SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN CHRISTINE STIX-HACKL vom 5. Oktober 2006 [1]

I — Einleitung

1. In der vorliegenden Vorabentscheidungssache hat sich der Gerichtshof mit der Frage zu befassen, ob eine Person im Bereich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung als „Fahrzeuginsasse" im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 90/232/EWG [2] des Rates anzusehen ist, wenn sie Opfer eines Verkehrsunfalls wird, nachdem sie sich in ein Fahrzeug gesetzt hat, das weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet war. Mit einer zweiten Frage begehrt das vorlegende Gericht vom Gerichtshof außerdem Aufschluss darüber, ob sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten auf Artikel 1 der Richtlinie 90/232 berufen können.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Gemäß Artikel 1 der Richtlinie 72/166/EWG des Rates [3] ist unter „Fahrzeug" „jedes maschinell angetriebene Kraftfahrzeug, welches zum Verkehr zu Lande bestimmt und nicht an Gleise gebunden ist, sowie die Anhänger, auch wenn sie nicht angekoppelt sind", zu verstehen.

3. Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie lautet:

„Jeder Mitgliedstaat trifft ... alle zweckdienlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Dritte Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. L 129, S. 33, im Folgenden: Dritte Richtlinie).

3 — 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. L 103, S. 1, im Folgenden: Erste Richtlinie).

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."

4. Artikel 2 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie 84/5/EWG des Rates [4] bestimmt:

„Jeder Mitgliedstaat trifft zweckdienliche Maßnahmen, damit jede Rechtsvorschrift oder Vertragsklausel in einer nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/166/EWG ausgestellten Versicherungspolice, mit der die Nutzung oder Führung von Fahrzeugen durch

— hierzu weder ausdrücklich noch stillschweigend ermächtigte Personen oder

— Personen, die keinen Führerschein für das betreffende Fahrzeug besitzen, oder

— Personen, die den gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf Zustand und Sicherheit des betreffenden Fahrzeugs nicht nachgekommen sind,

von der Versicherung ausgeschlossen werden, bei der Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/166/EWG bezüglich der Ansprüche von bei Unfällen geschädigten Dritten als wirkungslos gilt.

Die im ersten Gedankenstrich genannte Vorschrift oder Klausel kann jedoch gegenüber den Personen geltend gemacht werden, die das Fahrzeug, das den Schaden verursacht hat, freiwillig bestiegen haben, sofern der Versicherer nachweisen kann, dass sie wussten, dass das Fahrzeug gestohlen war.

4 — Zweite Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (ABl. L 8, S. 17, im Folgenden: Zweite Richtlinie).

Den Mitgliedstaaten steht es frei, bei Unfällen auf ihrem Gebiet Unterabsatz 1 nicht anzuwenden, wenn und soweit das Unfallopfer Schadensersatz von einem Sozialversicherungsträger erlangen kann."

Den bei Kraftfahrzeug-Verkehrsunfällen Geschädigten sollte unabhängig davon, in welchem Land der Gemeinschaft sich der Unfall ereignet, eine vergleichbare Behandlung garantiert werden.

5. Die 2., die 3., die 4. und die 5. Begründungserwägung der Dritten Richtlinie lauten:

Lücken bestehen insbesondere in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Versicherungspflicht für die Fahrzeuginsassen; sie sollten geschlossen werden, um diese besonders stark gefährdete Kategorie potenzieller Geschädigter zu schützen."

„Nach Artikel 3 der Richtlinie 72/166/EWG hat jeder Mitgliedstaat alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist. Der Umfang der Schadensdeckung sowie die Modalitäten des Versicherungsschutzes sollten im Rahmen dieser Maßnahmen bestimmt werden.

6. Artikel 1 der Dritten Richtlinie bestimmt:

Mit der Richtlinie 84/5/EWG ... wurden die Unterschiede bezüglich Höhe und Inhalt der Pflichtversicherungsverträge zur Deckung der Haftpflicht in den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich vermindert; erhebliche Unterschiede bestehen jedoch weiterhin hinsichtlich der Schadensdeckung durch eine solche Versicherung.

„Unbeschadet des Artikels 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 84/5/EWG deckt die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/166/EWG genannte Versicherung die Haftpflicht für aus der Nutzung eines Fahrzeugs resultierende Personenschäden bei allen Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers.

Im Sinne der vorliegenden Richtlinie entspricht der Begriff ‚Fahrzeug' dem in Artikel 1 der Richtlinie 72/166/EWG festgelegten Begriff."

B — *Nationales Recht*

7. Section 56 des Road Traffic Act 1961 (Straßenverkehrsgesetz 1961) sieht für die Benutzung eines Fahrzeugs eine Versicherungspflicht vor und lautet:

„(1) Die Führung eines mechanisch angetriebenen Fahrzeugs durch eine Person (im Folgenden: ‚Benutzer') ist auf öffentlichem Gelände untersagt, sofern nicht entweder ein Fahrzeugversicherer oder eine befreite Person für Schäden, die der Benutzer durch eine fahrlässige Benutzung des Fahrzeugs verursacht, haftet oder wenn

a) eine anerkannte Versicherungspolice in Kraft ist, nach der der Benutzer oder eine andere Person, die für einen Schaden haftet, der durch die fahrlässige Benutzung des Fahrzeugs durch dessen Benutzer verursacht wird, in unbegrenzter Höhe ... gegen alle Risiken versichert ist, für die der Benutzer oder dessen persönlicher Vertreter oder eine andere derartige Person oder deren persönlicher Vertreter jeder Person (außer den ausgenommenen Personen) gegenüber auf Ersatz der zu jener Zeit durch den fahrlässigen Gebrauch des Fahrzeugs durch den Benutzer einer Person oder an einer Sache entstandenen Schäden und Kosten haftet ..."

8. In Section 65(1)(a) des Road Traffic Act 1961, die durch Regulation 7 der European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (Straßenverkehrsverordnung 1992 [Pflichtversicherung] [Änderung]) eingefügt wurde, wird eine „ausgenommene Person" folgendermaßen definiert:

„a) Jede Person, die in Bezug auf eine Verletzung, die sie erlitt, als sie sich in oder auf einem mechanisch angetriebenen Fahrzeug befand ..., auf das sich das einschlägige Papier bezieht, das kein mechanisch angetriebenes Fahrzeug war oder keine Fahrzeuge waren, die eine Kombination von Fahrzeugen bilden, das bzw. die einer Klasse angehören, die für die Zwecke dieses Absatzes in vom Minister erlassenen Verordnungen spezifiziert wurde, wobei diese Verordnungen keine Pflichthaftpflichtversicherung für Mitfahrer vorsehen dürfen,

i) die sich in einem Teil eines mechanisch angetriebenen Fahrzeugs —

mit Ausnahme großer Fahrzeuge der öffentlichen Verkehrsbetriebe — befinden, sofern dieser Teil des Fahrzeugs nicht mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut ist;

b) Krafträder, die mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut sind.

(2) Subparagraph (1)(a) dieses Artikels tritt am 31. Dezember 1995 in Kraft.

..."

9. Der Minister hat aufgrund der ihm in Section 5 und Section 65(l)(a) des Road Traffic Act 1961 eingeräumten Befugnisse die Road Traffic Regulations 1992 erlassen, mit deren Artikel 4 in die Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (Pflichtversicherung) ein neuer Artikel 6 eingefügt wurde, der folgendermaßen lautet:

(3) Subparagraph (1)(b) dieses Artikels tritt am 31. Dezember 1998 in Kraft."

„(1) Die folgenden Fahrzeuge werden hiermit für die Zwecke der Section 65(l)(a) des Road Traffic Act spezifiziert:

a) Fahrzeuge außer Krafträder, die mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut sind;

10. Das vorlegende Gericht erklärt, dass Section 56 in Verbindung mit Section 65(l)(a) des Road Traffic Act 1961 bedeute, dass der Benutzer eines Fahrzeugs über eine anerkannte Haftpflichtversicherungspolice zur Deckung von Schäden verfügen müsse, die in dem Fahrzeug fahrenden anderen Personen als den ausgenommenen Personen entstünden. Ausgenommen seien Personen, die Ersatz eines Schadens verlangten, der ihnen entstanden sei, als sie sich in einem Fahrzeug befunden hätten, das kein Fahrzeug der in der Ministerialverordnung spezifizierten Art sei. Demzufolge bestehe bei Fahrzeugen der in der Ministerialverordnung spezifizierten Art eine Pflichthaftpflichtversicherung für Schäden, die mit diesen Fahr-

zeugen fahrende Einzelpersonen erlitten. Der Minister sei jedoch nicht befugt, durch die Spezifizierung eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugklasse die Pflichthaftpflichtversicherung auf Schäden zu erstrecken, die Einzelpersonen entstünden, die in irgendeinem Teil dieses Fahrzeugs oder dieser Fahrzeugklasse führen, der nicht mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut sei.

III — Sachverhalt und Ablauf des Ausgangsverfahrens, Vorlagefragen

11. Frau Farrell (im Folgenden: Klägerin) wurde am 26. Januar 1996 als Fahrzeuginsassin Opfer eines Verkehrsunfalls. Der Halter und Führer des Fahrzeugs, Herr Whitty (im Folgenden: Beklagter), verlor die Kontrolle über das Fahrzeug, das gegen eine Mauer stieß. Es handelte sich um einen Lieferwagen, der für die Beförderung von Mitfahrern im hinteren Teil des Fahrzeugs nicht konstruiert und gebaut war. Demzufolge war das Fahrzeug hinten nicht mit Sitzen ausgestattet. Zum Unfallzeitpunkt saß die Klägerin im Lieferwagen hinten auf dem Boden, d. h. dort, wo der Lieferwagen nicht mit Sitzen ausgestattet war.

12. Nach dem Unfall stellte sich heraus, dass der Beklagte nicht versichert war. Deshalb wandte sich die Klägerin wegen Schadensersatzes an das MIBI, wobei sie sich auf eine 1988 mit dem Minister for the Environment geschlossene Vereinbarung (im Folgenden: Vereinbarung) stützte. In dieser Vereinbarung hatte sich das MIBI verpflichtet, Verkehrsunfallopfern Schadensersatz zu leisten, wenn ein beteiligter Fahrzeugführer nicht über die im Road Traffic Act 1961 vorgeschriebene Haftpflichtversicherung verfügt.

13. Das MIBI weigerte sich jedoch, der Klägerin Schadensersatz zu leisten, weil sie in einem Teil des Fahrzeugs gefahren sei, der nicht mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut sei. Daher bestehe für die der Klägerin entstandenen Verletzungen keine Haftung aus der nach dem Road Traffic Act 1961 vorgeschriebenen Haftpflichtversicherung, so dass die Vereinbarung nicht zur Anwendung komme und das MIBI nicht verpflichtet sei, der Klägerin Schadensersatz zu leisten oder irgendein Urteil zu beachten, das die Klägerin gegen den Beklagten erstreiten könnte.

14. Im September 1997 erhob die Klägerin Klage gegen alle im Ausgangsverfahren Beklagten. Im Juli 2001 obsiegte sie gegen den Beklagten Whitty. Die Schadensbewertung wurde bis zur mündlichen Verhandlung vertagt.

15. Die Klägerin begehrte festzustellen, dass zum Zeitpunkt des Unfalls nicht alle ein-

schlägigen Vorschriften der Ersten Richtlinie in der durch die Dritte Richtlinie geänderten Fassung ordnungsgemäß in die nationale Rechtsordnung umgesetzt gewesen seien, insbesondere nicht Artikel 1 der Dritten Richtlinie. Vor dem nationalen Gericht widersprachen die beklagten Behörden und das MIBI der Auffassung, dass Artikel 1 der Dritten Richtlinie durch die zum Zeitpunkt des Unfalls geltenden nationalen Vorschriften nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei. Die fraglichen Behörden machten geltend, soweit die nationalen Rechtsvorschriften die Pflichthaftpflichtversicherung für Fahrzeuginsassen nicht auf den Teil eines mechanisch angetriebenen Fahrzeugs — mit Ausnahme großer Fahrzeuge der öffentlichen Verkehrsbetriebe — erstreckten, der nicht mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut sei, seien die einschlägigen Richtlinienbestimmungen durch diese Rechtsvorschriften in ordnungsgemäßer und zulässiger Weise umgesetzt worden. Nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften sei es nämlich zulässig, Fahrzeuginsassen von der Pflichthaftpflichtversicherung auszunehmen, die sich in diesem Teil eines Fahrzeugs aufhielten.

16. Unter diesen Umständen hat der irische High Court dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. War Irland ab 31. Dezember 1995 — dem Termin, bis zu dem es die Dritte Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung in Bezug auf Insassen von Fahrzeugen außer Motorrädern umzusetzen hatte — gemäß Artikel 1 der Dritten Richtlinie verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung für die Verletzung von Einzelpersonen vorzuschreiben, die in dem Teil eines Kraftfahrzeugs fahren, der nicht mit Sitzplätzen für Mitfahrer konstruiert und gebaut ist?

2. Falls die Frage zu 1 zu bejahen ist: Verleiht Artikel 1 der Dritten Richtlinie Einzelpersonen Rechte, auf die sie sich vor den nationalen Gerichten berufen können?

IV — Rechtliche Würdigung

A — *Vorbemerkungen*

17. Die vorliegende Rechtssache betrifft den gemeinschaftlichen Rahmen der Kraftfahr-

zeug-Haftpflichtversicherung. Dieser Rahmen ergibt sich aus einer Reihe von Richtlinien zur Erleichterung des Kraftfahrzeugverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten.

18. Mit der Ersten Richtlinie wurde für Kraftfahrzeuge die Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung zur Deckung von Personenschäden eingeführt. Der Versicherungsvertrag sollte im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten gemäß den Rechtsvorschriften dieser Staaten verursachte Schäden decken.

19. Mit der Zweiten Richtlinie sollten die Unterschiede bezüglich Höhe und Inhalt der Pflichtversicherungsverträge zur Deckung der Haftpflicht in den einzelnen Mitgliedstaaten u. a. durch die Festlegung von Mindestdeckungssummen vermindert werden. Außerdem soll die Pflichtversicherung sowohl Personen- als auch Sachschäden decken. Ferner sieht die Zweite Richtlinie vor, dass Vertragsklauseln, nach denen für die Nutzung oder Führung des Fahrzeugs durch nicht ermächtigte Personen, Personen, die keinen Führerschein besitzen, oder Personen, die den gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf Zustand und Sicherheit des betreffenden Fahrzeugs nicht nachgekommen sind, keine Deckung übernommen wird, geschädigten Dritten nicht entgegengehalten werden können [5]. Schließlich schreibt die Zweite Richtlinie die Schaffung eines Garantiefonds vor, durch den für Sach- oder Personenschäden, die durch ein nicht ermitteltes oder nicht versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, Ersatz zu leisten ist [6].

20. Die Dritte Richtlinie soll ebenfalls die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verringern, insbesondere dadurch, dass Lücken hinsichtlich der Versicherungspflicht für die Fahrzeuginsassen geschlossen werden [7]. Außerdem enthält die Dritte Richtlinie Vorschriften über den räumlichen Umfang der Deckung und über den Zugang zum Garantiefonds.

21. Die Vierte Richtlinie [8], die im Ausgangsverfahren nicht anwendbar ist, betrifft im Wesentlichen die Regulierung von Verkehrsunfällen, die sich außerhalb des Herkunftslandes des Geschädigten ereignet haben. Um dem geschädigten Dritten die Geltendmachung seiner Ansprüche zu erleichtern, ist es diesem nach der Vierten Richtlinie gestattet, seinen Schadensersatzanspruch in seinem

5 — Artikel 2 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie.

6 — Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie.

7 — Siehe insbesondere die fünfte Begründungserwägung der Dritten Richtlinie: „Lücken bestehen insbesondere in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Versicherungspflicht für die Fahrzeuginsassen; sie sollten geschlossen werden, um diese besonders stark gefährdete Kategorie potenzieller Geschädigter zu schützen."

8 — 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 (Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie) (ABl. L 181, S. 65, im Folgenden: Vierte Richtlinie).

Wohnsitzstaat gegenüber einem dort bestellten Schadensregulierungsbeauftragten des Versicherungsunternehmens der haftpflichtigen Partei geltend zu machen.

22. Schließlich wurde mit der Richtlinie 2005/14/EG [9] das gemeinschaftliche System der Kraftfahrzeugversicherung aktualisiert und verbessert, insbesondere dadurch, dass der in der Vierten Richtlinie vorgesehene Direktanspruch auf sämtliche Geschädigten ausgedehnt wurde.

23. Es ist festzustellen, dass der Gemeinschaftsrahmen von Anfang an in den älteren Rahmen der Grünen Karte eingefügt wurde, die am 1. Januar 1953 unter der Schirmherrschaft der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen eingeführt und vom Conseil des Bureaux, einer 1949 geschaffenen Einrichtung mit Sitz in London, verwaltet wurde. Mit diesem System soll zum einen verhindert werden, dass bei einem Verkehrsunfall geschädigte Dritte dadurch benachteiligt werden, dass die ihnen entstandenen Sach- oder Personenschäden von einem ausländischen und nicht von einem in ihrem Land wohnhaften Kraftfahrer verursacht wurden, und zum anderen, dass die Kraftfahrer an der Grenze eines jeden Landes, in das sie sich begeben wollen, einen Versicherungsvertrag abschließen müssen.

24. Das System der Grünen Karte beruht auf nationalen Versicherungsbüros [10]; diese sind für die Verwaltung und Bearbeitung von Unfällen zuständig, die von ausländischen Kraftfahrern verursacht wurden, und gewähren Deckung für die Kraftfahrzeug-Versicherungsbescheinigungen („Grüne Karte"), die die angeschlossenen Versicherungsgesellschaften ihren Versicherungsnehmern ausstellen.

25. Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Gemeinschaftsrecht die Einführung einer Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung vorgesehen hat. Geschädigte Dritte haben gegenüber dem Haftpflichtversicherer, hilfsweise gegenüber dem örtlich zuständigen Kraftfahrzeug-Garantiefonds, einen unmittelbaren Anspruch. Das Gemeinschaftsrecht hat jedoch keine Angleichung der Vorschriften über die Haftpflicht bei Verkehrsunfällen vorgenommen. Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße der Haftpflichtversicherer oder der Garantiefonds sich gegen-

9 — 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. L 149, S. 14).

10 — Diese werden in Artikel 1 der Ersten Richtlinie definiert als: „Berufsverband, der gemäß der am 25. Januar 1949 vom Unterausschuss für Straßenverkehr des Binnenverkehrsausschusses der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa ausgesprochenen Empfehlung Nr. 5 gegründet wurde und der Versicherungsunternehmen umfasst, die in einem Staat zur Ausübung der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung zugelassen sind."

über dem geschädigten Dritten nicht nur auf die fehlende Haftung des Versicherungsnehmers, sondern auch auf das Verhalten des geschädigten Dritten oder auf die im Versicherungsvertrag vorgesehenen Ausschlüsse berufen können [11].

B — *Zur ersten Vorlagefrage*

1. Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

26. Die Klägerin und die Kommission sind im Wesentlichen der Auffassung, dass Artikel 1 der Dritten Richtlinie vorschreibe, dass die Pflichtversicherung in allen Mitgliedstaaten Schäden decke, die Personen entstünden, die sich in einem Teil eines Fahrzeugs befänden, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet sei, während die irische Regierung und das MIBI die entgegengesetzte Ansicht vertreten.

27. Die Klägerin trägt unter Hinweis auf die Rechtssache Withers vor [12], dass die Mitgliedstaaten nach der Ersten und der Zweiten Richtlinie nicht verpflichtet seien, eine Haftpflicht für Personenschäden vorzuschreiben, die Personen entstünden, die sich in einem Teil eines Fahrzeugs befänden, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch dazu ausgerüstet sei. Außerdem seien die Pflichten der Staaten im Hinblick auf die Pflichtversicherung durch Artikel 1 der Dritten Richtlinie insofern geändert worden, als den Staaten vorgeschrieben worden sei, zu gewährleisten, dass die Versicherung alle Fahrzeuginsassen erfasse. Die Dritte Richtlinie lasse den Staaten in diesem Punkt also keinen Ermessensspielraum.

28. Der in Artikel 1 der Dritten Richtlinie verwendete Begriff „Fahrzeuginsasse" sei überhaupt nicht definiert. Aus dem in der Rechtssache Withers [13] erlassenen Beschluss ergebe sich, dass Fahrzeuginsassen Personen seien, die sitzend oder auch nicht sitzend in einem Fahrzeug befördert würden. Wenn der in der Dritten Richtlinie verwendete Begriff „Fahrzeuginsasse" dahin ausgelegt würde, dass er nur sitzende Personen bezeichne, dann hätte der Gerichtshof in dem genannten Beschluss nicht das Adjektiv „sitzend" zu verwenden brauchen. Außerdem erwähne der Gerichtshof die Fahrzeuginsassen auch in dem Abschnitt über den Teil des Fahrzeugs, der nicht mit Sitzplätzen ausgerüstet sei. Es sei offensichtlich, dass der Gerichtshof, wenn er zwischen Fahrzeuginsassen und sonstigen in einem Fahrzeug fahrenden Personen hätte unterscheiden wollen, die Begriffe „Person" oder „Einzelperson" anstatt „Fahrzeuginsasse" hätte verwenden können.

11 — Vgl. hierzu die genannte Regelung in Artikel 2 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie und, hinsichtlich des Garantiefonds, Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Zweiten Richtlinie.

12 — Beschluss des Gerichtshofes vom 14. Oktober 2002 in der Rechtssache C-158/01 (Withers, Slg. 2002, I-8301).

13 — Zitiert in Fußnote 12, Randnr. 21.

29. Demzufolge sei Artikel 1 der Dritten Richtlinie dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten verpflichte, eine Haftpflichtversicherung für Schäden vorzuschreiben, die Personen entstünden, die sich in einem Teil eines Fahrzeugs befänden, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet sei. Dieses werde durch den Abschnitt im Protokoll des Rates zur Annahme des Gemeinsamen Standpunkts über die Dritte Richtlinie nicht in Frage gestellt, wo es heiße: „Der Rat und die Kommission erklären, dass Artikel 1 nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten präjudiziert, die die Entschädigung eines Insassen, der für den Unfall haftbar ist, eines überzähligen Insassen oder eines Insassen betreffen, der in einem Fahrzeug mitbefördert wird, das nicht dazu ausgelegt ist, andere Personen als den Fahrer zu befördern." Da in der Richtlinie auf die im Protokoll des Rates enthaltene Feststellung nicht ausdrücklich Bezug genommen werde, könne dieses Protokoll nämlich gemäß der Rechtsprechung [14] zur Auslegung der Richtlinie nichts beitragen.

30. Die irische Regierung ist der Ansicht, sie habe die Dritte Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt, denn diese verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, sicherzustellen, dass die Haftpflichtversicherung Schäden erfasse, die Personen erlitten, die sich in einem Teil eines Fahrzeugs befänden, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet sei.

31. Da der Begriff „Fahrzeuginsasse" in der Dritten Richtlinie nicht definiert sei, sei es Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, welche der in einem Kraftfahrzeug fahrenden Personen als „Fahrzeuginsassen" im Sinne der Dritten Richtlinie anzusehen seien. Der Begriff „Fahrzeuginsasse" setze zwangsläufig ein Fahrzeug, das mit Sitzplätzen ausgestattet sei, und einen Sitz für den Mitfahrer voraus. Diese Auffassung stehe in Einklang mit dem Willen des Rates zum Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Richtlinie. Außerdem habe die Kommission erklärt, dass die Dritte Richtlinie dem nicht entgegenstehe, dass die Mitgliedstaaten Deckungsausschlüsse wie z. B. in den Regulations 1992 vorsähen [15].

32. Man müsse zwischen dem Begriff „Fahrzeuginsasse" im Sinne von Artikel 1 der Dritten Richtlinie und dem ganz allgemein

14 — Urteile vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 143/83 (Kommission/(Dänemark, Slg. 1985, 427, Randnrn. 12 f.) und vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89 (Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnrn. 17 f.).

15 — Die irische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf ein Schreiben des Direktors der Generaldirektion Finanzinstitutionen und Gesellschaftsrecht der Europäischen Kommission vom 4. Mai 1990, in dem es u. a. heiße, dass es völlig klar sei, dass die Mitgliedstaaten mangels einer Definition des Begriffes „Fahrzeuginsasse" in der Richtlinie offensichtlich eine gewisse Freiheit hätten, zu entscheiden, in welchen Fällen eine Person, die in gefährlicher oder vom Kraftfahrzeughersteller nicht vorgesehener Weise in oder auf einem Fahrzeug befördert werde, nicht mehr als „Fahrzeuginsasse" anzusehen sei.

verwendeten Begriff „Fahrzeuginsasse" unterscheiden, wie er zur Bezeichnung einer Person mit Ausnahme des Fahrers verwendet werde, die sich in oder auf einem Fahrzeug befinde. Da den Mitgliedstaaten, wie die Rechtssache Mendes Ferreira [16] zeige, ein Ermessen zustehe, sei es mangels irgendeiner Definition des Begriffes „Fahrzeuginsasse" in der Dritten Richtlinie deren Sache, zu entscheiden, in welchen Fällen eine Person, die in gefährlicher oder vom Kraftfahrzeughersteller nicht vorgesehener Weise in oder auf einem Fahrzeug befördert werde, nicht mehr als „Fahrzeuginsasse" im Sinne von Artikel 1 dieser Richtlinie anzusehen sei.

33. Außerdem entspreche diese Auffassung völlig den Erfordernissen der Rechtssicherheit. Ein Fahrzeug habe u. a. den Zweck, außer dem Fahrer weitere Personen sicher zu befördern. In diesem Zusammenhang sei zum einen auf die ständigen Bemühungen zur Verbesserung der Fahrzeugsicherheit und zum anderen auf die Erfordernisse sowohl des einzelstaatlichen als auch des gemeinschaftlichen Rechts in Bezug auf das Anlegen und die Verwendung von Sicherheitsgurten in Fahrzeugen zu verweisen [17].

Die Entscheidung Irlands, keine Pflichtversicherung im Hinblick auf Fahrzeuginsassen vorzuschreiben, die in einem Teil eines Fahrzeugs befördert würden, der für die Beförderung von Mitfahrern nicht bestimmt sei (z. B. auf der Schaufel eines Baggers), stehe mit der nationalen Verkehrssicherheitspolitik völlig im Einklang.

34. Es wäre mit diesem Ansatz vollkommen unvereinbar, wollte man zulassen, dass Mitfahrer in einem Teil eines Fahrzeugs befördert werden, der für die Beförderung von Mitfahrern nicht bestimmt und nicht mit geeigneten Haltesystemen versehen ist. Auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht wäre es paradox, Richtlinien über den Bau, die Ausrüstung und die Verwendung von Fahrzeugen zu erlassen, um deren Sicherheit zu standardisieren und das Vorhandensein von Sicherheitsgurten für alle Mitfahrer zu verlangen, und gleichzeitig darauf zu bestehen, dass Personen, die in irgendeinem Teil eines Fahrzeugs einschließlich des Daches oder unter dem Fahrzeug befördert würden, von einer Versicherung entschädigt würden, obwohl sie sich selbst in eine gefährliche Situation gebracht hätten.

35. Die Kommission trägt vor, dass es bei der Diskussion im Wesentlichen um den Umfang der aus Artikel 1 der Dritten Richtlinie resultierenden Verpflichtung gehe, für Personenschäden von Fahrzeuginsassen eine Pflichtversicherung vorzusehen. Die Situation der Fahrzeuginsassen sei vor Erlass

16 — Urteil vom 14. September 2000 in der Rechtssache C-348/98 (Mendes Ferreira und Delgado Correia Ferreira, Slg. 2000, I-6711).

17 — Die irische Regierung erwähnt z. B. die Richtlinie 76/115/EWG des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verankerungen der Sicherheitsgurte in Kraftfahrzeugen (ABl. 1976, L 24, S. 6), die Richtlinie 77/541/EWG des Rates vom 28. Juni 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sicherheitsgurte und Haltesysteme für Kraftfahrzeuge (ABl. L 220, S. 95), geändert durch die Richtlinie 90/628/EWG der Kommission vom 30. Oktober 1990 zur Anpassung der Richtlinie 77/541/EWG an den technischen Fortschritt (ABl. L 341, S. 1), und die Richtlinie 91/671/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlegepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen (ABl. L 373, S. 26).

dieser Richtlinie auf Gemeinschaftsebene nicht ausdrücklich geregelt gewesen. Doch sei mit dem genannten Artikel die in Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie vorgesehene Pflichtversicherung für Personenschäden auf „alle Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers" ausgedehnt worden; dies zeige sich im Übrigen an Randnummer 34 des Urteils Mendes und Delgado Correia Ferreira [18] [19].

36. Artikel 1 der Dritten Richtlinie sehe für den Versicherungsschutz der Fahrzeuginsassen die Einführung einer einheitlichen Regelung vor, womit zwangsläufig einhergehe, dass es eine gemeinschaftliche Definition des Begriffes „Fahrzeuginsasse" gebe. Da dieser Begriff jedoch in der Dritten Richtlinie nicht ausdrücklich definiert worden sei, sei ein „Fahrzeuginsasse" einfach „ein Reisender in oder auf einem öffentlichen oder privaten Verkehrsmittel; jede dort befindliche Person (‚occupant of such a conveyance'), die weder der Fahrer, der Pilot oder ein Mitglied der Besatzung ist" [20].

37. Die Dritte Richtlinie habe zum Ziel, den Verbrauchern im Bereich der Kraftfahrzeugversicherung ein hohes Schutzniveau zu gewähren, und dieses Ziel könne bei einer weiten Auslegung des Begriffes „Fahrzeuginsasse" am besten dadurch erreicht werden, dass jeder Person, die in einem Fahrzeug fahre, Schutz gewährt werde. Außerdem sei der Begriff „Fahrzeug" in Artikel 1 Absatz 1 der Ersten Richtlinie sehr allgemein definiert. Auch enthalte die Regelung einen speziellen Ausschluss für Personen, die freiwillig und wissentlich ein gestohlenes Fahrzeug bestiegen hätten. Sie enthalte jedoch nichts für den Fall, dass sich jemand in einer vom Hersteller nicht vorgesehenen Art und Weise in einem Fahrzeug befinde, wenngleich natürlich anzunehmen sei, dass dies für die öffentliche Ordnung die gleichen Probleme aufwerfe.

38. Zu der Erklärung, die bei Erlass des Gemeinsamen Standpunkts des Rates in das Protokoll des Rates aufgenommen worden sei, sei zu bemerken, dass eine so allgemein gefasste Erklärung, die in keiner Vorschrift des abgeleiteten Rechts auftauche, zu dessen Auslegung nicht herangezogen werden könne [21]. Insbesondere könne eine Erklärung, die im Widerspruch zum Wortlaut oder zur Systematik einer Richtlinie stehe, keine Änderung des Kreises der durch die Pflichtversicherung zu schützenden Personen bewirken [22].

39. Außerdem sei die Erklärung nicht ausdrücklich zu dem Zweck erstellt worden, den

18 — Urteil zitiert in Fußnote 16.

19 — „Zwar wurde durch Artikel 1 der Dritten Richtlinie die durch Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie in der durch die Zweite Richtlinie erläuterten und ergänzten Fassung vorgeschriebene Deckungspflicht auf Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers ausgedehnt, doch ergibt sich aus den Randnummern 27 bis 29 des vorliegenden Urteils, dass er nicht die Art der zivilrechtlichen Haftung vorschreibt, die die Kraftfahrzeug-Pflichtversicherung decken muss."

20 — Von der Kommission dem *New Shorter Oxford Dictionary, 1993*, entnommene Definition.

21 — Urteile Antonissen, zitiert in Fußnote 14, und vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-402/03 (Skov u. a., Slg. 2006, I-199).

22 — Siehe entsprechend Urteil Skov u. a. (Randnr. 43).

Begriff „Fahrzeuginsasse" als solchen zu klären, und daher auch nicht, um den Umfang der Versicherungspflicht festzulegen. Die genannte Erklärung beziehe sich vielmehr auf bestimmte Situationen, in denen die Entschädigung aufgrund von Erwägungen im Zusammenhang mit der Haftung des Opfers begrenzt werden könnte.

40. Bezüglich dieser Begrenzung sei auf die Rechtssache Candolin [23] zu verweisen, in der sich der Gerichtshof mit einer Vorschrift des finnischen Rechts habe auseinandersetzen müssen, nach der es zulässig gewesen sei, die Entschädigung eines Fahrzeuginsassen aufgrund seiner eigenen Haftung zu begrenzen, wenn der Fahrzeugführer betrunken gewesen sei. Der Gerichtshof habe in jener Rechtssache die Auffassung zurückgewiesen, dass das Gemeinschaftsrecht für die Beurteilung des Umfangs des Beitrags des Fahrzeuginsassen zu dem von ihm erlittenen Schaden nach dem nationalen Haftungsrecht keine Beschränkungen vorsehe; der Umfang der Entschädigung könne nur unter außergewöhnlichen Umständen auf der Grundlage einer Einzelfallbeurteilung (und nicht aufgrund von allgemeinen und abstrakten Kriterien) begrenzt werden [24]. Hierzu sei auf die nach Einleitung des Ausgangsverfahrens eingetretene Änderung der Dritten Richtlinie durch die Richtlinie 2005/14 hinzuweisen, durch die in Artikel 1 der Dritten Richtlinie [25] ein neuer Absatz eingefügt worden sei [26].

41. Überdies könne man die Situation einer Person, die es lediglich hinnehme oder die sich entscheide, in einem nicht mit Sitzen für Mitfahrer ausgerüsteten Teil eines Fahrzeugs zu fahren, nicht mit den ganz besonderen und ernsten Umständen vergleichen, die eine Ausnahme von der Haftpflichtversicherung rechtfertigten. Eine solche Ausnahme sei in der Dritten Richtlinie für Fahrzeuginsassen vorgesehen, die freiwillig und wissentlich in einem gestohlenen Fahrzeug führen, sowie auch in der Zweiten Richtlinie, nach der eine Ausnahme von der Schadensersatzpflicht bei Personen bestehe, die das Fahrzeug, das den Unfall verursacht habe, freiwillig bestiegen hätten, sofern sie nachweislich gewusst hätten, dass das Fahrzeug nicht versichert gewesen sei.

42. Die Kommission sei daher der Ansicht, dass der Begriff „Fahrzeuginsasse" im Sinne von Artikel 1 der Dritten Richtlinie ein sehr weiter Begriff sei, der jede Person erfasse, die in einem Fahrzeug befördert werde.

2. Rechtliche Würdigung

a) Wortlaut und normativer Kontext von Artikel 1 der Dritten Richtlinie

23 — Urteil vom 30. Juni 2005 in der Rechtssache C-537/03 (Candolin, Slg. 2005, I-5745).

24 — Urteil Candolin, Randnrn. 29 und 30.

25 — Angeführt in Fußnote 9.

26 — „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jede gesetzliche Bestimmung oder Vertragsklausel in einer Versicherungspolice, mit der ein Fahrzeuginsasse vom Versicherungsschutz ausgeschlossen wird, weil er wusste oder hätte wissen müssen, dass der Fahrer des Fahrzeugs zum Zeitpunkt des Unfalls unter dem Einfluss von Alkohol oder einem anderen Rauschmittel stand, bezüglich der Ansprüche eines solchen Fahrzeuginsassen als wirkungslos gilt."

43. In Artikel 1 der Ersten Richtlinie ist zwar der Begriff „Fahrzeug" definiert, jedoch nicht der des „Fahrzeuginsassen". Außerdem ist in Artikel 1 der Dritten Richtlinie von „allen Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers" die Rede, womit zum Ausdruck kommt, dass der Fahrer nicht die Eigenschaft eines Fahrzeuginsassen hat [27].

44. Die irische Regierung bestreitet nicht, dass der Begriff des Fahrzeuginsassen nach einem weiten Verständnis jede Person erfasst, die sich „in oder auf" einem Fahrzeug befindet.

45. Daraufhin stellt sich die Frage, ob aus dem Kreis der Fahrzeuginsassen im weiten Sinne diejenigen auszuschließen sind, die sich im Fahrzeug befinden, wenn dieses nicht zu ihrer Beförderung bestimmt und/oder dazu nicht ausgerüstet ist.

46. Die irische Regierung befürwortet mit Unterstützung des MIBI einen engeren Begriff des Fahrzeuginsassen, wonach geschädigte Dritte, die ein Fahrzeug besteigen, das weder zu ihrer Beförderung bestimmt noch dazu ausgerüstet ist, von der Deckung durch die Pflichtversicherung ausgenommen wären. Nach Ansicht der irischen Regierung ist dieser Ansatz aus Gründen der Kohärenz mit der Regelung über die Straßenverkehrssicherheit gerechtfertigt, denn die Einbeziehung solcher Personen in den Schutzbereich der Pflichtversicherung liefe darauf hinaus, der Versicherung die Haftung für ein bewusst gefährliches Verhalten aufzuerlegen.

47. Das Streben der irischen Regierung nach Kohärenz ist zwar beachtlich, die damit befürwortete Auslegung von Artikel 1 der Dritten Richtlinie liefe jedoch auf die Einführung einer Unterscheidung zwischen geschädigten Dritten hinaus, die sich nicht aus dem Wortlaut der Richtlinie ergibt. Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass das einschlägige Gemeinschaftsrecht bei Fahrzeuginsassen, die freiwillig und wissentlich ein gestohlenes Fahrzeug bestiegen haben [28], eine ausdrückliche Ausnahme von der Versicherungspflicht vorsieht und eine Ausnahme von der Haftpflichtversicherung bei Personen, die das Fahrzeug, das den Schaden verursacht hat, freiwillig bestiegen haben, sofern sie nachweislich wussten, dass das Fahrzeug nicht versichert war [29]. Es ist daher nicht zweckmäßig, für den Versicherungsschutz von Fahrzeuginsassen stillschweigende Beschränkungen einzuführen.

27 — Zu den Schwierigkeiten der konkreten Bestimmung des Fahrers sei auf die sehr aufschlussreiche Studie des Centre du droit de la consommation de l'université de Louvain (Zentrum für Verbraucherrecht der Universität Löwen, Belgien) verwiesen, die sich mit der Rechtslage in Belgien befasst: „La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989" („Der Begriff des Fahrers nach dem Gesetz vom 21. November 1989"), *Forum de l'assurance*, 2006.

28 — Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Zweiten Richtlinie.

29 — Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Zweiten Richtlinie.

48. Hinsichtlich des fehlenden Versicherungsschutzes für Personen, die sich freiwillig einer Gefahr aussetzen, über die sie sich hätten im Klaren sein müssen, ist im Einklang mit dem von der irischen Regierung eingenommenen Standpunkt auf die Rechtssache Candolin [30] zu verweisen, bei der es um eine Vorschrift des finnischen Rechts ging, nach der die Entschädigung eines Fahrzeuginsassen — dem unterstellt wurde, durch sein eigenes Fehlverhalten zum Schadenseintritt beigetragen zu haben — reduziert werden konnte, wenn der Fahrzeugführer betrunken gewesen war. Nachdem der Gerichtshof darauf hingewiesen hatte, dass die ersten drei Richtlinien über die Kraftfahrzeugversicherung keine Harmonisierung der Haftpflichtvorschriften bei Verkehrsunfallschäden bewirkt hätten, stellte er fest, dass diese Vorschriften die genannten Richtlinien nicht ihrer praktischen Wirksamkeit berauben dürften. Das sei dann der Fall, wenn der Schadensersatzanspruch des Opfers aufgrund von allgemeinen und abstrakten Kriterien und nicht aufgrund einer individuellen Beurteilung seines Verhaltens reduziert werde. Obwohl sich die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften nicht auf das Haftungsrecht beziehen, könnte diese Überlegung bedeuten, dass bei bestimmten Kategorien beförderter Personen der Versicherungsschutz nicht aus mit der abstrakten Gefährlichkeit ihres Verhaltens zusammenhängenden Gründen reduziert oder ausgeschlossen werden kann.

49. Schließlich ist festzustellen, dass auch bei der Richtlinie 2005/14, die allerdings im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, hinsichtlich der Beschränkung des Versicherungsschutzes für Fahrzeuginsassen ein restriktiver Ansatz gewählt wurde. Artikel 1 der Dritten Richtlinie in der durch die Richtlinie 2005/14 geänderten Fassung [31] bestimmt Folgendes: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jede gesetzliche Bestimmung oder Vertragsklausel in einer Versicherungspolice, mit der ein Fahrzeuginsasse vom Versicherungsschutz ausgeschlossen wird, weil er wusste oder hätte wissen müssen, dass der Fahrer des Fahrzeugs zum Zeitpunkt des Unfalls unter dem Einfluss von Alkohol oder einem anderen Rauschmittel stand, bezüglich der Ansprüche eines solchen Fahrzeuginsassen als wirkungslos gilt“ [32].

b) Der Zweck von Artikel 1 der Dritten Richtlinie

50. Es ist zu prüfen, ob der Zweck von Artikel 1 der Dritten Richtlinie die vorstehend dargelegten, auf den Wortlaut und den normativen Kontext gestützten Einwände bestätigt.

51. Die Dritte Richtlinie hat den Stand des Gemeinschaftsrechts, was die Deckung der

30 — Angeführtes Urteil, Randnr. 23.

31 — Angeführt in Fußnote 9.

32 — Fünfzehnte Begründungserwägung der Richtlinie 2005/14.

Fahrzeuginsassen durch die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung angeht, erheblich verändert. In der Rechtssache Withers, bei der es um einen ähnlichen Sachverhalt wie im Ausgangsverfahren ging, hat der Gerichtshof hinsichtlich der Ersten und der Zweiten Richtlinie für Recht erkannt, dass „sie der Beibehaltung nationaler Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, nach denen die verbindliche Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung Personenschäden von Insassen eines Fahrzeugs, bei dem es sich nicht um ein großes Fahrzeug öffentlicher Verkehrsbetriebe handelt, nur dann abzudecken hat, wenn diese in einem Teil des Fahrzeugs befördert wurden, der so konstruiert und gefertigt wurde, dass er Sitzplätze für Fahrzeuginsassen enthält“ [33].

52. Diese Rechtsprechung dürfte für die vorliegende Rechtssache nicht maßgeblich sein, denn die Dritte Richtlinie verfolgt den Zweck, „Lücken [zu schließen, die] ... in einigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Versicherungspflicht für die Fahrzeuginsassen [bestehen]“ [34], indem der in Artikel 3 Absatz 1 der Dritten Richtlinie vorgesehene Haftpflichtversicherungsschutz auf „alle Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers“ ausgedehnt wird [35].

53. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass diese Ausdehnung dem Schutz einer „besonders stark gefährdeten Kategorie potenzieller Geschädigter“ dienen soll [36]. Diese Verletzlichkeit gilt, wie die Kommission zutreffend bemerkt, für alle beförderten Personen. Das Vorbringen der Kommission hinsichtlich des Erfordernisses eines hohen Verbraucherschutzniveaus, wie sie es in der dreizehnten Begründungserwägung zum Ausdruck gebracht hat, kann jedoch kaum überzeugen, denn das Gebot des Verbraucherschutzes darf das Verhalten des Mitfahrers, der sich bewusst einer Gefahr aussetzt, nicht außer Acht lassen.

54. Da die Dritte Richtlinie eine Angleichung des Inhalts und des Umfangs der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung bezweckt, ist anzunehmen, dass der in Artikel 1 der Dritten Richtlinie verwendete Begriff „Fahrzeuginsasse“ auf Gemeinschaftsebene einheitlich ausgelegt werden muss. Das Fehlen einer solchen einheitlichen Auslegung hätte sonst zur Folge, dass die Lücken, die durch die Dritte Richtlinie geschlossen werden sollen, gerade fortbestehen.

55. Die von der irischen Regierung vorgeschlagene Auslegung liefe Gefahr, neue Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen. Wäre nämlich der Begriff „Fahr-

33 — Siehe Randnr. 22 des oben in Fußnote 12 angeführten Beschlusses.

34 — Fünfte Begründungserwägung der Dritten Richtlinie.

35 — Siehe hierzu Urteil Mendes Ferreira, angeführt in Fußnote 16, Randnr. 34.

36 — Fünfte Begründungserwägung der Dritten Richtlinie.

zeuginsasse" auf Fahrzeuginsassen beschränkt, die Sitze benutzen, die zu ihrer Beförderung bestimmt sind, so könnten sich Divergenzen zum Nachteil derartiger Fahrzeuginsassen ergeben [37].

56. In diesem Zusammenhang kann der Begriff des Fahrzeuginsassen im Sinne von Artikel 1 der Dritten Richtlinie kaum vom Verhalten des Opfers eines Straßenverkehrsunfalls abhängen. In Wirklichkeit ist die Gefährlichkeit des Verhaltens des Opfers eines Straßenverkehrsunfalls — unabhängig davon, ob es mit einem versicherungspflichtigen Fahrzeug gefahren ist oder nicht — im Rahmen des Haftungsrechts zu berücksichtigen und nicht im Rahmen der Klage des Opfers gegen den Haftpflichtversicherer oder, hilfsweise, gegen die in Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie genannte Stelle. Es steht dem Versicherer oder der genannten Stelle frei, gegen die Person, deren Verhalten zum Schadenseintritt beigetragen hat, Klage zu erheben.

c) Ergebnis

57. Der Hinweis der irischen Regierung auf die im Schreiben vom 4. Mai 1990 wiedergegebene Gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission im Protokoll des Rates zur Annahme des Gemeinsamen Standpunkts des Rates dürfte kaum einschlägig sein. Eine im Protokoll des Rates wiedergegebene allgemeine Erklärung, die in einer Vorschrift des abgeleiteten Rechts nicht erwähnt wird, kann nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht zur Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden [38]; auf jeden Fall sieht die fragliche Erklärung nur eine Begrenzung der „Entschädigung des Fahrzeuginsassen" vor, wenn dieser zum Schadenseintritt beigetragen hat. Diese Erklärung dürfte sich also auf die Haftungsregeln beziehen und kann nicht den Umfang der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften beschränken, mit denen ein einheitlicher Umfang des Versicherungsschutzes gewährleistet wird, und zwar unter Ausschluss einer jeden auf das Verhalten des Fahrzeuginsassen abstellenden Beschränkung, sofern nicht ausdrücklich eine Ausnahme vorgesehen ist.

58. Artikel 1 der Richtlinie 90/232 ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat eine nationale Rechtsvorschrift beibehält, die einen Ausschluss von der Pflichthaftpflichtversicherung bei Personenschäden vorsieht, die Personen entstanden sind, die in einem Teil eines Fahrzeugs gefahren sind, der weder für die Beförderung

37 — Vgl. z. B. in Frankreich Artikel A211-3 des Code des assurances (Versicherungsgesetzbuch): „Eine hinreichend sichere Beförderung liegt vor a) bei Personenkraftwagen, ... wenn die Fahrzeuginsassen innerhalb des Fahrzeugs befördert werden, b) bei Lastkraftwagen, wenn die beförderten Personen entweder innerhalb der Kabine, auf einer mit einem Geländer versehenen Fläche oder innerhalb eines geschlossenen Aufbaus Platz genommen haben und es sich nicht um mehr als acht Personen zuzüglich Fahrer handelt. ... *Kinder im Alter von unter zehn Jahren zählen im Rahmen der genannten Vorschriften nur zum halben Wert* ..." (Hervorhebung durch mich).

38 — Vgl. die in Fußnote 21 angeführten Urteile.

von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet war.

C — *Zur zweiten Vorlagefrage*

59. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 1 der Dritten Richtlinie Einzelpersonen Rechte verleiht, auf die sie sich vor den nationalen Gerichten berufen können.

1. Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

60. Die Klägerin und die Kommission tragen vor, dass Artikel 1 der Dritten Richtlinie Rechte verleihe, auf die sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten unmittelbar berufen könnten. Die irische Regierung und das MIBI sind demgegenüber der Auffassung, dass sich diese Frage nicht einmal stelle, da diese Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt worden sei.

61. Die Klägerin macht geltend, dass eine Richtlinie unmittelbare Wirkung haben könne, wenn die den Mitgliedstaaten auferlegten Pflichten hinreichend klar und deutlich seien. Die Tatsache, dass der Gerichtshof dies im Fall der Dritten Richtlinie für gegeben halte, ergebe sich aus dem Wortlaut des Beschlusses Withers. Wenn der Gerichtshof in Randnummer 20 dieses Beschlusses [39] nicht festgestellt habe, dass die Dritte Richtlinie nicht die erforderlichen Merkmale aufweise, um unmittelbare Wirkung zu entfalten, so zeige dies, dass allein der Unfallzeitpunkt einer Geltendmachung der Dritten Richtlinie entgegengestanden habe. Deshalb sei auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 1 der Dritten Richtlinie unmittelbare Wirkung hat, da er hinreichend klar und deutlich formuliert ist.

62. Die irische Regierung vertritt mit Unterstützung des MIBI die Auffassung, dass man sich nicht auf die unmittelbare Wirkung der Dritten Richtlinie berufen müsse, da sie diese ordnungsgemäß umgesetzt habe. Unbeschadet dieser Auffassung weist sie allerdings darauf hin, dass sich eine solche unmittelbare Wirkung keineswegs aus dem Beschluss Withers ergebe. Das MIBI bestreitet, dass es dem Staat im Sinne der im Urteil Foster genannten Kriterien [40] unterstehe, und verweist in dieser Hinsicht auf seine privatrechtliche Rechtsform und auf die Tatsache, dass es seine Aufgaben im Bereich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung aufgrund einer mit dem Staat frei ausgehandelten Vereinbarung ausübe.

39 — „Der Unfall, um den es im Ausgangsverfahren geht, ereignete sich ... vor Ablauf der in der Dritten Richtlinie für Irland festgesetzten Umsetzungsfrist ... Daher können sich die Parteien des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht nicht auf diese Richtlinie berufen."

40 — Urteil vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-188/89 (Foster, Slg. 1990, I-3313, Randnr. 18).

63. Die Kommission erinnert daran, dass sich Einzelpersonen gegenüber einem Mitgliedstaat unmittelbar auf eine Richtlinie berufen könnten, sofern diese unbedingt und hinreichend bestimmt sei. Daher stelle sich ihrer Ansicht nach die Vorfrage, ob das MIBI dem Staat im Sinne der im Urteil Foster genannten Kriterien [41] unterstehe. Dazu müsste das MIBI eine Organisation oder Einrichtung sein, die dem Staat oder dessen Aufsicht unterstehe oder mit besonderen Rechten ausgestattet sei, die über diejenigen hinausgingen, die nach den Vorschriften für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gälten. Das MIBI sei in Anbetracht seiner öffentlichen Aufgabe als dem Staat unterstehend anzusehen. Im Übrigen sei auf das Urteil des irischen Circuit Court zu verweisen, der zu einem ähnlichen Ergebnis gekommen sei [42].

Haftung bestimmt werden. Natürlich lasse Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen hinsichtlich der Art, wie sie ihr Pflichtversicherungssystem organisierten, jedoch handele es sich dabei um ein rein organisatorisches Ermessen, das sich nicht auf den Umfang der grundlegenden Versicherungspflicht beziehe. Die Kommission schlägt daher vor, festzustellen, dass sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten unmittelbar auf Artikel 1 der Dritten Richtlinie berufen können.

2. Rechtliche Würdigung

64. Es sei daher nur noch zu prüfen, ob Artikel 1 der Dritten Richtlinie unbedingt und hinreichend bestimmt formuliert sei, so dass man sich auf ihn gegenüber dem MIBI berufen könne. Artikel 1 bestimme, dass die Versicherung die Haftpflicht für aus der Nutzung eines Fahrzeugs resultierende Personenschäden bei allen Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers decke; ausdrücklich seien nur diejenigen ausgenommen, die wissentlich in einem gestohlenen Fahrzeug führen. Anhand dieses Artikels könnten also sowohl die Begünstigten als auch die Art der durch die Pflichtversicherung zu deckenden

65. Angesichts des dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalts will das vorlegende Gericht offenbar wissen, ob sich die Klägerin auf Artikel 1 der Dritten Richtlinie berufen kann, um die nationalen Rechtsvorschriften auszuschließen, nach denen die Pflichtversicherung — und demzufolge die Leistungen des MIBI — von Personen, die in einem Teil eines Fahrzeugs fahren, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet ist, nicht in Anspruch genommen werden kann.

41 — Urteil angeführt in Fußnote 40.

42 — Urteil vom 29. Oktober 1999 (Dublin Bus gegen MIBI).

66. Nach der Rechtsprechung [43] kann sich der Einzelne gegenüber einem Staat nur auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen berufen.

67. Artikel 1 der Dritten Richtlinie bestimmt, dass die Pflichtversicherung „die Haftpflicht für aus der Nutzung eines Fahrzeugs resultierende Personenschäden bei allen Fahrzeuginsassen mit Ausnahme des Fahrers" deckt; ausgenommen sind lediglich diejenigen, die wissentlich in einem gestohlenen Fahrzeug fahren. Da nach dem fraglichen Artikel sowohl die Begünstigten als auch die Art der durch die Pflichtversicherung zu deckenden Haftung bestimmt werden kann, folgt daraus, dass er dem Einzelnen einen unbedingten und hinreichend bestimmten Anspruch verleiht. Dem steht auch nicht entgegen, dass Artikel 1 der Dritten Richtlinie auf Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie verweist, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, „alle zweckdienlichen Maßnahmen [zu treffen], um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist". In den nachfolgenden Richtlinien wurde den Mitgliedstaaten zwar ein gewisser Spielraum bei der Anwendung ihrer Vorschriften im Bereich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung eingeräumt, jedoch wurden deren Inhalt und Umfang mit diesen Richtlinien präzisiert. Was nun die Fahrzeuginsassen angeht, deren Definition sich ausschließlich aus dem Gemeinschaftsrecht ergibt, so kann deren Rechtsstellung anhand der drei aufeinanderfolgenden Richtliniengenerationen bestimmt werden.

68. Ein besonderes Problem ergibt sich im vorliegenden Fall insofern, als das verunglückte Fahrzeug nicht versichert war und das Opfer, die Klägerin, vom MIBI als der anerkannten Stelle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie Schadensersatz fordert.

69. Da es sich um eine zivilrechtliche Einrichtung handelt, deren Mitglieder die in Irland auf dem Kraftfahrzeugversicherungsmarkt vertretenen Versicherungsgesellschaften sind und die an den Staat durch eine zivilrechtliche Vereinbarung [44] gebunden ist, um Aufgaben der in Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie vorgesehenen Stelle auszuüben, ist zu prüfen, ob das MIBI dem Staat im Sinne der im Urteil Foster [45] genannten Kriterien untersteht. Der Gerichtshof hat festgestellt, „dass sich die Einzelnen auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie gegenüber Organisationen oder Einrichtungen berufen können, die dem Staat oder dessen Aufsicht

43 — Vgl. z. B. Urteil vom 19. Januar 1983 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1983, 53).

44 — Vereinbarung zwischen dem MIBI und dem Minister for the Environment vom 21. Dezember 1988.

45 — Angeführt in Fußnote 40, Randnr. 18.

unterstehen oder mit besonderen Rechten ausgestattet sind, die über diejenigen hinausgehen, die nach den Vorschriften für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gelten". „Demgemäß gehört jedenfalls eine Einrichtung, die unabhängig von ihrer Rechtsform kraft staatlichen Rechtsakts unter staatlicher Aufsicht eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu erbringen hat und die hierzu mit besonderen Rechten ausgestattet ist, die über das hinausgehen, was für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gilt, zu den Rechtssubjekten, denen die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen einer Richtlinie entgegengehalten werden können." [46]

70. Die Frage gewinnt dadurch eine besondere Bedeutung, dass der Gemeinschaftsrahmen der Kraftfahrzeug-Versicherung in ein älteres System [47] eingefügt wurde, bei dem den Versicherern zur Einführung von nationalen Büros und nationalen Kraftfahrzeug-Garantiefonds ein weiter Spielraum gelassen wurde, so dass die Anwendung des Gemeinschaftsrahmens in den Mitgliedstaaten weitgehend über zivilrechtliche Strukturen erfolgt.

71. Angesichts der wenigen Angaben, die das vorlegende Gericht zum MIBI übermittelt hat, dürfte es schwierig sein, von vornherein zu behaupten, dass dieses dem Staat oder dessen Aufsicht untersteht, und es ist nicht sicher, dass es mit besonderen Rechten ausgestattet ist, die über diejenigen hinausgehen, die nach den Vorschriften für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gelten. Unstreitig übt das MIBI jedoch die Aufgaben einer anerkannten Stelle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie aus, die für die Entschädigung von Opfern von Verkehrsunfällen zuständig sind, die durch nicht ermittelte oder nicht versicherte Fahrzeuge verursacht wurden. Diese Aufgabe hat staatlichen Charakter, denn sie ist in der Zweiten Richtlinie selbst vorgesehen, wobei die staatliche Kontrolle im Wege der Anerkennung der fraglichen Organisation — hier in Form einer Vereinbarung mit derselben — ausgeübt wird [48].

72. Im Ergebnis meine ich, dass das MIBI als anerkannte Stelle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie, das mit der Aufgabe betraut ist, die den genannten Organisationen durch die Zweite Richtlinie zugewiesen wurde, dem Staat gleichgestellt werden kann, so dass sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten unmittelbar auf Artikel 1 der Dritten Richtlinie berufen können.

46 — Oben zitiertes Urteil, Randnr. 20.

47 — Siehe oben, Nrn. 23 ff.

48 — Zur Frage der Gleichstellung einer privaten Einrichtung in Form einer beruflichen Vereinigung auf der einen mit dem Staat auf der anderen Seite siehe Wernicke, S., „Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht", Baden-Baden 2002, S. 186 ff., 190. Gemäß dem Autor liegt eine vergleichbare Situation vor, wenn eine Einzelperson mit der Ausübung einer dem Staat aufgrund des Gemeinschaftsrechts obliegenden öffentlichen Aufgabe derart beauftragt wurde, dass im innerstaatlichen Recht allein die fragliche Einzelperson für die Durchführung dieser Aufgabe zuständig ist. Der Autor lässt eine Gleichstellung allerdings nur in dem zur Durchführung der öffentlichen Aufgabe erforderlichen Maße zu. Dieser Lösung ist zuzustimmen, denn sie gewährleistet, dass klare und unbedingte Vorschriften des abgeleiteten Rechts in allen Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können, unabhängig von der Art der Organisation, die der Staat mit der Ausführung der vom Gemeinschaftsrecht her vorgesehenen öffentlichen Aufgabe beauftragt hat.

V — Ergebnis

73. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu antworten:

1. Artikel 1 der Richtlinie 90/232/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat eine nationale Rechtsvorschrift beibehält, die einen Ausschluss von der Pflichthaftpflichtversicherung bei Personenschäden vorsieht, die Personen entstanden sind, die in einem Teil eines Fahrzeugs gefahren sind, der weder für die Beförderung von Mitfahrern bestimmt noch mit entsprechenden Sitzen ausgestattet war.

2. Auf Artikel 1 der Richtlinie 90/232/EWG des Rates können sich Einzelpersonen vor den nationalen Gerichten unmittelbar berufen.