlicher angesehen wird, vor Gericht gehört wird, falls er seine Haftung bestreitet. Dies kann im Unfallmitgliedstaat oder in dem Mitgliedstaat geschehen, in dem die Regressklage gegen den Betroffenen erhoben wurde. Jedenfalls darf das Recht auf ein faires Verfahren nicht auf der Strecke bleiben. Es darf nicht aufgrund von Regelungslücken zwischen den Rechtssystemen verloren gehen.

60 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 28. Februar 2013, Réexamen Arango Jaramillo u. a./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, Rn. 41 und 42), vom 30. April 2014, FLSmith/Kommission (C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 25. Mai 2016, Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, Rn. 44 und 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 — *Res inter alios acta aliis neque nocere, neque prodesse potest*. Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Seagon (C-339/07, EU:C:2008:575, Nr. 26 und Fn. 12).

62 — Vgl. Urteil vom 7. Februar 2013, Refcomp (C-543/10, EU:C:2013:62, Rn. 16), unter Bezugnahme auf das französische Recht. Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Mazák in der Rechtssache Masdar (UK)/Kommission (C-47/07 P, EU:C:2008:342, Nr. 48).

63 — Dies entspräche der Regelung der Verordnung Nr. 1215/2012. Diese Regelung setzt die Existenz eines Urteils voraus, bei dem grundsätzlich von der Wahrung der einschlägigen Verfahrensgarantien ausgegangen werden kann. Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2012, L 351, S. 1).

## V. Ergebnis

115. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage des Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Oberster Gerichtshof, Litauen) wie folgt zu beantworten:

Die durch das Abkommen vom 30. Mai 2002 angenommene Geschäftsordnung des Rates der Büros, wie sie im Anhang der Entscheidung 2003/564/EG der Kommission vom 28. Juli 2003 zur Durchführung der Richtlinie 72/166/EWG des Rates in Bezug auf die Kontrolle der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung wiedergegeben ist, kann nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die automatische Vollstreckung aus einem Vergleich, der ohne Beteiligung derjenigen Person, die in dem Mitgliedstaat des Unfalls als verantwortlich angesehen wird, geschlossen wurde, gegen eben diese Person im Mitgliedstaat der Zulassung des Kraftfahrzeugs verlangt.

Das Vorliegen der Voraussetzungen für einen solchen Anspruch, der von einem nationalen Versicherungsbüro im Mitgliedstaat der Zulassung des Kraftfahrzeugs im Rahmen einer Regressklage gegen eine Person geltend gemacht wird, die als für einen Unfall verantwortlich angesehen wird, muss in vollem Umfang nach den in diesem Mitgliedstaat geltenden nationalen Vorschriften über die zivilrechtliche Haftung festgestellt werden, wobei gleichzeitig insbesondere die in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbürgten Garantien zu wahren sind.