Verkehrszulassung zu der betreffenden Zeit entzogen war, unabhängig davon, ob der Entzug dieser Zulassung die Unwirksamkeit oder die Löschung der Registrierung zur Folge hat.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Februar 1984.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer

T. Koopmans

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 24. NOVEMBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Cour de cassation in Paris hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden beiden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt: „Wie ist der Ausdruck ‚nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung' in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie vom 24. April 1972 [Richtlinie 72/166/EWG des Rates (ABl. L 103 vom 2. 5. 1972, S. 1)] zu verstehen? Kann davon ausgegangen werden, daß ein Fahrzeug, das in einem Mitgliedstaat der EWG, in dem es zugelassen war, aus dem Verkehr gezogen wurde, im Hinblick auf Artikel 1 Nr. 4 der Richtlinie vom 24. April 1972 seinen gewöhnlichen Standort noch in diesem Staat hat?"

Diese Fragen wurden in einem bei der Cour de cassation wegen eines Autounfalls anhängigen Verfahren gestellt. Am

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

18. Juli 1976 kollidierten in der Nähe von Le Paradou (Frankreich) ein in Frankreich zugelassenes Fahrzeug und ein Fiat mit Nummernschildern aus der Bundesrepublik Deutschland. Der Fahrer des Fiat konnte nicht ermittelt werden.

Eine verletzte Insassin des französischen Fahrzeugs verklagte dessen Eigentümer und Fahrer, ihre Klage wurde jedoch mit der Begründung abgewiesen, daß der Unfall vom Fahrer des Fiat verursacht worden sei. Eine zweite Klage wurde vom Eigentümer des französischen Fahrzeugs gegen einen gewissen Herrn Buchwieser erhoben, der nach den Ermittlungen den Fiat einem ungeübten Fahrer überlassen hatte. Diese Klage hatte Erfolg, und dem Eigentümer wurde Schadensersatz zugesprochen. Die eigentliche Streitfrage war jedoch die, wer für den Schaden aufkommen solle — das Bureau central français (das französische nationale Büro, das die Versicherungsgesellschaften in Frankreich vertritt), einer der Beklagten in dem zweiten Rechtsstreit, oder der Fonds de garantie automobile (eine Organisation, die in Frankreich damit betraut ist, nicht durch eine Versicherung gedeckte Schäden zu ersetzen), der dem Verfahren beigetreten war. Das Tribunal de grande instance Tarascon entschied, da der Fiat gestohlen worden sei, sei er nicht mit Zustimmung des Eigentümers gefahren worden; deshalb sei er nach französischem Recht zu der entscheidungserheblichen Zeit nicht versichert gewesen. Die Klage gegen das Bureau wurde folglich abgewiesen und der Fonds für schadensersatzpflichtig erklärt. Auf die Berufung gegen dieses Urteil entschied die Cour d'appel, das Bureau sei haftbar, da das Fahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen gewesen sei und dort seinen gewöhnlichen Standort gehabt habe, so daß der Kläger sich auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen könne.

Vor der Cour de cassation trug das die Interessen der deutschen Versicherer vertretende Bureau vor, es sei nicht nachgewiesen worden, daß das Fahrzeug im Sinne von Artikel 4 Nr. 1 der Richtlinie in Deutschland zugelassen gewesen sei; deshalb könne nicht auf die Richtlinie zurückgegriffen werden. Zweitens wurde geltend gemacht, gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie in Verbindung mit Artikel 1 des unter anderem zwischen den Büros Frankreichs und Deutschlands geschlossenen „Interbüro-Abkommens" und Artikel 2 eines Zusatzabkommens, das aufgrund der Richtlinie am 16. Oktober 1972 geschlossen, jedoch durch ein Abkommen vom 12. Dezember 1973 ersetzt worden war, sei das Bureau nicht schadensersatzpflichtig, da das Fahrzeug gestohlen und nicht mit Zustimmung des Eigentümers gefahren worden sei, mit der Folge, daß für dieses Fahrzeug nach französischem Recht keine Versicherung habe bestehen müssen.

Die zweite Frage der Cour de cassation greift das erste Argument des Bureau central français auf, und es empfiehlt sich, darauf zuerst einzugehen. Aus dem Urteil des Berufungsgerichts geht hervor, daß das Fahrzeug am 20. Januar 1975 in Deutschland „aus dem Verkehr gezogen" worden war und daß die Nummernschilder für unbrauchbar erklärt worden waren. Es hatte also von einem bestimmten Zeitpunkt im Jahr 1975 an nicht mehr im Straßenverkehr benutzt werden dürfen. Aus dem Anhang I zu den Erklärungen, die das Bureau beim Gerichtshof eingereicht hat, ergibt sich, daß der Fiat am 26. Juli 1976, das heißt nach dem Unfalltag, bei der Zulassungsstelle gelöscht worden war.

Diese zweite Frage wirft Probleme auf, die mit den in der Rechtssache 344/82 *(SA Gambetta Auto/Bureau Central Français* und *Fonds de Garantie Automobile)* erörterten im wesentlichen übereinstim-

men. Aus den Gründen, die ich in meinen Schlußanträgen in jener Rechtssache dargelegt habe, deren Wiederholung ich jedoch nicht für hilfreich halte, meine ich, daß die zweite Frage dahin gehend beantwortet werden sollte, daß ein Fahrzeug, das ein im Gebiet des Mitgliedstaats, in dem es ordnungsgemäß zugelassen wurde, verliehenes amtliches Kennzeichen trägt, seinen gewöhnlichen Standort im Sinne der Richtlinie 72/166 auch dann im Gebiet dieses Mitgliedstaats hat, wenn zur entscheidungserheblichen Zeit die Verkehrszulassung für das Fahrzeug aufgehoben war, unabhängig davon, ob der Entzug dieser Zulassung die Unwirksamkeit oder die Löschung der Registrierung zur Folge hat. Daß im vorliegenden Fall darüber hinaus das Nummernschild vor dem Unfall für unbrauchbar erklärt worden war, ändert meines Erachtens nichts an der Rechtslage.

Die erste von der Cour de cassation dem Gerichtshof gestellte Frage zielt ganz allgemein darauf ab, was unter der Wendung „nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung" in der Richtlinie zu verstehen ist. Bringt man diese Frage etwas konkreter mit den wesentlichen Streitpunkten des Falles in Verbindung, so zeigt sich, daß das Gericht folgendes wissen möchte: Handelt es sich bei der Garantie, die jedes nationale Büro als Voraussetzung dafür übernehmen mußte, daß die Kommission einen Zeitpunkt für das Wirksamwerden der Richtlinie (mit Ausnahme der Artikel 3 und 4) festsetzte, um die Garantie, Schadensfälle (das heißt Unfälle, die in seinem Gebiet durch Fahrzeuge mit gewöhnlichem Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats verursacht worden sind) auf der Grundlage der in seinem Tätigkeitsbereich geltenden staatlichen Vorschriften über die Pflichtversicherung zu regeln, oder sind für diese Garantie andere Normen maßgebend, nach denen die in seinen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Versicherungsausnahmen nicht gelten?

Auf der einen Seite tragen das Bureau, der Fonds und die französische Regierung vor, nach dem System solle der freie Verkehr von Fahrzeugen, die in einem Mitgliedstaat versichert seien, innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet werden. Das Büro des Staates, in dem sich der Unfall ereigne, müsse das Fahrzeug als versichert behandeln, solange derartige Fahrzeuge in diesem Staat — wenn auch innerhalb bestimmter Haftungsgrenzen — gegen jeden Unfall versichert sein müßten. Es sei nicht möglich, unter Berufung auf besondere in innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehene Ausnahmen von der Pflichtversicherung einen Ersatzanspruch zu vereiteln. Das behandelnde Büro zahle und nehme in dem Staat, in dem das Fahrzeug seinen gewöhnlichen Standort habe, entweder das zuständige Büro, wenn das Fahrzeug versichert sei, oder, wenn dies nicht der Fall sei, den Garantiefonds in Regreß. Jede andere Lösung sei lückenhaft und würde dem Geschädigten die Dekkung nehmen, die ihm gewährt werden solle.

Demgegenüber machen die italienische und die britische Regierung sowie die Kommission geltend, der Wortlaut der Richtlinie könne nur dahin gehend verstanden werden, daß Schadensfälle im Zusammenhang mit Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten auf der gleichen Grundlage geregelt werden müßten wie Schadensfälle, an denen Fahrzeuge beteiligt seien, für die in dem Mitgliedstaat des den Schadensfall behandelnden Büros eine Pflichtversicherung bestehe. Eine solche Auslegung stehe überdies in Einklang mit dem erwähnten Interbüro- sowie dem Zusatzabkommen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß bei der Änderung der Richtlinie 72/166 des Rates, die durch die Richtlinie 72/430/EWG des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 291 vom 28. 12. 1972, S. 162) vorgenommen wurde, um dem Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs Rechnung zu tragen, in der englischen Fassung die Worte „its own" vor „national law" gestrichen worden sind. Das dürfte für die uns interessierende Frage keinen Unterschied machen. Gleichwohl ziehe ich es vor, mit dem geänderten Text „in accordance with the provisions of national law on compulsory insurance" zu arbeiten, auch wenn die beiden Sätze dasselbe meinen.

In der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie heißt es, daß die Grenzkontrolle eine Folge der Unterschiede in den einzelstaatlichen Vorschriften über die Pflicht zur Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung sei. Weiter heißt es in den Begründungserwägungen, es sei wünschenswert, Maßnahmen zur „weiteren Liberalisierung" der Regeln für den Personen- und Kraftfahrzeugverkehr zu ergreifen; die Kontrolle der grünen Karte könne aufgehoben werden, wenn ein Übereinkommen abgeschlossen werde, wonach jedes nationale Versicherungsbüro „nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Deckung der zu Ersatzansprüchen führenden Schäden garantiert, die in seinem Gebiet von einem solchen versicherten oder nicht versicherten Fahrzeug verursacht worden sind". Zu diesem Zweck mußten die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Haftpflichtversicherung dieser Fahrzeuge mit einer im gesamten Gebiet der Gemeinschaft gültigen Deckung vorsehen.

Der erste Schritt, der getan werden mußte, war deshalb der Verzicht der Mitgliedstaaten auf die Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats. Dies sollte jedoch erst wirksam werden, nachdem sich jedes 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 [derartigen] versicherten oder nicht versicherten Fahrzeugen verursacht werden".

Nach Artikel 3 hatte jeder Mitgliedstaat alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist. „Die Schadensdeckung sowie die Modalitäten dieser Versicherung werden im Rahmen dieser Maßnahmen bestimmt."

Diese Vorkehrungen können auf Drittländer ausgedehnt werden, so daß Fahrzeuge, die ihren gewöhnlichen Standort in einem Drittland haben, als Fahrzeuge mit Standort in der Gemeinschaft gelten, wenn sich die nationalen Versicherungsbüros der Mitgliedstaaten „jedes für sich nach Maßgabe der eigenen nationalen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung zur Regelung" der betreffenden Schadensfälle verpflichten.

Nach normalem Sprachgebrauch bedeuten die Worte „sich nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung zur Regelung von Schadensfällen verpflichten" meines Erachtens, daß jedes Büro garantieren muß, solche Schadensfälle zu regeln, die nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zwingend durch eine Versicherung gedeckt sein müssen. Jeder von dieser Verpflich-

tung erfaßte Schadensfall muß geregelt werden; ein Schadensfall, der von dieser Verpflichtung nicht erfaßt wird, braucht, selbst wenn er versichert werden könnte, nicht durch die Garantie gedeckt zu werden.

Diese Auslegung steht meines Erachtens mit Artikel 3 Absatz 1 in Einklang, wonach sich die Schadensdeckung nach den Maßnahmen bemißt, die die Mitgliedstaaten treffen, um sicherzustellen, daß die Haftpflicht durch eine Versicherung gedeckt ist. Es gibt keine unbeschränkte Verpflichtung, in jedem Fall eine Haftung für den durch ein Fahrzeug verursachten Schaden vorzusehen; auch muß eine solche Haftung nicht in allen Mitgliedstaaten identisch sein. Damit steht es wiederum im Einklang, daß der Versicherungsvertrag „die im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten gemäß den Rechtsvorschriften dieser Staaten verursachten Schäden" decken muß. Das bezieht sich meiner Meinung nur auf Schäden, die versichert sein müssen, nicht auf solche, die versichert werden können. Auch die Garantie gemäß Artikel 7 Absatz 2 muß sich nach den nationalen Rechtsvorschriften über die Pflichtversicherung richten.

So wünschenswert es auch sein mag, das Kfz-Pflichtversicherungsrecht in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu vereinheitlichen, so daß jeder Bürger weiß, daß er überall auf ein und derselben Grundlage Deckung erhalten wird, glaube ich dennoch nicht, daß diese Richtlinie so weit geht. Mit ihr ist zwar das Bedürfnis für die Grenzkontrolle der grünen Karte entfallen, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Pflichtversicherung hat sie jedoch, soweit nicht wie zum Beispiel in Artikel 3 ausdrückliche Verpflichtungen auferlegt wurden, unberührt gelassen.

Wenn man die aufgrund der früheren Vereinbarungen über die grüne Karte geltende Situation (das heißt Deckung der Haftpflicht für Schäden, die im Einreiseland versichert werden müssen) hätte ändern wollen, so hätte es meines Erachtens einer viel deutlicheren Sprache bedurft.

Die relevante Passage in Artikel 2 Absatz 2 kann nach meiner Ansicht unmöglich so verstanden werden, als lege sie nur das Verfahren der Schadensregelung fest, nicht aber den materiellen Inhalt des Pflichtversicherungsrechts. Die Verpflichtung zur „Regelung von Schadensfällen nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften", wie es in diesem Artikel heißt, ist das gleiche wie die in der betreffenden Begründungserwägung formulierte Garantie der „Dekkung" von Schäden nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften.

Wird die Verpflichtung der Versicherungsbüros dahin gehend aufgefaßt, daß alle Schadensfälle geregelt werden müssen, die durch den Verkehr von versicherten oder nicht versicherten Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort in anderen Staaten verursacht werden, so wird meines Erachtens den Worten „nach Maßgabe der eigenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Pflichtversicherung" kein wirklicher oder hinreichender Sinn gegeben. Die Regelung derartiger Schadensfälle muß nach den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen erfolgen, unabhängig davon, ob diese extensiv oder restriktiv sind.

Ebensowenig kann ich die Auffassung teilen, die relevante Passage beziehe sich nur auf den Umfang des Versicherungsschutzes.

Im Gegensatz zu dem Bureau sehe ich keinen Widerspruch zwischen der Anerkennung des Ersatzanspruchs bei Nichtbestehen einer Versicherung (z. B. weil der Vertrag nichtig oder wegen Prämien-

rückstands aufgehoben ist, so daß das Fahrzeug nicht versichert ist) und der Begrenzung des Versicherungsschutzes auf den nach nationalem Recht erforderlichen Umfang. Der relevante Versicherungsschutz ist das, was nach nationalem Recht zwingend vorgeschrieben ist. Selbst wenn darin ein Widerspruch bestehen sollte, was ich nicht glaube, hat die Richtlinie meines Erachtens genau das vorgeschrieben.

Meines Erachtens hat deshalb die Garantie, die von den Büros übernommen werden mußte, zum Inhalt, daß die Büros diejenigen Ersatzansprüche, aber auch nur die, erfüllen, die nach ihrem jeweiligen nationalen Recht durch eine Pflichtversicherung gedeckt sein müssen, wobei diese Ansprüche unabhängig davon zu erfüllen sind, ob tatsächlich ein Versicherungsvertrag besteht. Wenn also nach französischem Recht keine Versicherung für Verkehrsunfälle vorgeschrieben ist, die von ohne Zustimmung des Eigentümers oder Versicherten fahrenden Personen (die z. B. das Fahrzeug gestohlen haben) verursacht worden sind, braucht auch das Übereinkommen, das die Büros abzuschließen hatten, dagegen keinen Versicherungsschutz zu gewähren.

Obwohl der Gerichtshof, soweit ich sehe, keine Entscheidungsbefugnis bei Meinungsverschiedenheiten über das von den Büros abgeschlossene Zusatzabkommen oder das darin genannte Interbüro-Abkommen hat und diese auch nicht unmittelbar gemäß Artikel 177 auslegen kann, scheinen mir die beiden Abkommen in vollem Einklang damit zu stehen, wie die Kommission und die beiden an dem Verfahren beteiligten Regierungen die in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie angesprochene Verpflichtung auslegen.

Artikel 2 Buchstabe a des Zusatzabkommens vom 12. Dezember 1973, auf das in der Kommissionsentscheidung zur Festsetzung des Datums für das volle Wirksamwerden der Richtlinie verwiesen wird, lautet: Wenn ein Fahrzeug, das seinen gewöhnlichen Standort in einem Mitgliedstaat hat, in das Territorium eines anderen Mitgliedstaats einreist und dort „der für jenes Territorium geltenden obligatorischen Haftpflichtversicherung unterliegt", so werden der Eigentümer und der Halter als Versicherte „im Sinne des Interbüro-Abkommens" und als Inhaber einer gültigen Versicherungsbescheinigung angesehen, ob sie tatsächlich eine solche Bescheinigung haben oder nicht. Unter einem „Versicherten" im Sinne des Interbüro-Abkommens ist eine durch eine Versicherungspolice versicherte Person zu verstehen (Artikel 1 Buchstabe b). „Versicherungspolice" ist eine von einem Mitglied eines nationalen Büros an einen Versicherten ausgehändigte Police zur Deckung der durch den Gebrauch eines Fahrzeugs verursachten ersatzpflichtigen Schäden; unabhängig von ihrem Wortlaut wird sie wie eine Police behandelt, die genau den Schutz gewährt, der nach dem Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungsgesetz des Landes, in dem sich der Unfall ereignet, vorgeschrieben ist, und nicht mehr.

Zu diesem Ergebnis bin ich gekommen, ohne den Richtlinienvorschlag, auf den sich das Bureau berufen hat, zu berücksichtigen, da ich es nicht für richtig halte, ihn heranzuziehen. Ich räume ein, daß es Regelungslücken geben kann, wie das Bureau behauptet, und ich sehe die Schwierigkeiten, zu denen es nach französischem Recht und aufgrund der Vereinbarungen kommen kann, die das Bureau und der Fonds getroffen haben. Diese werden vielleicht vermieden, wenn der neue Richtlinienvorschlag, der nach meiner Ansicht viel weiter als die hier in Rede stehende Richtlinie geht, angenommen wird.

Ich beantrage also, die Fragen wie folgt zu beantworten:

a) In dem Übereinkommen, das gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 72/166/EWG des Rates in der Fassung der Richtlinie 72/430/EWG des Rates abzuschließen war, mußte sich jedes nationale Büro zur Regelung lediglich der Schadensfälle verpflichten, die sich im Gebiet seines Mitgliedstaats ereignen und durch Fahrzeuge mit gewöhnlichem Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats verursacht werden und hinsichtlich deren nach dem Recht des Mitgliedstaats dieses Büros eine Versicherungspflicht besteht, nicht aber zur Regelung nicht versicherungspflichtiger Schadensfälle.

b) Ein Fahrzeug, das ein im Gebiet des Mitgliedstaats, in dem es ordnungsgemäß zugelassen wurde, verliehenes amtliches Kennzeichen trägt, hat seinen gewöhnlichen Standort im Sinne der Richtlinie 72/166 in der Fassung der Richtlinie 72/430 auch dann im Gebiet dieses Staates, wenn zur entscheidungserheblichen Zeit die Verkehrszulassung für das Fahrzeug aufgehoben war, unabhängig davon, ob der Entzug dieser Zulassung die Unwirksamkeit oder die Löschung der Registrierung zur Folge hat.