

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIEGBERT ALBER

vom 24. Oktober 2002¹

I — Einführung

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrechtliche
Vorschriften*

1. Das vorliegende vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, anhängig gemachte Vorabentscheidungsverfahren wirft Fragen auf zur Auslegung und Anwendung der Richtlinien bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Es geht insbesondere darum, ob zur Entschädigung für durch ein nicht ermitteltes Fahrzeug verursachte Schäden, die von einer durch eine vom Mitgliedstaat zu diesem Zweck bestimmte Stelle geleistet wird, auch Zinsen und Kosten zu entrichten sind. Weiter ist zu klären, ob die in Großbritannien getroffene Lösung den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz genügt, ob die zur Entschädigung berufene Stelle als ordnungsgemäß anerkannt im Sinne der Richtlinie betrachtet werden kann und ob etwaige Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie eine hinreichend schwere Verletzung der mitgliedstaatlichen Pflichten darstellt, um einen Schadensersatzanspruch gegen den säumigen Staat nach gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen zu begründen.

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 Versicherungspflicht² (im Folgenden: Erste Richtlinie)

2. Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie lautet:

„Jeder Mitgliedstaat trifft vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 4 alle zweckdienlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 103, S. 1.

gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist. Die Schadensdeckung sowie die Modalitäten dieser Versicherung werden im Rahmen dieser Maßnahmen bestimmt.“

Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung³ (im Folgenden: Zweite Richtlinie)

3. Artikel 1 Absätze 1 und 4 der Zweiten Richtlinie lauten:

„(1) Die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/166/EWG bezeichnete Versicherung hat sowohl Sachschäden als auch Personenschäden zu umfassen.

(2)...⁴

...

³ — ABl. 1984, L 8, S. 17.

⁴ — Absatz 2 regelt die Mindestbeträge für die Deckungssummen.

(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. Das Recht der Mitgliedstaaten, Bestimmungen zu erlassen, durch die der Einschaltung dieser Stelle subsidiärer Charakter verliehen wird oder durch die der Rückgriff dieser Stelle auf den oder die für den Unfall Verantwortlichen sowie auf andere Versicherer oder Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die gegenüber dem Geschädigten zur Regulierung desselben Schadens verpflichtet sind, geregelt wird, bleibt unberührt.

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 ihr Tätigwerden erteilen muss.

...

Die Mitgliedstaaten können die Einschaltung dieser Stelle bei Sachschäden, die durch ein nicht ermitteltes Fahrzeug verursacht wurden, beschränken oder ausschließen.

Sie können ferner für durch ein nicht versichertes Fahrzeug verursachte Sachschäden eine gegenüber dem Geschädigten wirksame Selbstbeteiligung bis zu einem Betrag von 500 ECU zulassen.

Im Übrigen wendet jeder Mitgliedstaat bei der Einschaltung dieser Stelle unbeschadet jeder anderen für die Unfallopfer günstigeren Praxis seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften an.“

of Victims of Uninsured Drivers“ (Vereinbarung über die Entschädigung von Opfern nicht versicherter Fahrer)⁶ vom 21. Dezember 1988 sowie zum anderen das hier streitgegenständliche Motor Insurers' Bureau Agreement „Compensation of Victims of Untraced Drivers“ (Vereinbarung über die Entschädigung von Opfern nicht ermittelter Fahrer) vom 22. November 1972 in der Fassung der Änderung von 1977. Letztere wird im Folgenden auch Vereinbarung betreffend nicht ermittelte Fahrer bzw. nur Vereinbarung genannt.

B — Mitgliedstaatliche Regelungen

4. Wegen der Deckungslücke für Personenschäden, die durch nicht versicherte bzw. nicht ermittelte Fahrer verursacht wurden, wurde in Großbritannien bereits 1946 das Motor Insurers' Bureau durch Versicherer der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung im Einvernehmen mit dem Verkehrsministerium gegründet. Das Motor Insurers' Bureau (im Folgenden: MIB) ist ein Rechtssubjekt des privaten Rechts, dessen Gesellschafter privatrechtliche Versicherungsgesellschaften sind, die Kraftfahrzeugversicherungen anbieten.

5. Die Entschädigungspflicht für durch nicht versicherte bzw. nicht ermittelte Fahrer verursachte Schäden folgt aus Vereinbarungen zwischen dem MIB und dem Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions⁵. Die Vereinbarungen wurden im Laufe der Jahre mehrfach geändert bzw. angepasst. Zu erwähnen ist hier zum einen das Motor Insurers' Bureau Agreement „Compensation

6. Die im vorliegenden Rechtsstreit maßgebliche Vereinbarung aus dem Jahr 1972 beinhaltet im Wesentlichen Folgendes:

- Die Vereinbarung ist auf alle Fälle anwendbar, in denen das MIB aufgefordert wird, eine Entschädigung für den Tod oder einen Körperschaden einer Person zu leisten, dessen Ursache in der Benutzung eines Kraftfahrzeugs auf einer Straße in Großbritannien liegt, wenn, unter Bedingungen, die im vorliegenden Fall keine Rolle spielen, der Antragsteller nicht in der Lage ist, eine für den Tod oder den Körperschaden verantwortliche Person ausfindig zu machen (Klausel 1).

5 — Im Folgenden auch: Verkehrsminister.

6 — Im Folgenden auch: Vereinbarung betreffend nicht versicherte Fahrer.

- In einem Fall, auf den die Vereinbarung Anwendung findet, ist das MIB gehalten, eine Entschädigung zu zahlen, die in der gleichen Weise, unter Anwendung des in Großbritannien geltenden Rechts, zu bestimmen ist, wie ein Gericht den Schadensersatz festsetzen würde, den der Antragsteller von der nicht ermittelten Person hätte erlangen können (Klausel 3).
- Das MIB ist verpflichtet, jeden Antrag auf Entschädigung, der ihm im Hinblick auf die Vereinbarung unterbreitet wird, dahin gehend zu prüfen, ob ihm entsprochen werden muss (Klausel 7).
- Sofern eine Entschädigung zu zahlen ist, ist das MIB verpflichtet, dem Antragsteller mitzuteilen, in welcher Höhe es zu zahlen bereit ist und wie sich der Betrag zusammensetzt. Wenn der Antragsteller diese Entschädigung annimmt, muss das MIB den Betrag auszahlen (Klauseln 9 und 10).
- Der Antragsteller kann gegen jede der Entscheidungen des MIB einen Rechtsbehelf zu einem Schiedsrichter einlegen (Klausel 11).
- Vor Einlegung des Rechtsbehelfs hat der Antragsteller das Recht, gegenüber dem MIB Anmerkungen zu der getroffenen Entscheidung zu machen und weitere Beweismittel im Hinblick auf seinen Antrag vorzulegen. Das MIB kann diese neuen Elemente prüfen und muss dem Antragsteller das Ergebnis dieser Prüfung ebenso wie etwaige Änderungen seiner Entscheidung mitteilen (Klausel 13).
- Der Schiedsrichter entscheidet über den Rechtsbehelf und stellt fest, ob das MIB nach der Vereinbarung verpflichtet ist, eine Entschädigung zu zahlen und bejahendenfalls in welcher Höhe (Klausel 16).
- Der Schiedsrichter wird aus zwei Listen von Anwälten der Krone (Queen's Counsels) ausgewählt, die jeweils vom Lord Chancellor und Lord Advocate erstellt werden (Klausel 18).
- Der Schiedsrichter entscheidet über den Rechtsbehelf, indem er sich auf die ihm unterbreiteten Dokumente stützt, obwohl er das MIB auffordern kann, zusätzliche Untersuchungen durchzuführen, die er für wünschenswert hält und zu deren Ergebnis der Antragsteller das Recht hat, sich zu äußern (Klausel 17).

— Jede der Parteien des Schiedsverfahrens trägt ihre eigenen Kosten (Klausel 21). Das MIB hat die Verpflichtung, die Honorare des Schiedsrichters zu tragen, außer für den Fall, dass der Schiedsrichter davon ausgeht, dass es keinen vernünftigen Grund für die Einlegung des Rechtsbehelfs gab, in dem der Schiedsrichter entscheiden kann, dass der Antragsteller die ihm zu zahlenden Honorare tragen müsse (Klausel 22).

7. Die Vereinbarung enthält keine ausdrückliche Regelung — weder im Hinblick auf zuzüglich zur Entschädigung zu zahlende Zinsen noch hinsichtlich der Erstattung von im Rahmen des Verfahrens beim MIB entstandenen Kosten.

III — Sachverhalt und Verfahren

8. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Samuel Sidney Evans (im Folgenden: Kläger), wurde am 25. Dezember 1991 Opfer eines Verkehrsunfalls, durch den er verletzt wurde. Während er sich von der Straßenseite in sein geparktes Auto lehnte, um nach einem Päckchen zu suchen und es herauszunehmen, wurde er angefahren. Der Fahrer des ihn anfahrenden Fahrzeugs wurde nicht festgestellt.

9. Am 11. Juni 1992 beantragte der Kläger eine Entschädigung durch das MIB aufgrund der Vereinbarung. Am 11. Januar

1996 informierte das MIB den Kläger, dass es entschieden habe, die Entschädigung auf 50 000 GBP festzusetzen. Gegen diese Entscheidung legte der Kläger entsprechend dem in der Vereinbarung vorgesehenen Verfahren einen Rechtsbehelf zum Schiedsrichter ein.

10. Am 27. August 1996 teilte die Schiedsrichterin ihren Schiedsspruch mit. Dieser ging davon aus, dass sich auf der Grundlage einer hundertprozentigen Verantwortlichkeit des Schädigers die Entschädigung auf 58 286 GBP belaufen hätte. In Anbetracht des Mitverschuldens des Geschädigten — wahrscheinlich wegen des Entladens des Autos von der Straßenseite her — sei die Entschädigung um 20 %, also auf 46 629 GBP, zu kürzen. Aufgrund bestimmter Beweiselemente, namentlich eines von einem Privatdetektiv später angefertigten Videos — aus dem sich angeblich ergeben habe, dass die Gehbehinderung des Klägers nicht so stark war —, wurde in dem Schiedsspruch davon ausgegangen, der Kläger habe unredlich gehandelt, weshalb er zur Zahlung des Honorars der Schiedsrichterin verurteilt wurde (siehe hierzu die in Nummer 6 zitierte Klausel 22). Auf die Entschädigung waren keine Zinsen zu zahlen.

11. Das MIB überwies dem Kläger den Betrag von 46 629 GBP zuzüglich eines Betrags von 770 GBP entsprechend den für die Vertretung des Klägers verauslagten Kosten, einer freiwilligen Zahlung in Höhe von 150 GBP und der Mehrwertsteuer.

12. Der Kläger beantragte am 16. September 1996 beim Commercial Court die Zulassung eines Rechtsmittels gegen den Schiedsspruch. Am 16. Dezember 1996 wurde das Rechtsmittel hinsichtlich der Frage zugelassen, ob der Schiedsrichter eine Zuständigkeit für die Zuerkennung von Zinsen besitze. Am 29. Juli 1997 wurde dieses Rechtsmittel zurückgewiesen. Am 30. September 1998 wurde ein weiteres Rechtsmittel des Klägers vom Court of Appeal zurückgewiesen. Das Gericht führte aus, dass das, was das Vereinigte Königreich zur Durchführung der Richtlinie unternommen habe, „keine Einrichtung oder Beziehung ist, die es ermöglicht, die Richtlinie gegen wen auch immer in Kraft zu setzen (außer möglicherweise gegen sich selbst im Sinne der Francovich-Rechtsprechung)“. Das House of Lords lehnte am 18. Januar 1999 die Zulassung eines weiteren Rechtsmittels des Klägers ab.

13. Am 25. Februar 1999 erhob der Kläger eine Schadensersatzklage gegen den „Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions“, also das zuständige Ministerium, wegen unterbliebener bzw. fehlerhafter Umsetzung der Ersten und Zweiten Richtlinie. In erster Linie machte der Kläger geltend, das Vereinigte Königreich habe versäumt, eine Stelle zu schaffen oder anzuerkennen — jedenfalls in einer dem Grundsatz der Rechtssicherheit genügenden Form —, die die Aufgabe habe, Entschädigungen in Übereinstimmung mit Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie zu gewähren. Bei richtiger Umsetzung der Richtlinie hätte sonst nicht gerichtlich festgestellt werden können, das MIB sei nicht gebunden, Entschädigungen entsprechend der Ersten oder Zweiten Richtlinie zu gewähren. Der Kläger trug überdies vor, dass die einschlägige

Vereinbarung zwischen dem MIB und dem Verkehrsminister keine Entschädigung „zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht“ — wie es in der Richtlinie heißt — vorsehe, ferner den Opfern nicht identifizierter Fahrer keinen Anspruch gegen das MIB einräume und diesen Personen auch keinen Zugang zu den Gerichten gewähre.

14. Der Kläger geht davon aus, dass ihm durch die Mängel der Umsetzung ein Schaden entstanden sei und dass diese Mängel eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstellten, die ihn dazu berechtige, eine Entschädigung vom Minister zu verlangen.

15. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht durch Beschluss vom 17. Mai 2000 dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Muss bei richtiger Auslegung der Zweiten Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung (im Folgenden: Zweite Richtlinie)
 - a) die Regelung für die Ersatzleistung durch die gemäß Artikel 1 Absatz 4 geschaffene oder anerkannte Stelle

die Zahlung von Zinsen auf die für Sach- oder Personenschäden zu zahlenden Beträge umfassen?

Angebot gemacht hat, das höher war als der vom Geschädigten letztlich erlangte Betrag?

- b) Wenn ja, von welchem Zeitpunkt an und auf welcher Grundlage sind die Zinsen zu berechnen?
2. Muss bei richtiger Auslegung von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie dann, wenn die Stelle selbst die Verletzung und den Schaden des Opfers zu ermitteln (und die diesbezüglichen Kosten einschließlich ärztlicher und sonstiger Gutachten zu tragen) hat,
 - a) die Regelung für die Ersatzleistung der Stelle auch den Ersatz der Kosten vorsehen, die einem Geschädigten aus der Vorbereitung und Einreichung seines Ersatzantrags bei der Stelle entstanden sind?
 - b) Wenn ja, auf welcher Grundlage sind diese Kosten in einem Fall zu berechnen, in dem die Stelle ein vom Geschädigten abgelehntes
 - i) Der Geschädigte kann den Schiedsrichter in Tat- und Rechtsfragen anrufen;
 - ii) bei Einlegung des Rechtsbehelfs kann der Geschädigte neues Vorbringen an die Ersatzstelle richten und ihr weitere Beweise vorlegen, worauf die Stelle ihren vor Einlegung des Rechtsbehelfs erlassenen Bescheid ändern darf;
 3. Wenn über den Ersatzantrag des Geschädigten eine Stelle entscheidet, die kein Gericht ist, muss er dann bei richtiger Auslegung von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie über ein volles, Tat- und Rechtsfragen umfassendes Rechtsmittel zu einem Gericht und nicht nur über den Rechtsbehelf der Anrufung eines unabhängigen Schiedsrichters mit folgenden Merkmalen verfügen:

- iii) dem Geschädigten werden vorab in Kopie alle beim Schiedsrichter eingereichten Unterlagen übermittelt, und er kann ihnen zur Stellungnahme beliebige Unterlagen hinzufügen;
 - iv) der Schiedsrichter trifft ohne mündliche Verhandlung einen mit Gründen versehenen Schiedsspruch über den von der Ersatzstelle zu leistenden Schadensersatzbetrag;
 - v) ist der Geschädigte damit nicht einverstanden, so kann er den Schiedsspruch vor den ordentlichen Gerichten anfechten, aber nur wegen schwerer, den Schiedsspruch beeinträchtigender Unregelmäßigkeiten oder wegen Rechtsfragen (einschließlich der Fragen, ob eine bestimmte Feststellung des Schiedsrichters durch Beweise gestützt war oder ob ein Schiedsrichter aus den vorliegenden Beweisen vernünftigerweise nicht auf eine bestimmte Feststellung schließen konnte); ein Rechtsmittel wegen Rechtsfragen bedarf der Zulassung durch das Gericht, die nur gewährt wird, wenn der Schiedsspruch offensichtlich verfehlt ist und nach den Umständen eine gerichtliche Entscheidung über die Sache recht und billig erscheint?
4. Bei Bejahung der Fragen 1 a und/oder 2 a und/oder 3: Hat ein Mitgliedstaat eine Stelle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie ordnungsgemäß anerkannt, wenn eine bestehende Stelle den Geschädigten nur auf der Grundlage eines Abkommens mit der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats zu entschädigen hat, das in diesen Fragen nicht der Zweiten Richtlinie entspricht und
- a) eine Rechtspflicht zur Entschädigung des Geschädigten gegenüber der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats begründet, die die zuständige Behörde unmittelbar einklagen kann, während der Geschädigte keinen unmittelbar einklagbaren Rechtsanspruch gegen die Stelle hat, er aber eine gerichtliche Anordnung beantragen kann, dass die untätige Behörde die Einhaltung des Abkommens durchzusetzen hat,
 - b) wenn ferner die Stelle dieser Rechtspflicht dadurch nachkommt, dass sie Forderungen von Geschädigten im Einklang mit dem Abkommen entgegennimmt und begleicht,

- c) und wenn der Mitgliedstaat gutgläubig angenommen hat, dass die Regelung des Abkommens Geschädigte mindestens ebenso wirksam schützt wie die der Zweiten Richtlinie?

5. Bei Bejahung der Fragen 1 a oder 2 a oder 3 und/oder Verneinung der Frage 4: Ist das Versäumnis, der Zweiten Richtlinie in diesen Fragen nachzukommen, eine hinreichend schwere Vertragsverletzung des Mitgliedstaats, um nach dem Gemeinschaftsrecht einen Schadensersatzanspruch zu begründen, wenn die Verursachung eines Schadens nachgewiesen ist?

16. Am Verfahren vor dem Gerichtshof haben sich der Kläger, die Regierung des Vereinigten Königreichs, die auch für den Beklagten des Ausgangsverfahrens auftritt, das MIB als Streithelfer des Ausgangsverfahrens auf Seiten des Beklagten und die Kommission beteiligt.

IV — Stellungnahmen

17. In der mündlichen Verhandlung machte der Vertreter des Klägers darauf aufmerksam, dass unabhängig von Inhalt und

Reihenfolge der Vorabentscheidungsfragen der Kläger den Standpunkt vertrete, dass das Vereinigte Königreich die Zweite Richtlinie nicht bzw. nicht ordnungsgemäß in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt habe. Das zentrale Problem des Falles sei die Frage, ob ein Mitgliedstaat einer Privatperson, die zu dem von der Richtlinie begünstigten Personenkreis zähle, Ersatz leisten müsse, wenn der Mitgliedstaat nichts unternommen habe, um diesen Personen zu ermöglichen, sich gegenüber wem auch immer auf die Richtlinie zu berufen.

18. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll dennoch in der Reihenfolge der Fragen des Vorabentscheidungsversuchens vorgegangen werden.

1) Zur Frage der Zahlung von Zinsen und der Erstattung der Kosten — erste und zweite Frage

Beteiligtenvortrag

19. Die Argumentation zur ersten und zweiten Frage läuft weitgehend parallel, so dass sie zusammen dargestellt werden sollen.

20. Der *Kläger* vertritt den Standpunkt, eine wörtliche Auslegung von Artikel 1 Absätze 1 und 4 der Zweiten Richtlinie in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie zeige, dass im Falle eines von einem nicht ermittelten Fahrer verursachten Körperschadens die anerkannte Stelle für den Schaden — „zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht“ — in der

gleichen Weise und unter den gleichen Bedingungen Ersatz leisten müsse, wie sie in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung für einen Schaden vorgesehen sind, der durch einen ermittelten versicherten Fahrer verursacht worden sei. Diese Betrachtungsweise werde dadurch untermauert, dass die Richtlinie dort, wo sie für ein Opfer eines nicht ermittelten Fahrers eine andere Behandlung als gegenüber dem eines nicht versicherten Fahrers vorsehe, dies ausdrücklich festlege, wie z. B. im Hinblick auf Sachschäden.

21. Wenn auch durch die Zweite Richtlinie die Gleichbehandlung von Opfern nicht ermittelter Fahrer mit Opfern versicherter oder nicht versicherter Fahrer nicht unmittelbar vorgeschrieben werde, so folge diese Pflicht jedenfalls aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz. Im Vereinigten Königreich würden jedoch die Opfer nicht ermittelter Fahrer nicht gleich behandelt wie diejenigen versicherter bzw. nicht genügend versicherter Fahrer. Im Unterschied zu Letzteren bekämen die Opfer nicht ermittelter Fahrer ohne jegliche objektive Rechtfertigung keine Entschädigung, die Zinsen und Kosten umfasse, und genössen auch nicht die gleichen verfahrensrechtlichen Garantien einschließlich des Zugangs zu Gerichten.

22. Unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Marshall⁷,

in dem der Gerichtshof im Hinblick auf eine diskriminierende Entlassung festgestellt habe, dass die Gewährung von Zinsen als ein unerlässlicher Bestandteil einer Entschädigung betrachtet werden müsse, trägt der Kläger vor, dieser Grundsatz müsse auch auf die nach der Zweiten Richtlinie zu gewährende Entschädigung für Opfer nicht ermittelter Fahrer Anwendung finden.

23. Die gleichen Überlegungen gälten ebenso für die Erstattung von Kosten. Dies werde im Übrigen auch durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte untermauert, nach der die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zum Ziel habe, Rechte konkret und effektiv zu schützen.⁸

24. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* vertritt den Standpunkt, die einschlägigen Rechtsvorschriften der beiden Richtlinien zeigten, dass sie Mindestgarantien gewährleisten sollten, jedoch keine Vereinheitlichung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten beabsichtigten. Keine der Richtlinienbestimmungen regelte die einzelnen finanziellen Bestandteile einer Entschädigung, noch sei vorgesehen, dass die zur Entschädigung berufene Stelle den gleichen Betrag leisten müsse, wie er dem Opfer eines versicherten Fahrers von den mitgliedstaatlichen Gerichten zugebilligt würde. Eine unterschiedliche Behandlung

7 — Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-271/91 (Slg. 1993, I-4367, Randnr. 31).

8 — Urteil des EGMR vom 9. Oktober 1979 (Aerey/Irland, Serie A, Nr. 32, Punkt 24).

beider Personengruppen im mitgliedstaatlichen Recht sei objektiv gerechtfertigt, da die zur Ersatzleistung verpflichtete Stelle nicht Verursacher des Schadens sei und erst recht nicht als Verursacher eines Schadens durch das unrechtmäßige Zurückhalten eines dem Antragsteller geschuldeten Geldbetrags betrachtet werden könne. Die Richtlinie lasse ihrerseits in Artikel 1 Absatz 4 letzter Unterabsatz Raum für eine Ungleichbehandlung.

25. Unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Sutton⁹ macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, im Gemeinschaftsrecht gebe es keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz dahin gehend, dass die Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung notwendigerweise auch die Zahlung von Zinsen mit umfasse. Die gleichen Überlegungen müssten auch für die Erstattung von Kosten gelten.

26. Das MIB vertritt im Wesentlichen die gleichen Positionen wie die Regierung des Vereinigten Königreichs. Einleitend erläutert das MIB jedoch, dass im englischen Recht Schadensersatz von den Gerichten auf den Zeitpunkt der Entscheidung bezogen werde. Mit diesem Grundsatz des Common Law brechend räume Artikel 35 Absatz A des Supreme Court Act von 1981 den Gerichten die Möglichkeit ein, unter bestimmten Umständen im Rahmen einer Entschädigungsleistung auch Zinsen zu-zuerkennen. Diese Möglichkeit beschränke sich jedoch ausschließlich auf gerichtliche Verfahren.

27. Die Kommission hebt zunächst hervor, dass weder die Erste noch die Zweite Richtlinie eine ausdrückliche Regelung hinsichtlich der Gewährung von Zinsen oder der Erstattung von Kosten enthielten. Auch sei nichts dahin gehend geregelt, ob diese Bestandteile der Versicherungspflicht seien.

28. Die Kommission prüft sodann, ob Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie einen Mitgliedstaat berechtige, eine Gruppe von Opfern weniger günstig zu behandeln als eine andere. Diesbezüglich vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Zweite Richtlinie — vorbehaltlich ausdrücklicher Ausnahmen — in Anbetracht ihrer allgemeinen Zielsetzung dazu verpflichte, den Opfern nicht versicherter oder nicht ermittelter Fahrer den gleichen Deckungsgrad zuzugestehen wie den durch die Pflichtversicherung gedeckten Opfern.

29. Die Kommission untersucht schließlich, ob eine mitgliedstaatliche Regelung, die keine Gewährung von Zinsen an Opfer nicht ermittelter Fahrer vorsehe, den Begriff einer „ausreichenden Entschädigung“, die Ziel der Richtlinie sei, verkenne. Insofern bezieht sie sich zum einen auf die eine Zinszahlung befürwortende Rechtsprechung des Gerichtshofes auf dem Gebiet der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft¹⁰ und auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Männern und Frauen¹¹. Zum anderen bezieht sich die

9 — Urteil vom 22. April 1997 in der Rechtssache C-66/95 (Slg. 1997, I-2163).

10 — Vgl. Urteil vom 4. Oktober 1979 in der Rechtssache 238/78 (Ireks-Arkady, Slg. 1979, 2955, Randnr. 20) und Urteil vom 3. Februar 1994 in der Rechtssache C-308/87 (Grifoni, Slg. 1994, I-341, Randnr. 40).

11 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Marshall (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 31).

Kommission auf die Ziele der Richtlinie, wie sie in den Erwägungsgründen zum Ausdruck kommen. Artikel 1 Absatz 4 bestimme die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten die Entschädigung begrenzen könnten, ohne dabei anzudeuten, dass eine Zinsgewährung ausgeschlossen werden könne. In Anbetracht dieser Elemente neigt die Kommission dazu, dass die Zinsgewährungen in Übereinstimmung mit den anwendbaren mitgliedstaatlichen Regelungen als ein wesentlicher Bestandteil einer Ersatzleistung nach Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie zu betrachten ist.

Würdigung

30. Zur Prüfung der Frage, ob Zinsen und Kosten Teil der Leistung sind, die eine Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 Zweite Richtlinie entrichten muss für Schäden, die durch ein nicht ermitteltes Fahrzeug¹² verursacht wurden, ist zunächst vom Wortlaut der Ersten und Zweiten Richtlinie auszugehen. Ausdrücklich ist von Zinsen und Kosten weder in der Ersten Richtlinie noch in der Zweiten Richtlinie die Rede. Artikel 1 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie verweist zur Bestimmung des Gegenstands der Versicherung auf Artikel 3 Absatz 1 der Ersten Richtlinie. Diese Vorschrift besagt aber auch nicht mehr, als dass jeder Mitgliedstaat alle zweckdienlichen Maßnahmen trifft, um die Haftpflicht grundsätzlich bei

Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung zu decken. Es heißt dort, „die Schadensdeckung sowie die Modalitäten dieser Versicherung werden im Rahmen dieser Maßnahmen bestimmt“.

31. Zum Umfang des Ersatzanspruchs gegenüber der Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie heißt es in Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie, dass „zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht“ Ersatz zu leisten ist. Zum Umfang der Versicherungspflicht heißt es im fünften Erwägungsgrund der Zweiten Richtlinie: „Die Summen, bis zu denen die Versicherungspflicht besteht, müssen in jedem Fall gestatten, den Unfallopfern eine *ausreichende Entschädigung* zu sichern, gleichgültig, in welchem Mitgliedstaat sich der Unfall ereignet hat.“¹³ Es ist daher zu prüfen, ob nach Inhalt und Zweck der Vorschriften die „Versicherungspflicht“ die Einbeziehung von Zinsen und Kosten umfasst. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, ob die Natur des Ersatzanspruchs möglicherweise die Gewährung von Zinsen und Kosten erfordert.

32. Zunächst ist davon auszugehen, dass die Bestimmung des Umfangs der Deckungspflicht auf der Grundlage der Ersten und Zweiten Richtlinie grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist.¹⁴ Auf der Basis der

12 — Im folgenden Text wird sowohl von nicht ermitteltem Fahrzeug als auch von nicht ermitteltem Fahrer die Rede sein. Die unterschiedliche Terminologie beruht darauf, dass sich die Richtlinien auf das Fahrzeug beziehen, wohingegen sich die Vereinbarungen zwischen dem MIB und dem Verkehrsminister auf die Fahrer beziehen.

13 — Hervorhebung durch den Verfasser.

14 — Vgl. Urteil vom 14. September 2000 in der Rechtssache C-348/98 (Mendes Ferreira u. a., Slg. 2000, I-6711, Randnr. 32); vgl. auch Beschluss vom 14. Oktober 2002 in der Rechtssache C-158/01 (Withers, Slg. 2002, I-8301, Randnr. 18).

Ersten Richtlinie war diese Aufgabe den Mitgliedstaaten allein überlassen. Das kommt nicht nur in deren Artikel 3 Absatz 1 zum Ausdruck, sondern tendenziell auch in Absatz 2 der Vorschrift, nach dem jeder Mitgliedstaat beispielsweise alle zweckdienlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass der Versicherungsvertrag die im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten verursachten Schäden deckt *gemäß den Rechtsvorschriften dieser Staaten*.

33. Die Unterschiede bezüglich des Umfangs der Versicherungspflicht in den Mitgliedstaaten¹⁵ haben dazu geführt, im Rahmen der Zweiten Richtlinie die Versicherungspflicht obligatorisch auf Sachschäden zu erstrecken.¹⁶ Ebenso wurden Mindestbeträge für die Deckung von Personen und Sachschäden festgelegt.¹⁷ Die Dritte Richtlinie¹⁸ geht in dieser Richtung noch einen Schritt weiter, indem Mindestanforderungen an den zu versichernden Personenkreis gestellt werden¹⁹.

34. Jenseits dieser jeweils strengeren Mindestanforderungen muss man jedoch davon ausgehen können, dass es nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten ist, die Cha-

rakteristika des Ersatzanspruchs festzulegen. In Artikel 1 Absatz 4 letzter Unterabsatz der Zweiten Richtlinie heißt es im Hinblick auf die Ersatz leistende Stelle auch ausdrücklich, dass jeder Mitgliedstaat bei der Einschaltung der Stelle — unbeschadet jeder anderen für die Unfallopfer günstigeren Praxis — *seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften* anwendet.

35. Man könnte nun eine rechtsvergleichende Studie der in den Mitgliedstaaten geltenden Haftpflichtregelungen anstellen, um zu prüfen, ob die Gewährung von Zinsen und Kosten üblicherweise von der Pflichtversicherung mit umfasst wird. Selbst wenn sich dabei herausstellen sollte, dass Zinsen und Kosten in der Regel in den Haftungsumfang der Haftpflichtversicherung einbezogen werden, müsste dieses Ergebnis aber nicht zwangsläufig für alle Mitgliedstaaten gelten. Der Hinweis auf die mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften würde sonst gegenstandslos.

36. Es soll daher der Frage nachgegangen werden, ob möglicherweise die Natur des Ersatzanspruchs Schlüsse darauf zulässt, ob Zinsen und Kosten abgegolten werden müssen. Der Kraftfahrzeug-Haftpflicht liegt grundsätzlich ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch zugrunde. Die gesetzlich vorgeschriebene Versicherungspflicht knüpft an diesen zivilrechtlichen Anspruch an und dient der wirtschaftlichen Absicherung eines begründeten Schadensersatzanspruchs.

15 — Vgl. dritter Erwägungsgrund der Zweiten Richtlinie.

16 — Vgl. vierter Erwägungsgrund und Artikel 1 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie.

17 — Vgl. fünfter Erwägungsgrund und Artikel 1 Absatz 2 der Zweiten Richtlinie.

18 — 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).

19 — Vgl. Artikel 1 der Richtlinie 90/232.

37. Fraglich könnte sein, ob sich die Rechtsnatur des Anspruchs ändert, wenn der Ersatz des eingetretenen Sach- oder Personenschadens von einer Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie zu leisten ist. Es sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie ein Mitgliedstaat seinen Pflichten zur Schaffung bzw. Anerkennung einer Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie nachkommt. Es könnte sich dabei sowohl um eine behördliche Stelle, eine öffentliche Einrichtung oder, wie im vorliegenden Fall, um eine privatrechtliche Einrichtung handeln. Auf jeden Fall muss der Mitgliedstaat die Stelle mit der Aufgabe betrauen. Denkbar wäre also, dass die Natur des Anspruchs davon abhängt, gegenüber welcher Stelle er geltend gemacht werden kann.

38. In Artikel 1 Absatz 4 Zweite Richtlinie heißt es jedoch ausdrücklich: „Das Recht der Mitgliedstaaten, Bestimmungen zu erlassen, durch die der Einschaltung dieser Stelle subsidiärer Charakter verliehen wird oder durch die der Rückgriff dieser Stelle auf den oder die für den Unfall Verantwortlichen... geregelt wird, bleibt unberührt.“

39. Diese Formulierung zeigt, dass die Vorgehensweise gegenüber der Stelle nicht losgelöst von dem ursprünglichen Schadensersatzanspruch gesehen werden kann. Dies spricht dafür, auch die abgeleiteten Ansprüche als zivilrechtliche zu betrachten. Diese Betrachtungsweise wird noch dadurch untermauert, dass im vorliegenden Fall der rechtliche Kontext ein privatrechtlicher ist. So sind die Vereinbarungen zwischen dem MIB und dem Verkehrsminister privatrechtliche Abkommen, und das MIB ist eine Gesellschaft privaten Rechts. Für die weitere Prüfung soll daher zunächst davon ausgegangen

werden, dass es sich um einen privatrechtlichen Schadensersatzanspruch handelt.

40. Der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind einige Hinweise zu entnehmen, inwiefern Zinsen eine notwendige Komponente eines Schadensersatzanspruchs ausmachen. In der von den Beteiligten erwähnten Rechtssache Marshall²⁰ ging es um eine „angemessene Wiedergutmachung“²¹ des durch eine geschlechtsdiskriminierende Entlassung entstandenen Schadens, also um einen zivilrechtlichen Ersatzanspruch. Nach der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung war eine Obergrenze für derartige Entschädigungen vorgesehen. Die Gerichte schienen überdies nicht befugt, Zinsen auf die Beträge zuzuerkennen.²² Der Gerichtshof führte dazu aus, „dass für die völlige Wiedergutmachung des durch eine diskriminierende Entlassung entstandenen Schadens nicht von Umständen abgesehen werden kann, die, wie der Zeitablauf, den tatsächlichen Wert der Wiedergutmachung verringern können. Die Zuerkennung von Zinsen nach den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften ist daher als unerlässlicher Bestandteil einer Entschädigung anzusehen, die die Wiederherstellung tatsächlicher Gleichbehandlung ermöglicht.“²³

41. In der Rechtssache Ireks-Arkady²⁴ ging es um die Frage, inwiefern ein Zinsanspruch im Rahmen eines Schadensersatzanspruchs aus außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag grundsätzlich ge-

20 — Vgl. Rechtssache C-271/91 (zitiert in Fußnote 7).

21 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Marshall (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 30).

22 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Marshall (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 6).

23 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Marshall (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 31).

24 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 238/78 (zitiert in Fußnote 10).

geben ist. Der Gerichtshof leitete das Entstehen eines Zinsanspruchs mit dem eine Pflicht zum Schadensersatz feststellenden Urteil aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, her.²⁵

42. Zu dem gleichen Ergebnis kam der Gerichtshof in der Rechtssache Grifoni²⁶. Das streitursächliche schädigende Ereignis war dort ein Unfall. Der Gerichtshof führte aus: „Der Ersatz des Schadens soll so weit wie möglich das Vermögen des Opfers eines Unfalls wieder herstellen. Hieraus folgt, dass die Geldentwertung nach Eintritt des schädigenden Ereignisses tatsächlich zu berücksichtigen ist.“²⁷ Der Gerichtshof erkannte einen Zinsanspruch ab Erlass des Urteils an.

43. In den drei dargestellten Rechtssachen handelte es sich um Schadensersatzansprüche aus unterschiedlichen Rechtsgründen. Gemeinsam ist diesen Urteilen jedoch, dass der Gerichtshof unter genauer zu bestimmenden Voraussetzungen grundsätzlich die Zuerkennung von Zinsen als Charakteristikum eines Schadensersatzanspruchs anerkennt.

44. Dafür, dass Zinsen aber gerade nicht notwendig Teil eines Schadensersatzanspruchs seien, wurde im Rahmen des schriftlichen Verfahrens auf das Urteil in

der Rechtssache Sutton²⁸ verwiesen. In diesem Urteil ging es allerdings um die Frage, ob auf rückständige Leistungen der sozialen Sicherheit Zinsen zu zahlen waren, wenn deren rechtzeitige Zahlung aufgrund einer geschlechtsdiskriminierenden Vorgehensweise unterblieben war. Der Gerichtshof führte dazu aus: „Beträge, die als Leistung der sozialen Sicherheit gezahlt werden, haben nämlich... *keinen Entschädigungscharakter*²⁹, so dass sich eine Pflicht zur Zahlung von Zinsen weder aus Artikel 6 der Richtlinie 76/207 noch aus Artikel 6 der Richtlinie 79/7 ergeben kann.“³⁰ Ob ein Zinsanspruch aus einem möglicherweise gegebenen Haftungsanspruch aus Gemeinschaftsrecht gegenüber dem Mitgliedstaat folgt, ließ der Gerichtshof offen und verwies insofern auf das nationale Recht.³¹

45. Da es sich im vorliegenden Rechtsstreit jedoch grundsätzlich um einen Schadensersatzanspruch handelt und nicht um Leistungen der sozialen Sicherheit, kann das Urteil Sutton nicht dafür herangezogen werden, einen Zinsanspruch von vornherein auszuschließen. Der dargestellten Rechtsprechung zu den Ersatzansprüchen³² lässt sich vielmehr entnehmen, dass Zinsen eher Bestandteil eines Schadensersatzanspruchs sind.

46. Vor einer Übertragung dieses Grundsatzes auf den vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob die Richtlinienziele diese Betrachtungsweise untermauern.

28 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-66/95 (zitiert in Fußnote 9).

29 — Hervorhebung durch den Verfasser.

30 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Sutton (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 27).

31 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Sutton (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 33 und Tenor).

32 — Vgl. im Vorigen Nrn. 40 bis 42.

25 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Ireks-Arkady (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 20 und Punkt 2 des Tenors).

26 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-308/87 (zitiert in Fußnote 10).

27 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Grifoni (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 40).

47. Die Kraftfahrzeug-Haftpflicht-Richtlinien stellen Mindestnormen auf zum Schutz für Opfer von Verkehrsunfällen. In der Ersten Richtlinie geht es zunächst nur um die Tragweite des Versicherungsschutzes. Dies ist vor dem erklärten Ziel der „Liberalisierung der Regeln für den Personen- und Kraftfahrzeugverkehr im Reiseverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“³³ zu sehen.

48. Die Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge wurden erst durch die Zweite Richtlinie zum Gegenstand der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. Indem eine Stelle zu schaffen bzw. anzuerkennen ist, die „zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht“³⁴ Ersatz zu leisten hat, wird eindeutig auf die regelmäßige Entschädigungspflicht gegenüber Geschädigten versicherter Fahrzeuge verwiesen. Der Maßstab für den Umfang der Ersatzleistung sollte also die in Schadensfällen durch versicherte Kraftfahrzeuge übliche Entschädigungsleistung sein. Soweit die Richtlinie von dieser Regel Ausnahmen macht, sind diese ausdrücklich erwähnt und sachlich begründet.

49. Nur Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 4 bezieht sich auf die Schadensregulierung nicht ermittelter Fahrzeuge. Die Mitgliedstaaten können danach die Einschaltung

der Stelle bei Sachschäden beschränken oder ausschließen. Wie es in den Erwägungsgründen³⁵ ausdrücklich heißt, ist den Mitgliedstaaten diese Möglichkeit eingeräumt, um der „Betrugsgefahr“ zu begegnen.

50. Abgesehen von dieser Ausnahme ist davon auszugehen, dass die Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge in dem Umfang entschädigt werden wie die Opfer ermittelter und versicherter Fahrzeuge. Dass es sich dabei um eine Mindestanforderung handelt, ergibt sich zum einen aus der Wendung „zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht“³⁶. Zum anderen deutet auch die Formulierung in Artikel 1 Absatz 4 letzter Unterabsatz der Zweiten Richtlinie — in der es heißt „unbeschadet jeder anderen für die Unfallopfer günstigeren Praxis“ — darauf hin, dass den Opfern nicht ermittelter Fahrzeuge durch die Richtlinie ein Mindestschutz gewährt werden soll.

51. Um die Frage nach der Gewährung von Zinsen und der Erstattung von Kosten für den konkreten Fall beantworten zu können, kommt es also darauf an, wie in Schadensfällen versicherter Fahrzeuge verfahren wird. Wenn in derartigen Fällen regelmäßig Zinsen und Kosten gezahlt werden, dann muss auch das Verkehrsoffer eines nicht ermittelten Fahrzeugs Zugang zu derartigen Zahlungen haben.

33 — Vgl. fünfter Erwägungsgrund der Ersten Richtlinie.

34 — Vgl. Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie.

35 — Vgl. sechster Erwägungsgrund der Zweiten Richtlinie.

36 — Vgl. Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie; Hervorhebung durch den Verfasser.

52. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat nun geltend gemacht, es gebe sachliche Gründe für die Ungleichbehandlung zwischen Opfern versicherter Fahrzeuge und denen nicht ermittelter Fahrzeuge. Dem ist zu entgegnen, dass selbst dann, wenn das Verfahren zur Erlangung der Entschädigung ein grundsätzlich anderes ist, doch der Entschädigungsumfang nicht hinter dem von Opfern ordnungsgemäß versicherter Fahrzeuge zurückbleiben darf.

53. Die Berufung der Regierung des Vereinigten Königreichs auf Artikel 1 Absatz 4 letzter Unterabsatz der Zweiten Richtlinie, wo es heißt „im Übrigen wendet jeder Mitgliedstaat bei der Einschaltung dieser Stelle... seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften an“, führt zu keinem anderen Ergebnis. Zwar verweist diese Vorschrift auf die mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dennoch sind bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, im vorliegenden Fall also des Mindestschutzes von Opfern nicht ermittelter Fahrzeuge, die vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu beachten.

54. Es handelt sich dabei um den Äquivalenzgrundsatz und den Effektivitätsgrundsatz. Diese erst in der jüngeren Rechtsprechung des Gerichtshofes als solche benannten Grundsätze³⁷ stützen sich auf eine ständige, weit in die Vergangenheit rei-

chende Rechtsprechung.³⁸ Die Grundsätze besagen, dass die Verfahren zum Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenen Rechte nicht ungünstiger gestaltet werden dürfen als bei entsprechenden Klagen, die nur das innerstaatliche Recht betreffen, und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.³⁹

55. Wenn nun in Haftpflicht-Prozessen vor mitgliedstaatlichen Gerichten in Fällen, in denen Verkehrsunfälle durch versicherte Fahrzeuge verursacht wurden, Zinsen und Kosten zugesprochen werden, dann muss das unter Anwendung der bezeichneten Grundsätze auch für Entschädigungsverfahren durch Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge gelten. Dieses Erfordernis folgt aus der Zweiten Richtlinie in Verbindung mit den Anwendungsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts.

56. An diesem Ergebnis kann auch der Umstand nichts ändern, dass das MIB schon vor Erlass der Zweiten Richtlinie bestand und auch die Vereinbarung zwischen dem MIB und dem Verkehrsminister betreffend nicht ermittelter Fahrer bereits geraume Zeit vor Inkrafttreten der Richtlinie existierte. Die Zweite Richtlinie spricht in Artikel 1 Absatz 4 ausdrücklich vom Anerkennen einer Stelle, geht also davon aus, dass in einigen Mitgliedstaaten gegebenenfalls bereits eine derartige Stelle und die damit zusammenhängenden Re-

37 — Vgl. z. B. Urteil vom 15. September 1998 in der Rechtssache C-231/96 (Edis, Slg. 1998, I-4951, Randnr. 34); Urteil vom 17. November 1998 in der Rechtssache C-228/96 (Aprile, Slg. 1998, I-7141, Randnr. 18) und Urteil vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-120/97 (Upjohn, Slg. 1999, I-223, Randnr. 32).

38 — Vgl. z. B. Urteile vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989, Randnr. 5) und in der Rechtssache 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043, Randnrn. 12 bis 16).

39 — Vgl. Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-312/93 (Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 12, m. w. N.).

gelingen bestehen. Das entbindet den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber jedoch nicht von der Pflicht, den von der Richtlinie geforderten Mindeststandard der Erstattungsregelungen vorzusehen. Sofern die Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge schlechter stehen als die regulär versicherter Fahrzeuge, könnte es sich um ein Problem der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie handeln, worauf noch zurückzukommen sein wird.

57. Als Zwischenergebnis zur ersten und zweiten Frage ist festzuhalten, dass Zinsen und Kosten dann notwendiger Teil eines Schadensersatzanspruchs für Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge sind, wenn und soweit diese Elemente Teil des Entschädigungsanspruchs von Opfern ordnungsgemäß versicherter und ermittelter Fahrzeuge sind. Diese Feststellung gilt sowohl dem Grunde nach als auch im Hinblick auf die Modalitäten der Abwicklung.

58. Die Regierung des Vereinigten Königreichs und das MIB haben geltend gemacht, dass nach der Systematik des innerstaatlichen Rechts Zinsen und Kosten eigentlich nicht Teil des Schadensersatzanspruchs seien, dass aber die *Gerichte* durch Gesetz ermächtigt wären, Zinsen zuzusprechen.

59. Dazu ist zu bemerken, dass bei dem Vergleich des Leistungsumfangs für Schäden, die durch nicht ermittelte Fahrzeuge

einerseits und solche, die durch ordnungsgemäß versicherte Fahrzeuge andererseits, verursacht wurden, eine wirtschaftliche Betrachtungsweise angezeigt ist. Wenn für den gleichen Schaden je nach Verursacher grundsätzlich weniger gezahlt wird, dann kann das vor dem Hintergrund der gemeinschaftsrechtlichen Anforderung nicht mit systematischen Argumenten der innerstaatlichen Rechtsordnung gerechtfertigt werden.

60. Der Einwand der Regierung des Vereinigten Königreichs und des MIB, Zinsen könnten nur von Gerichten zugestanden werden, impliziert weiter, dass für Zeiträume vor Erlass eines Urteils grundsätzlich keine Zinsen gewährt werden.

61. Bei der Berechnung von Zinsen auf einen Schadensersatzanspruch kommt es grundsätzlich darauf an, auf welchen Zeitpunkt man sich bezieht. Das kann das schädigende Ereignis sein, es kann dies aber auch der Erlass eines Urteils sein, wenn beispielsweise der Schadensumfang, dem Zeitablauf Rechnung tragend⁴⁰, im Urteil definiert wird. In diesem Sinne kann man wohl auch die im Vorigen⁴¹ zitierten Urteile Ireks-Arkady⁴² und Grifoni⁴³ verstehen. Die in dem betreffenden Mitgliedstaat üblicherweise geltende Vorgehensweise kann dann grundsätzlich angewandt werden, vorausgesetzt, das Ergebnis ist für Rechtspositionen, die auf dem Gemeinschaftsrecht fußen, nicht ungünstiger.

40 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Marshall (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 31).

41 — Vg. Nrn. 41 und 42.

42 — Zitiert in Fußnote 10.

43 — Zitiert in Fußnote 10.

62. Bezogen auf den vorliegenden Fall stellt sich allerdings dann ein Problem, wenn Zinsen nur von Gerichten zugesprochen werden, der Zugang zu Gerichten allerdings übermäßig erschwert ist. Das Verfahren könnte dann an sich schon gemeinschaftsrechtlich problematisch sein. Auf diesen Problemkreis wird im Folgenden noch zurückzukommen sein.

63. In Klausel 3 der im vorliegenden Verfahren anwendbaren Vereinbarung (siehe oben Nummer 6) heißt es allerdings, dass die vom MIB zu zahlende Entschädigung in der gleichen Weise zu bestimmen ist, wie ein Gericht den Schadensersatz festsetzen würde. Der Einwand, Zinsen könnten überhaupt nur von Gerichten zugesprochen werden, dürfte daher einer gemeinschaftsrechtskonformen Berechnung der Ersatzleistung nicht im Wege stehen.

64. Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass für eine Ersatzleistung nach der Vereinbarung betreffend nicht versicherte Fahrer auch Zinsen und Kosten in Anrechnung gebracht werden können. Der Umstand, dass nicht die zuständige Versicherung einstandspflichtig wird, sondern eine kollektive Stelle, kann daher auch nicht als sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Berechnung der Entschädigung nach der Vereinbarung betreffend nicht ermittelte Fahrer dienen.

2) Zum Schiedsverfahren — dritte Frage

Beteiligtenvortrag

65. Der *Kläger* macht geltend, dass das in der Vereinbarung betreffend nicht ermittelte Fahrer vorgesehene Schiedsverfahren weder den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes, so wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache *Johnston*⁴⁴ entwickelt habe, noch denen eines „fairen Verfahrens“ im Sinne des Artikels 6 EMRK⁴⁵ genüge.⁴⁶ Es finde keine mündliche Verhandlung statt, und gegen den Schiedsspruch könne ein Rechtsmittelbehelf nur eingelegt werden bei schweren Unregelmäßigkeiten des schiedsgerichtlichen Verfahrens oder im Hinblick auf Rechtsfragen unter der Bedingung, dass bezüglich Letzterer das Rechtsmittel zugelassen werde.

66. Die unterschiedliche Behandlung auf verfahrensrechtlicher Ebene stelle einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dar, der verlange, dass den Opfern nicht ermittelter Fahrer im Vereinigten Königreich der gleiche Rechtsschutz zuteil werde wie den Opfern versicherter bzw. nicht versicherter Fahrer. Der Umstand, dass das Opfer eines nicht ermittelten Fahrers diesen gerichtlich nicht verfolgen könne, könne nicht als objektive Recht-

44 — Vgl. Urteil vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (*Johnston*, Slg. 1986, 1651, Randnrn. 18 und 19).

45 — Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet in Rom am 4. November 1950 (im Folgenden: EMRK).

46 — Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 22. Juli 1999 (*Scarth/Vereinigtes Königreich*).

fertigung für die Ungleichbehandlung gelten. Die Abweichung zu Lasten von Opfern nicht ermittelter Fahrer sei im Übrigen allein aus Gründen der Kostenersparnis vorgesehen worden.

67. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* und das MIB machen zunächst geltend, Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie stelle nur Mindestanforderungen prozeduraler Art auf. Das Opfer müsse sich unmittelbar an die bestimmte Stelle wenden. Im Übrigen verweise die Richtlinie auf die mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

68. Im Hinblick auf den Grundsatz effektiven Rechtsschutzes macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, dass die Gesamtheit der einem Opfer eines nicht ermittelten Fahrers zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe ein mehrstufiges System darstelle, welches weit davon entfernt sei, den Rechtsschutz praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren. Der Umstand, dass keine mündliche Verhandlung vor dem Schiedsrichter stattfinde, habe den Kläger nicht daran gehindert, seine Argumente umfassend darzulegen und auf den Vorwurf des Mitverschuldens einzugehen.

69. Im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz sei festzuhalten, dass das Opfer eines nicht ermittelten Fahrers in mehrerlei Beziehungen günstiger stünde als ein Opfer eines nicht versicherten Fahrers. Das Verfahren sei dazu geeignet, den Rechtsstreit häufig schneller und weniger

kostspielig durchzuführen als ein gerichtliches Verfahren.

70. Sowohl die Regierung des Vereinigten Königreichs als auch das MIB machen hinsichtlich des Artikels 6 EMRK Zweifel geltend, ob es sich im Ausgangsverfahren um „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ handle. Auf jeden Fall müsse auch im Lichte der Rechtsprechung des EGMR⁴⁷ das Verfahren in seiner Gesamtheit betrachtet werden einschließlich der Rechtsmittelinstanzen. Selbst wenn das Verfahren vor dem MIB nicht vollständig den Anforderungen des Artikels 6 EMRK genügen würde, so doch auf jeden Fall das Verfahren vor dem Schiedsrichter. Dessen Unparteilichkeit und Unabhängigkeit seien garantiert, und er übe seine Zuständigkeit zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung unter der Kontrolle des High Court aus. Angesichts der Tatsache, dass vor dem Schiedsrichter keine mündliche Verhandlung stattfinde, ließ der Vertreter der Regierung des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung dennoch Zweifel an der Vereinbarkeit des schiedsgerichtlichen Verfahrens mit Artikel 6 EMRK anklingen.

71. Die *Kommission* vertritt den Standpunkt, Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie verleihe dem Opfer eines nicht ermittelten Fahrers einen Anspruch auf Schadensersatz und es sei folglich Sache der Mitgliedstaaten, einen effektiven Rechtsschutz zur Gewährleistung dieses Rechts sicherzustellen. Sodann prüft die Kommission, ob das Schiedsverfahren den Anforderungen des Artikels 6 EMRK genügt. Auf der Grundlage der im Vorabent-

47 — Vgl. Urteil des EGMR vom 22. November 1995 (Bryan/ Vereinigtes Königreich, Serie A, Nr. 335).

scheidungsersuchen mitgeteilten Elemente und unter dem Vorbehalt weiterer Präzisierungen vertritt die Kommission die Ansicht, dass das Verfahren, gemessen an den vom EGMR entwickelten Kriterien, Mängel aufweise. Diese beträfen insbesondere den Status des Schiedsrichters im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit, die Abwesenheit einer mündlichen Verhandlung und das nur sehr begrenzte Recht, ein Rechtsmittel gegen den Schiedsspruch einzulegen.

Würdigung

72. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das nach der Vereinbarung einzuschlagende Verfahren zur Erlangung eines Schadensersatzes den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes genügt. Die Betrachtung beschränkt sich dabei aber nicht auf das in der Vereinbarung geregelte Verfahren vor dem MIB zur Anrufung des Schiedsgerichts, sondern bezieht auch die daran anknüpfende Möglichkeit, den Schiedsspruch in gewissen Grenzen vor ordentlichen Gerichten anzufechten, ein, wie Teil V der dritten Vorabentscheidungsfrage zeigt.

73. Für die Beurteilung dieser Fragestellung ist zunächst die durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumte Rechtsposition zu er-

mitteln, für deren Durchsetzung Rechtsschutz eingefordert wird. Auszugehen ist von Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie, der in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie zu lesen ist. Die maßgeblichen Passagen lauten wie folgt:

„Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht ... versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, ... Ersatz zu leisten hat ...

Der Geschädigte kann sich jedoch in jedem Fall unmittelbar an diese Stelle wenden, welche ihm... eine begründete Auskunft über ihr Tätigwerden erteilen muss.“

Im sechsten Erwägungsgrund heißt es:

„Es ist notwendig, eine Stelle einzurichten, die dem Geschädigten auch dann eine Entschädigung sicherstellt, wenn das verursachende Fahrzeug nicht versichert war oder nicht ermittelt wurde. Die betreffenden Unfallopfer müssen sich unmittelbar an diese Stelle als erste Kontaktstelle wenden können.“

74. Abgesehen von der den Mitgliedstaaten belassenen Möglichkeit, der Einschaltung dieser Stelle subsidiären Charakter zu verleihen⁴⁸, hat der Geschädigte einen Anspruch auf Entschädigung, und dies mindestens im Umfang der Versicherungspflicht. Es handelt sich dabei um eine klar umrissene Rechtsposition, die das Gemeinschaftsrecht dem durch die Richtlinie definierten Personenkreis vermittelt.

75. Für die Durchsetzung dieses Anspruchs ist effektiver Rechtsschutz zu gewähren. Die Richtlinie erwähnt zwar nicht ausdrücklich ein Rechtsschutzfordernis für diesen Anspruch. Dieses folgt jedoch aus den allgemeinen Anwendungsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts.

76. Der Gerichtshof hatte bereits mehrfach Gelegenheit, sich zu dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes als allgemeinem Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts zu äußern. So musste er sowohl in der Rechtssache Johnston⁴⁹ als auch in der Sache Coote⁵⁰ vor dem Hintergrund der Anwendung des Artikels 6 der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Beschäftigung⁵¹ zu diesem Komplex Stellung nehmen. Der Gerichtshof führte im Urteil Johnston dazu aus: Der „vorgeschriebene gerichtliche Rechtsschutz ist Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der den gemeinsamen Ver-

fassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt. Dieser Grundsatz ist auch in den Artikeln 6 und 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verankert. Wie... in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt ist, sind die leitenden Grundsätze dieser Konvention im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen.“⁵²

77. Der Gerichtshof führte im Urteil Johnston weiter aus: „Den Mitgliedstaaten obliegt es, eine effektive richterliche Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des innerstaatlichen Rechts sicherzustellen, das der Verwirklichung der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte dient.“⁵³

78. Diese Überlegungen grundsätzlicher Art sind keineswegs auf den Sachzusammenhang der Gleichstellungsrichtlinie beschränkt, sondern entfalten ihre Tragweite auch auf anderen Rechtsgebieten, wie bereits die allgemeine Formulierung der Feststellungen zeigt. Im Kontext des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechts des Zugangs zur Beschäftigung erinnerte der Gerichtshof in der Rechtssache Heylens⁵⁴ beispielsweise an die grundsätzlichen Ausführungen in der Rechtssache Johnston.

48 — Vgl. Artikel 1 Absatz 4 zweiter Satz.

49 — Urteil in der Rechtssache 222/84 (zitiert in Fußnote 44).

50 — Urteil vom 22. September 1998 in der Rechtssache C-185/97 (Slg. 1998, I-5199).

51 — Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 39, S. 40; im Folgenden: Gleichstellungsrichtlinie).

52 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Johnston (zitiert in Fußnote 44, Randnr. 18); vgl. auch Urteil in der Rechtssache Coote (zitiert in Fußnote 50, Randnr. 21).

53 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Johnston (zitiert in Fußnote 44, Randnr. 19) und Urteil in der Rechtssache Coote (zitiert in Fußnote 50, Randnr. 22).

54 — Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86 (Slg. 1987, 4097, Randnr. 14).

79. Zu den inhaltlichen Anforderungen des Grundsatzes effektiven Rechtsschutzes ist zum einen auf Artikel 6 EMRK zu verweisen. Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 lautet: „Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche... vor einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“

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 ...“

80. Überdies ist auf Artikel 47 der Charta der Grundrechte⁵⁵ zu verweisen, die zwar unmittelbar noch keine Rechtsbindungswirkung entfaltet. Als Vergleichsmaßstab kann sie jedoch herangezogen werden, zumindest soweit sie allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze anspricht. Gemäß Artikel 51 soll die Charta auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union gelten. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 47 der Charta lauten:

81. Der im Gemeinschaftsrecht verankerte Rechtsgrundsatz des effektiven Rechtsschutzes beinhaltet also zum einen die in den zitierten Vorschriften niedergelegten Anforderungen und gibt zum anderen den mitgliedstaatlichen Gerichten eine Mitwirkungspflicht bei der Gewährleistung des Rechtsschutzes auf.⁵⁶

82. Um nun im Einzelnen zu prüfen, ob das zur Erlangung einer Entschädigung für Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge vorgesehene Verfahren den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügt, sind vorab die von der Richtlinie aufgestellten verfahrensmäßigen Anforderungen und sodann die sich aus dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes ergebenden, darüber hinausgehenden Bedingungen zu untersuchen.

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

83. Als verfahrensmäßiges Mindestanforderung ist Artikel 1 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Zweiten Richtlinie zu werten, wo es heißt, dass der Geschädigte sich in jedem Fall unmittelbar an die Stelle wenden kön-

55 — Vgl. ABl. 2000, C 364, S. 1.

56 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Peterbroeck (zitiert in Fußnote 39, Randnr. 12).

nen muss, die ihm eine begründete Auskunft über ihr Tätigwerden zu erteilen hat. Dadurch, dass sich ein Geschädigter auf der Grundlage der Vereinbarung unmittelbar an das MIB wenden kann⁵⁷, das den Antrag prüfen⁵⁸ und bescheiden⁵⁹ muss, sind diese Mindestvoraussetzungen erfüllt. Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt die Ansicht, aus der Richtlinie könnten keine weiter gehenden verfahrensrechtlichen Anforderungen abgeleitet werden.

84. Wie im Vorigen bereits dargestellt, vermittelt die Richtlinie dem Geschädigten auch inhaltlich ein Recht, dessen gegebenenfalls gerichtliche Durchsetzung auch aus dem Gemeinschaftsrecht folgt. Es ist daher zu prüfen, ob die einen effektiven Rechtsschutz kennzeichnenden Merkmale erfüllt sind. Der durch das Gemeinschaftsrecht rezipierte Artikel 6 EMRK und Artikel 47 der Grundrechtecharta, die inhaltlich weitgehend deckungsgleich sind, sollen dafür als Richtschnur dienen.

85. Um diese Vorgehensweise in Frage zu stellen, hat die Regierung des Vereinigten Königreichs allerdings darauf hingewiesen,

57 — In Klausel 1 heißt es: „... this Agreement applies to any case in which an application is made to M.I.B. for a payment to respect of the death of or bodily injury to any person caused by or arising out of the use of a motor vehicle on a road in Great Britain ...“. Vgl. auch im Vorigen Nr. 6.

58 — In Klausel 7 heißt es: „M.I.B. shall cause any application made to them for a payment under this Agreement to be investigated ...“. Vgl. auch im Vorigen Nr. 6.

59 — In Klausel 9 heißt es: „M.I.B. shall notify their decision to the applicant ...“. Vgl. auch im Vorigen Nr. 6.

dass es schon fraglich sei, ob es sich bei den Rechten des Geschädigten um „zivilrechtliche Ansprüche“ im Sinne des Artikels 6 EMRK handle. Bei den Untersuchungen zur Natur des Anspruchs, um eventuelle Rückschlüsse auf einen Zinsanspruch zu ziehen⁶⁰, wurde zu dem zivilrechtlichen Kontext des Entschädigungsanspruchs Stellung genommen. Gestützt darauf sollte man hier von einem zivilrechtlichen Anspruch ausgehen können. Aber selbst wenn der Anspruch aus welchen Gründen auch immer ein öffentlich-rechtlicher Entschädigungsanspruch sein sollte, dann könnte dies keine Rechtfertigung dafür darstellen, wenn dem Geschädigten bei dessen Durchsetzung der Rechtsschutz versagt bliebe. Artikel 47 der Grundrechtecharta ist im Übrigen eine vergleichbare Einschränkung auf zivilrechtliche Ansprüche nicht zu entnehmen. Es reicht daher, wenn es sich um ein „durch das Recht der Union garantiertes Recht“ handelt. Der Entschädigungsanspruch nach Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie ist unzweifelhaft als ein solches zu betrachten.

86. Artikel 6 EMRK und Artikel 47 Grundrechtecharta gemeinsam ist, dass der Rechtsschutz durch ein unabhängiges, unparteiisches, durch Gesetz errichtetes Gericht gewährt werden muss, das überdies in einem fairen Verfahren öffentlich verhandelt.

87. Das Einspruchsrecht vor dem MIB, das zunächst nur eine Überprüfung der vorgeschlagenen Entscheidung unter Berücksichtigung des vom Geschädigten gegebenenfalls weiter beigebrachten Beweismaterials zum Gegenstand hat, entspricht den so definierten Anforderungen an eine gericht-

60 — Vgl. im Vorigen Nrn. 36. ff.

liche Kontrolle nicht. Der erste Schritt des Einspruchsverfahrens ist einem behördlichen Widerspruchsverfahren vergleichbar. Weder die völlige Unabhängigkeit noch die Unparteilichkeit der Ersatzstelle können angenommen werden. Das MIB trifft eine Entscheidung, die es — sofern der Geschädigte sie annimmt — gegen sich gelten lassen muss und die es verpflichtet. Aber auch die Einführung des Einspruchsrechts im Rahmen der Vereinbarung, die, worauf bereits hingewiesen wurde⁶¹, privatrechtlichen Charakter hat, kann nicht als „Errichtung durch Gesetz“ gewertet werden.

88. Das wäre jedoch unschädlich, sofern ein Rechtsweg gegen eine derartige Entscheidung eröffnet ist. Dabei ist der Regierung des Vereinigten Königreichs beizupflichten, dass eine globale Betrachtung der Rechtsschutzmöglichkeiten angebracht ist. Als ersten Schritt ist daher auf das schiedsgerichtliche Verfahren abzustellen, wobei die Betrachtung jedoch nicht dabei stehen bleiben muss.

89. Zunächst stellt sich die Frage, ob das in der Vereinbarung vorgesehene Schiedsverfahren ein gerichtliches Verfahren darstellt. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Definition der Merkmale eines Gerichts im Sinne des Artikels 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) sind fünf Merkmale zu nennen. Diese sind die Errichtung *auf gesetzlicher*

*Grundlage als ständige Einrichtung, eine obligatorische Gerichtsbarkeit, ein streitiges Verfahren und die Anwendung von Rechtsnormen.*⁶²

90. Wenn man davon ausgeht, dass das Schiedsverfahren in der Vereinbarung zwischen MIB und Verkehrsminister konstituiert wird, ist bereits die Errichtung des Gerichts auf gesetzlicher Grundlage fraglich. Andererseits muss das Gericht nicht notwendig in die mitgliedstaatliche Gerichtsorganisation eingebunden sein.⁶³ Wird der Schiedsrichter im Rahmen der Arbitration Acts⁶⁴ tätig, könnte dies aber für eine gesetzliche Grundlage des Gerichts sprechen.

91. Allerdings wird ein Schiedsrichter für ein Schiedsverfahren nach der Vereinbarung zwischen MIB und dem Verkehrsminister ad hoc bestimmt. Dies als „ständige Einrichtung“ zu bewerten, ist deshalb äußerst problematisch, es sei denn, man betrachtet das Vorhalten der Listen von potenziellen Schiedsrichtern der Anwälte der Krone als ständige Einrichtung, wobei nur der Zugriff auf die Listen bzw. die Anrufung des Gerichts von den praktischen Bedürfnissen abhängig ist.

92. Das weitere Merkmal, das einer *obligatorischen* Gerichtsbarkeit, wird hingegen — falls man eine Gerichtsbarkeit als

62 — Vgl. Urteil vom 6. Oktober 1981 in der Rechtssache 246/80 (Broekmeulen, Slg. 1981, 2311).

63 — Vgl. z. B. zum Gerichtscharakter des Conseil des Avocats Urteil vom 18. Juni 1980 in der Rechtssache 138/80 (Borker, Slg. 1980, 1975).

64 — Gesetz über die Schiedsgerichtsbarkeit; vgl. dazu die Hinweise im Vorabentscheidungsersuchen, Nrn. 111 und 114.

61 — Vgl. im Vorigen Nr. 39.

solche annimmt — zu bejahen sein, da — soweit es sich aus der Gesamtheit des Vortrags in dem vorliegenden Rechtsstreit schließen lässt — keine Möglichkeit besteht, auf anderem Wege gerichtlich gegen eine Entscheidung des MIB vorzugehen.⁶⁵

93. Ob es sich bei dem Schiedsverfahren um ein streitiges Verfahren handelt, erscheint wiederum äußerst fraglich. Zwar können beide Parteien, das MIB und der Geschädigte, in Kenntnis des Vortrags der anderen Parteien ihren Standpunkt darlegen. Im Laufe des vorliegenden Verfahrens vor dem Gerichtshof wurde deutlich, dass dem Kläger ein unredliches Verhalten bei der Einlegung des Rechtsbehelfs zur Last gelegt wurde, wobei er keine Gelegenheit hatte, zu diesem Vorwurf Stellung zu nehmen. Es handelt sich dabei um einen Verfahrensmangel, der unter mehreren Gesichtspunkten problematisch ist.

94. Unter Anwendung der verfahrensrechtlichen Regeln eines Zivilprozesses, für den der Beibringungsgrundsatz gilt, durfte das Gericht seiner Entscheidung keine Umstände zugrunde legen, die nicht von den Parteien in den Prozess eingeführt worden waren und zu denen die Gegenpartei nicht Stellung nehmen konnte. Selbst wenn man aber dem Verfahren vor dem Schiedsgericht als Fortsetzung des verwaltungsähnlichen Verfahrens vor dem MIB — unter Vorbehalt — einen öffentlich-rechtlichen Charakter beimessen wollte, dann wären die Verteidigungsrechte⁶⁶ des Klägers verletzt worden. Auch in einem

Verfahren, in dem der Untersuchungsgrundsatz⁶⁷ gilt, müssen die Verteidigungsrechte gewahrt werden, so dass sich eine Partei zu den ihr zur Last gelegten Umständen äußern kann.

95. Was schließlich das fünfte Kriterium, „die Anwendung von Rechtsvorschriften“ betrifft, so ist dies dann zu bejahen, wenn das Gericht nach Recht und Gesetz entscheidet, nicht jedoch, wenn es nach Billigkeit entscheidet. Für eine endgültige Stellungnahme, ob dieses fünfte Kriterium erfüllt ist, wird dieser Frage noch nachgegangen werden müssen. Die Kostenentscheidung in dem Schiedsspruch zu Lasten des Klägers, die mit dessen angeblicher Unredlichkeit begründet wird — siehe hierzu Klausel 22 der Vereinbarung, zitiert in Nummer 6 —, ohne dass der Kläger zu diesem Fragenkreis hätte Stellung nehmen können, lässt vermuten, dass Billigkeitsüberlegungen zur Grundlage der Entscheidung gemacht werden können.

96. Als vorläufiges Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass das Schiedsgericht den relativ strengen Kriterien des Artikels 177 EG-Vertrag bzw. 234 EG an ein Gericht nicht in vollem Umfang genügt.

97. Was nun die aus Artikel 6 EMRK in Verbindung mit Artikel 47 Grundrechtecharta fließenden Merkmale der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit angeht, so ist wohl nach den Einlassungen der Beteiligten des vorliegenden Verfahrens davon auszugehen, dass die auf den beschriebenen Listen figurierenden Anwälte

65 — Vgl. Urteil vom 17. September 1997 in der Rechtssache C-34/96 (Dorsch Consult, Slg. 1997, I-4961, Randnrn. 28 und 29).

66 — Zum Schutz der Verteidigungsrechte als zu berücksichtigendes Kriterium vgl. Urteil vom 14. Dezember 1995 in den verbundenen Rechtssachen C-430/93 und C-431/93 (van Schijndel und van Veen, Slg. 1995, I-4705, Randnr. 19).

67 — Regelmäßig in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten und in Strafverfahren.

der Krone jede Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. Dennoch drängt sich die Frage auf, ob sie angesichts ihrer Verfahrensstellung und ihrer Nähe zum MIB auch die gleiche Gewähr für ihre Unparteilichkeit bieten. Der Schiedsrichter kann vom MIB jede für tunlich erachtete weitergehende Untersuchung verlangen. Es besteht also eine Art Verhandlungsebene zwischen ihm und dem MIB. Hat der Schiedsrichter seinen Schiedsspruch einmal gefällt, wird er zunächst nur dem MIB zugestellt, das dann für dessen Weiterleitung an den Geschädigten verantwortlich ist.

98. Vor dem Schiedsrichter findet im Übrigen keine öffentliche Verhandlung im Sinne des Artikels 6 EMRK in Verbindung mit Artikel 47 Grundrechtecharta statt, da er nach Aktenlage entscheidet (siehe Klausel 17, zitiert in Nummer 6). Das verfahrensmäßige Zusammenwirken zwischen dem Schiedsrichter und dem MIB kann nicht als eine öffentliche Verhandlung betrachtet werden. Der Geschädigte wird in diese Verhandlungen auch nicht in einer Weise einbezogen, wie es ein streitiges Verfahren erfordert. Das Mündlichkeitsprinzip bei gerichtlichen Verfahren ist insofern mit dem Prinzip der Öffentlichkeit verwandt. Die Form der Bekanntmachung des Urteils schließlich kann nicht als öffentliche Verkündung im Sinne des Artikels 6 EMRK betrachtet werden. Die Öffentlichkeit des Verfahrens scheint folglich nicht in zufrieden stellender Weise gewährleistet.

99. Das schiedsgerichtliche Verfahren nach der Vereinbarung ist also in mehrerlei Hinsicht mit einem Fragezeichen zu versehen.

100. Der Gerichtshof musste sich im Urteil in der Rechtssache Nordsee⁶⁸ schon einmal zum Gerichtscharakter eines privaten Schiedsgerichts im Hinblick auf Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) äußern. Der Gerichtshof hielt dort fest, dass es auf die Besonderheiten des Schiedsverfahrens im Einzelfall ankomme. In dem damaligen Urteil lehnte der Gerichtshof die Gerichtseigenschaft des Schiedsgerichts ab mit der Begründung, dass es einerseits den Vertragspartnern bei Abschluss der Vereinbarung freigestanden habe, die Entscheidung eventuell auftretender Rechtsstreitigkeiten den ordentlichen Gerichten zu überlassen⁶⁹, und andererseits, dass die öffentliche Gewalt nicht in die Entscheidung, den Weg der Schiedsgerichtsbarkeit zu wählen, einbezogen worden wäre und auch nicht von Amts wegen in das Schiedsverfahren eingreifen könne.⁷⁰

101. Betrachtet man das Schiedsverfahren des vorliegenden Rechtsstreits vor diesem Hintergrund, so fällt auf, dass die öffentliche Gewalt in der Gestalt des Verkehrsministers durchaus an der Entscheidung beteiligt war, den Weg des Schiedsverfahrens zu wählen. Andererseits ist der potenziell Geschädigte dazu verpflichtet, Rechtsschutz im Rahmen einer Vereinbarung zu suchen, an der er nicht beteiligt war und die zwischen Parteien ausgehandelt wurde, die von ihm völlig getrennt sind und auf die er keinen Einfluss hat.

68 — Urteil vom 23. März 1982 in der Rechtssache 102/81 (Slg. 1982, 1095).

69 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Nordsee (zitiert in Fußnote 68, Randnr. 11).

70 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Nordsee (zitiert in Fußnote 68, Randnr. 12).

102. Bei all den bereits aufgezeigten Bedenken gegenüber Errichtung und Vorgehensweise des Schiedsgerichts kommt es daher entscheidend darauf an, wie sich der weitere Rechtsschutz des Geschädigten gestaltet.

103. Wie Frage 3 Punkt v des Vorabentscheidungsersuchens erkennen lässt und von dem insofern übereinstimmenden Vortrag der Beteiligten untermauert wird, kann der Geschädigte gegen den Schiedsspruch die ordentlichen Gerichte anrufen. Allerdings besteht kein uneingeschränktes Rechtsmittelverfahren, sondern der Zugang zum Gericht und der Prüfungsumfang sind an mehrere einschränkende Voraussetzungen geknüpft.

104. Nach den Darstellungen des vorliegenden Gerichts gestaltet sich das folgendermaßen. Der Schiedsspruch kann wegen schwerer, ihn beeinträchtigender Unregelmäßigkeiten oder wegen Rechtsfragen angefochten werden, wobei als Rechtsfrage auch gilt, ob eine bestimmte Feststellung des Schiedsrichters durch Beweise gestützt war oder ob ein Schiedsrichter aus den vorliegenden Beweisen vernünftigerweise auf eine bestimmte Feststellung nicht hätte schließen können. Ein Rechtsmittel wegen Rechtsfragen bedarf der Zulassung durch das Gericht, die nur gewährt wird, wenn der Schiedsspruch offensichtlich verfehlt ist *und* nach den Umständen eine gerichtliche Entscheidung über die Sache recht und billig erscheint.

105. Diese restriktiven Voraussetzungen für den Zugang zu Gericht tragen Züge einer reinen Rechts- bzw. Plausibilitätskontrolle. Rechtskontrolle und Rechtsmittelzulassung sind häufig Obergerichten

im Revisionsverfahren vorbehalten. Die Überprüfung der Einlegung eines Rechtsmittels dahin gehend, ob der Schiedsspruch offensichtlich verfehlt ist und eine gerichtliche Entscheidung nach den Umständen recht und billig ist, wirkt sich weiter einschränkend aus. Der Zugang zu den ordentlichen Gerichten ist für den Geschädigten eines nicht ermittelten Fahrzeugs stark erschwert. Vor dem Hintergrund der Erfordernisse eines effektiven Rechtsschutzes ist das äußerst problematisch.

106. Stellt man in Rechnung, dass es sich in dieser Phase des Verfahrens eigentlich um ein erstinstanzliches Verfahren vor einem ordentlichen Gericht handelt, dann genügt das den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes nicht. Der Geschädigte muss die Möglichkeit haben, jedenfalls in einer Instanz vollen gerichtlichen Schutz im Hinblick auf Sach- und Rechtsfragen zu erlangen.

107. Der Vergleich dieses Rechtswegs mit dem den Opfern versicherter bzw. nicht versicherter Fahrer ermittelter Fahrzeuge gewährten Rechtsschutz — für die der ordentliche Rechtsweg offen steht — zeigt, dass der Rechtsschutz für Opfer nicht ermittelter Fahrer weit hinter Letzterem zurückbleibt. Die Rechtsschutzmöglichkeit beider Personengruppen muss aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht unbedingt identisch sein, der Rechtsschutz muss jedoch qualitativ gleichwertig sein. Auf den vorliegenden Fall bezogen bedeutet das, dass eine Rechtsweggarantie zu den ordentlichen Gerichten gewährleistet sein muss.

108. Angesichts der Tatsache, dass es sich um einen zivilrechtlichen Rechtsstreit über eine Entschädigungsleistung handelt, in dem sich Geschädigter und Versicherungseinrichtung gegenüberstehen, halte ich eine Tatsacheninstanz für unabdingbar. Das Urteil in der Rechtssache Upjohn⁷¹ steht dieser Feststellung auch nicht entgegen. In dem dortigen Fall hielt der Gerichtshof eine gerichtliche Zuständigkeit zur vollständigen Tatsachenüberprüfung für entbehrlich. Der Fall war aber gänzlich anders gelagert. Die in jenem Verfahren zuständige Behörde zur Erteilung bzw. zum Widerruf einer Lizenz für Arzneimittel musste komplexe Beurteilungen auf medizinisch-pharmakologischem Gebiet vornehmen.⁷² Hierfür war ein gewisser Ermessensspielraum zuzugestehen, zumal der Antragsteller durch einen neuen Antrag eine neue Bewertung der behördlichen Entscheidung erwirken konnte.⁷³

109. Die Regierung des Vereinigten Königreichs und das MIB haben zur Rechtfertigung der bestehenden Regelungen darauf hingewiesen, dass die Abwicklung dieser Schadensfälle dadurch regelmäßig schneller und kostengünstiger vonstatten gehe.

110. Das schädigende Ereignis, das zu dem vorliegenden Verfahren geführt hat, hat sich am 25. Dezember 1991 zugetragen. Nahezu fünf Jahre später, am 27. August 1996, teilte die Schiedsrichterin ihren Schiedsspruch mit. Bis dahin war von der Befassung eines ordentlichen Gerichts noch keine Rede.

71 — Urteil in der Rechtssache C-120/97 (zitiert in Fußnote 37).

72 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Upjohn (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 33).

73 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Upjohn (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 40).

111. Selbst wenn das Verfahren nach der Vereinbarung verglichen mit den Haftpflichtprozessen vor ordentlichen Gerichten schneller und kostengünstiger sein sollte, dann ist keine ausreichende Rechtfertigung dafür gegeben, den Geschädigten einen effektiven Rechtsschutz in Gestalt einer Tatsacheninstanz bei einem ordentlichen Gericht zu nehmen.

112. Letztlich wird es Sache des vorlegenden Gerichts sein, die Rechtsschutzdefizite zu bewerten und die rechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen. Es wird dabei zu berücksichtigen haben, dass das Fehlen einer Sach- und Rechtsfragen umfassenden gerichtlichen Überprüfung der schiedsgerichtlichen Feststellungen über einen Anspruch, der aus der Zweiten Richtlinie folgt, den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz nicht genügt.

3) Zur Frage der korrekten Umsetzung der Richtlinie — vierte Frage

Beteiligtenvorbringen

113. Der *Kläger* ist der Ansicht, dass die Zweite Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei, wenn der Mitgliedstaat der anerkannten Stelle keine Verpflichtung auferlegt habe, das Opfer eines nicht ermittelten Fahrers im gleichen Um-

fang wie eine Pflichtversicherung im Sinne der Ersten Richtlinie zu entschädigen. Im Vereinigten Königreich sei die Zweite Richtlinie nicht mit der den Anforderungen an die Rechtssicherheit genügenden Verbindlichkeit umgesetzt worden. Abgesehen davon, dass die in der Vereinbarung vorgesehene Ersatzleistung nicht in allen Punkten der in der Zweiten Richtlinie vorgesehenen entspreche, müssten sich die Opfer auf eine Vereinbarung stützen, deren Partei sie nicht seien, und sich auf eine bloße Praxis des MIB verlassen, dass es sich vor Gerichten nicht darauf berufe, dass das Opfer aus der Vereinbarung keine Ansprüche herleiten könne.

114. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* und das MIB vertreten die Ansicht, zur vierten Frage brauche nicht Stellung genommen zu werden. Sie erinnern dennoch daran, dass es bei der Umsetzung einer Richtlinie Sache des Mitgliedstaats sei, die Form und die Mittel zu wählen. Wenn die mitgliedstaatliche Rechtsordnung bereits den Anforderungen der Richtlinie genüge, brauche sie nicht mehr geändert zu werden. So habe es sich aber bei der Umsetzung der Zweiten Richtlinie im Vereinigten Königreich verhalten: Die Vereinbarung erfülle die Anforderungen der Genauigkeit, Klarheit und Transparenz und genüge damit dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

115. Nach der in den schriftlichen Darlegungen der *Kommission* vertretenen Ansicht ist das MIB eine anerkannte Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie, da es von den Behörden des Mitgliedstaats betraut worden sei, die Aufgaben im Sinne der Zweiten Richtlinie zu erfüllen, und es nicht nur in der Lage, sondern auch verpflichtet sei, die Opfer zu

entschädigen. Auch könnten sich die Opfer unmittelbar an diese Stelle wenden, die ihnen auch eine begründete Auskunft geben müsse. Ferner sei ein gesetzliches Verfahren vorgesehen, für den Fall, dass das Opfer mit der vorgeschlagenen Entschädigung nicht einverstanden sei.

116. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Kommission jedoch Bedenken angemeldet, die sich auf die Rechtsprechung in der von den Beteiligten erwähnten Rechtssache *White/White*⁷⁴ sowie auf das das Rechtmittel des Klägers zurückweisende Urteil des Court of Appeal⁷⁵ stützen. Soweit die mitgliedstaatliche Rechtsordnung das MIB als ausschließlich private Einrichtung charakterisiere und die Vereinbarung zwischen diesem und dem Minister als rein privater Natur betrachte, mit der Folge, dass es keinerlei Verpflichtung gebe, die Kriterien der Zweiten Richtlinie anzuwenden, wäre die Stelle in der Tat nicht ordnungsgemäß anerkannt im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie.

Würdigung

117. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Vereinigte Königreich seiner aus Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie fließenden Pflicht nachgekommen ist, eine Stelle anzuerkennen, die für Schäden, die durch ein nicht ermitteltes oder nicht versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, Ersatz zu leisten hat. Fraglich ist dabei, ob dies zu-

74 — Urteil des House of Lords vom 1. März 2001 [2001] UKHL 9.

75 — Vgl. im Vorigen Nr. 12.

trifft, wenn eine bereits bestehende Stelle auf der Grundlage eines Übereinkommens mit der zuständigen Behörde für derartige Schäden zwar eintreten muss, die Geschädigten aber keinen unmittelbar einklagbaren Rechtsanspruch gegen diese Stelle haben. Das vorlegende Gericht möchte überdies wissen, ob es für die Beantwortung dieser Frage maßgeblich ist, dass der Mitgliedstaat gutgläubig davon ausging, das Übereinkommen schütze die Geschädigten mindestens ebenso wirksam wie die Zweite Richtlinie.

118. Die Gründung des MIB geht auf das Jahr 1946 zurück, und die Vereinbarungen über die Entschädigung von Opfern nicht versicherter bzw. nicht ermittelter Fahrer stammen in ihrer ersten Generation aus dieser Zeit. Im Vereinigten Königreich war also schon lange vor Erlass der Zweiten Richtlinie eine Entschädigung für Verkehrstopfer vorgesehen, deren Schädiger nicht versichert bzw. nicht zu ermitteln waren.

119. Wie sich aus den Akten ergibt, wurde nach Erlass der Zweiten Richtlinie am 30. Dezember 1983 durch die Regierung des Vereinigten Königreichs ein Meinungsbildungsprozess angestoßen zu der Frage, ob es selbständiger Durchführungsmaßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie bedürfe. Diese Überlegungen kamen zu dem Ergebnis, dass der vorhandene Opferschutz den Anforderungen vollauf genüge, weiter gehende Umsetzungsmaßnahmen diesbezüglich also nicht erforderlich seien. Diese Einschätzung wurde offenbar von der Kommission geteilt, da sie im Hinblick auf die Umsetzung der Zweiten Richtlinie keine

Beanstandungen anzumelden hatte. Dadurch, dass auch in der Praxis — wie die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens einhellig bestätigen — das MIB stets seinen aus den beiden Vereinbarungen betreffend nicht versicherter bzw. nicht ermittelter Fahrer folgenden Verpflichtungen nachgekommen ist, bestand wohl auch kein Anlass, an der ordnungsgemäßen Umsetzung der Zweiten Richtlinie zu zweifeln.

120. Die Einschätzung, es brauchten keine weiteren Einrichtungen zur Umsetzung der Zweiten Richtlinie geschaffen zu werden, fand auch eine Stütze im Wortlaut des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie, in dem ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt wird, eine bestehende Stelle anzuerkennen. So geschah es, dass im Vereinigten Königreich kein förmlicher Rechtsakt zur Umsetzung der Zweiten Richtlinie erlassen wurde, obwohl die Umsetzungsfrist laut Artikel 5 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie am 31. Dezember 1987 ablief und die Kommission in nahezu 15 Jahren diesen Umstand auch nicht kritisierte.

121. Dass es dennoch ein Problem im Hinblick auf die Umsetzung der Zweiten Richtlinie geben muss, belegt nicht nur das vorliegende Verfahren, sondern auch das im Rahmen dieses Verfahrens mehrfach erwähnte Urteil des House of Lords vom 1. März 2001 in der Rechtssache *White/White*⁷⁶ zu der parallelen Vereinbarung betreffend nicht versicherte Fahrer. Das House of Lords sah sich außer Stande, wie

⁷⁶ — Zitiert in Fußnote 74.

es die Marleasing-Rechtsprechung des Gerichtshofes⁷⁷ verlangt, die Vereinbarung in einer Weise auszulegen, die dem Inhalt der Richtlinie zur Geltung verholfen hätte (siehe im Folgenden Nummer 127). Das House of Lords begründete diese Haltung mit dem Umstand, dass die Vereinbarung ein privatrechtlicher Vertrag sei, selbst wenn eine der Vertragsparteien eine Einrichtung des Staates sei. Die Vertragsparteien seien daher nur an das gebunden, was sie vereinbart hätten. Das House of Lords stellte fest, die Marleasing-Grundsätze müssten daher beiseite bleiben, obwohl es an anderer Stelle in seinem Urteil ausdrücklich ausgeführt hatte, die MIB-Vereinbarung von 1988 sei in der Absicht geschlossen worden, die Richtlinie durchzuführen.⁷⁸

122. Aufschlussreich ist auch das Urteil des Court of Appeal, mit dem ein Rechtsmittel des Klägers in einem dem vorliegenden Verfahren vorausgehenden Verfahrensstadium zurückgewiesen wurde. Das Gericht führte aus, dass das, was das Vereinigte Königreich zur Durchführung der Richtlinie unternommen habe, „keine Einrichtung oder Beziehung“ sei, die es ermöglichte, die Richtlinie gegen wen auch immer in Kraft zu setzen (außer möglicherweise gegen sich selbst im Sinne der Francovich-Rechtsprechung⁷⁹).

123. Der Kläger vertritt im vorliegenden Verfahren folglich die Ansicht, das Vereinigte Königreich habe die Zweite Richtlinie nicht umgesetzt.

124. Die mitgliedstaatlichen Pflichten bei der Umsetzung einer Richtlinie sind in ständiger Rechtsprechung etabliert. Die Grundzüge sollen hier rekapituliert werden. Der Gerichtshof führte zu Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 3 EG) Folgendes grundlegend aus:

„Wie diese Vorschrift erkennen lässt, verlangt die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers. So können namentlich allgemeine verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze die Umsetzung durch besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften überflüssig machen. Dies setzt jedoch voraus, dass diese Grundsätze tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleisten und dass die sich aus diesen Grundsätzen ergebende Rechtslage, soweit die Richtlinie Ansprüche der Einzelnen begründen soll, hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Die letzte Voraussetzung ist besonders wichtig, wenn die Richtlinie darauf abzielt, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Ansprüche zu verleihen, denn diese sind normalerweise über diese Grundsätze nicht unterrichtet.“⁸⁰

77 — Vgl. Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (Slg. 1990, I-4135).

78 — „The MIB-Agreement was entered into with the specific intention of giving effect to the Directive.“

79 — Vgl. dazu Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357).

80 — Vgl. Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661, Randnr. 23). In diesem Sinne vgl. auch Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-96/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653, Randnr. 35).

125. Diese Rechtsprechung wurde in mehreren Urteilen bestätigt.⁸¹ Allerdings war der Gerichtshof in anderem Kontext gehalten, klarzustellen: „... um die volle Anwendung der Richtlinie in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten einen *eindeutigen gesetzlichen Rahmen* auf dem betreffenden Gebiet schaffen.“⁸²

126. Im Hinblick auf die Erfordernisse der Rechtssicherheit führte der Gerichtshof aus: „So müssen die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit durchgeführt werden, die notwendig sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen, das — soweit die Richtlinie Ansprüche für Einzelne begründen soll — verlangt, dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen.“⁸³ Mit ähnlichen Worten wiederholte der Gerichtshof diesen Gedanken in weiteren Urteilen.⁸⁴

127. In dem Urteil in der Rechtssache *Marleasing*⁸⁵ bekräftigte der Gerichtshof, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in einer Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, „allen Trägern öffentlicher Ge-

walt“ obliege, also „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Daraus folgt, dass ein nationales Gericht, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts — gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt —, dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung so weit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muss, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag nachzukommen.“⁸⁶

128. Wie im Rahmen der Erörterung der dritten Frage bereits aufgezeigt wurde, ist es Ziel der Zweiten Richtlinie, den Geschädigten nicht versicherter bzw. nicht ermittelter Fahrzeuge einen Anspruch gegen eine mitgliedstaatliche Stelle zu verschaffen. Soweit es gemäß Artikel 249 EG den innerstaatlichen Stellen überlassen ist, die Form und die Mittel zur Erreichung des verbindlichen Richtlinienziels zu wählen, ist die Begründung der Rechte der Geschädigten durch eine Vereinbarung zwischen einer Behörde und einer privatrechtlichen Einrichtung an sich nicht zu beanstanden. Allerdings müssen die Rechte mit der geforderten Klarheit und Sicherheit erkennbar und verfolgbar sein.

129. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Klägers die inhaltlichen Divergenzen zwischen der Zweiten Richtlinie und der Vereinbarung angedeutet, die aber nicht alle Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind. Von grundlegender Bedeutung ist allerdings der Fragenkomplex um den Anspruch des Geschädigten und dessen Durchsetzbarkeit.

81 — Vgl. Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 9); in diesem Sinne auch Urteil vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-190/90 (Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-3265, Randnr. 17) und Urteil vom 9. September 1999 in der Rechtssache C-217/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-5087, Randnrn. 31 und 32).

82 — Urteil vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851, Randnr. 25); Hervorhebung durch den Verfasser.

83 — Vgl. Urteil vom 13. März 1997 in der Rechtssache C-197/96 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 15).

84 — Urteil vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-354/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-4927, Randnr. 11).

85 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-106/89 (zitiert in Fußnote 77).

86 — Vgl. Urteil in der Rechtssache *Marleasing* (zitiert in Fußnote 77, Randnr. 8).

130. So, wie das Verhältnis der Geschädigten zum MIB einhellig geschildert wurde, haben die Geschädigten gerade keinen Anspruch gegen das MIB. Zwar scheint das MIB eine Ersatzleistung trotz der fehlenden vertraglichen Rechtsbeziehung zum Geschädigten nicht zu verweigern, da es aus der Vereinbarung mit dem Verkehrsminister zur Entschädigung verpflichtet ist. Wenn sich der Geschädigte jedoch für beschwert hält, muss er gegebenenfalls gerichtlich gegen den Minister vorgehen, damit er diesen seinerseits auf Einhaltung der Vereinbarung drängt.

131. Diese Vorgehensweise ist mit so vielen Unwägbarkeiten behaftet, dass sie den skizzierten Anforderungen an die Rechtssicherheit nicht genügt. Dieser Befund wird noch durch die im Rahmen der dritten Frage erörterte Rechtsschutzproblematik verstärkt.

132. Gänzlich inakzeptabel wird die Situation jedoch vor dem Hintergrund der Haltung der mitgliedstaatlichen Gerichte. Zumindest wäre nötig gewesen, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte jedenfalls im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsposition der Geschädigten im Sinne der Marleasing-Rechtsprechung eine Auslegung der aus den Vereinbarungen zwischen dem MIB und dem Verkehrsminister fließenden Rechtspositionen im Lichte der Zweiten Richtlinie vorgenommen hätten, zumal das House of Lords davon ausging, dass die Vereinbarung betreffend nicht versicherte Fahrer von 1988 in der Absicht geschlossen worden war, die Zweite Richtlinie umzusetzen.

133. Da sich britische Gerichte wegen der Struktur der Rechtsbeziehungen zu einer derartigen Vorgehensweise außer Stande sehen, wird deutlich, dass die Zweite Richtlinie im Vereinigten Königreich nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit und Klarheit in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt worden ist. Den Geboten der Rechtssicherheit wird folglich nicht genügt.

134. Das vorliegende Gericht wollte schließlich zudem wissen, ob es für die Beantwortung der Frage darauf ankommt, ob der Mitgliedstaat gutgläubig war im Hinblick auf die korrekte Umsetzung der Richtlinie. Die Bewertung der Umsetzung einer Richtlinie in mitgliedstaatliches Recht ist grundsätzlich eine objektive Prüfung. Die Gut- oder Bösgläubigkeit eines Mitgliedstaats ist für die Feststellung einer den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nicht genügenden Umsetzung unmaßgeblich. Die Frage kann jedoch im Hinblick auf einen etwaigen Schadensersatzanspruch sehr wohl Bedeutung erlangen.

135. Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass die Zweite Richtlinie so lange nicht ordnungsgemäß in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt worden ist, so lange der Geschädigte keinen einklagbaren Anspruch gegen die von den Behörden des Mitgliedstaats mit der Entschädigung der Opfer nicht ermittelte(r) (bzw. nicht versicherter) Fahrzeuge betraute Stelle hat.

4) *Zum Schadensersatz gegen den Mitgliedstaat — fünfte Frage*

Beteiligtenvorbringen

136. Nach Ansicht des *Klägers* sind die Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch gegen das Vereinigte Königreich wegen Nichtumsetzung der Zweiten Richtlinie erfüllt. Das von der Richtlinie vorgeschriebene Ergebnis umfasse die Gewährung eines Anspruchs zugunsten Einzelner, und zwar den Opfern nicht ermittelter oder nicht versicherter Fahrer, ein Personenkreis, dem der Kläger eindeutig gehöre. Der Inhalt des Anspruchs könne auf der Grundlage der Richtlinienbestimmungen festgelegt werden. Es handele sich um eine Entschädigung durch eine anerkannte Stelle. Der Gerichtshof brauche sich zur Frage der Kausalität nicht zu äußern; das sei Sache des mitgliedstaatlichen Gerichts. Schließlich sei die Verletzung hinreichend qualifiziert. Das Vereinigte Königreich habe keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie erlassen.

137. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* macht geltend, die behaupteten Verletzungen hinsichtlich der Zinsen und Kosten würden eine Reihe von Fragen auf. Selbst wenn man aber der Argumentation der Regierung des Vereinigten Königreichs nicht folgen wolle, sei die Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht hinreichend qualifiziert, um einen Schadensersatzanspruch gegen das Vereinigte Königreich auszulösen. Ebenso habe das Vereinigte Königreich vernünftigerweise davon aus-

gehen können, dass das Verfahren den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes genüge. Wenn man schließlich davon ausgehen wolle, die Stelle sei nicht in einer der Richtlinie genügenden Weise anerkannt worden, dann wäre jedenfalls dem Kläger dadurch kein Schaden entstanden.

138. Das *MIB* vertritt den Standpunkt, die Beantwortung der fünften Frage sei Sache des Beklagten des Ausgangsverfahrens.

139. Die *Kommission* vertritt die Ansicht, es sei Sache des mitgliedstaatlichen Gerichts, festzustellen, ob eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliege. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Begriffe Zinsen und Kosten in der Zweiten Richtlinie nicht erwähnt seien und es dazu auch keine Rechtsprechung gebe. Die Kommission sagt ferner, sie habe diese Frage vorher im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie nicht aufgeworfen. Auch bedürfe die Frage, ob das Schiedsverfahren mit den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes vereinbar sei, weiterer Präzisierungen.

Würdigung

140. Mit der fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Umset-

zungsmängel der Zweiten Richtlinie einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellen, der zu einem Schadensersatzanspruch gegen den Mitgliedstaat führen kann.

141. Wie den vorangehenden Ausführungen zu entnehmen ist, begegnet die Umsetzung der Zweiten Richtlinie bzw. die Anwendungspraxis der als Umsetzung definierten Maßnahmen in mehrerlei Hinsicht Bedenken. Zunächst ist der Umfang der Entschädigung an den regelmäßig zu zahlenden Entschädigungen im Rahmen der Pflichtversicherung zu messen, so dass mit großer Wahrscheinlichkeit der Ausschluss von Zinsen und Kosten bei der Berechnung der Entschädigung auf der Grundlage der Vereinbarung nicht sachgemäß ist. Sodann genügt der einem Geschädigten eröffnete Rechtsweg nicht in jeder Beziehung den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes. Schließlich sind bei der Anerkennung der Stelle gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie in der Form des MIB Mängel insofern erkennbar, als die Geschädigten keinen unmittelbaren Anspruch gegen diese Stelle haben, der sie berechtigen würde, auch gerichtlich vorzugehen.

142. Man kann also davon ausgehen, dass diese Defizite einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf die Umsetzung einer Richtlinie darstellen. Fraglich ist aber, ob dieser Verstoß zu einem Schadensersatzanspruch gegen den Mitgliedstaat führen kann.

143. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einem auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Schadensersatzanspruch gegen einen Mitgliedstaat geht auf das Urteil in der Rechtssache Francovich zurück.⁸⁷ (Anlass für dieses Verfahren war die Säumnis des italienischen Gesetzgebers, die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers⁸⁸ rechtzeitig in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen.) Zum Grundsatz der Staatshaftung führt der Gerichtshof dort grundlegend aus:

„Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.

Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, dass der Staat tätig wird, und der Einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.“⁸⁹

87 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (zitiert in Fußnote 79, Randnr. 41).

88 — Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 (ABl. L 283, S. 23).

89 — Vgl. Randnrn. 33 und 34 des Urteils in der Rechtssache Francovich (zitiert in Fußnote 79).

144. Die Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs hängen dabei „von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ab, der dem verursachten Schaden zugrunde liegt“. ⁹⁰

145. Bei einem Verstoß gegen Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 3 EG), von dem der Gerichtshof in der Rechtssache Francovich ausging, müssten für einen Entschädigungsanspruch drei Voraussetzungen erfüllt sein:

„Erstens muss das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an Einzelne beinhalten. Zweitens muss der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muss ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.“ ⁹¹

146. In der Folgezeit hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung mehrfach präzisiert. ⁹² In dem Urteil in der Rechtssache

Brasserie du Pêcheur ⁹³ ging es zunächst darum, ob ein Staatshaftungsanspruch auch durch die Verletzung von *Primärrecht* durch den nationalen Gesetzgeber ⁹⁴ ausgelöst werden könne. Der Gerichtshof bejahte diese Frage grundsätzlich. ⁹⁵ In diesem Urteil hat der Gerichtshof zum ersten Mal dazuhin festgehalten, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert sein müsse.

147. Zum Kriterium des „hinreichend qualifizierten Verstoßes“ sagte der Gerichtshof, „dass ein Mitgliedstaat... die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten“ haben muss. ⁹⁶

„Insoweit gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden belässt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschafts-

90 — Vgl. Randnr. 38 des Urteils Francovich (zitiert in Fußnote 79).

91 — Vgl. Randnr. 40 des Urteils Francovich (zitiert in Fußnote 79).

92 — Vgl. Urteil vom 5. März 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du Pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029); Urteil vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-392/93 (British Telecommunications, Slg. 1996, I-1631); Urteil vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94 (Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553); Urteil vom 8. Oktober 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94 (Dillenkofer u. a., Slg. 1996, I-4845); Urteil vom 24. September 1998 in der Rechtssache C-319/96 (Brinkmann, Slg. 1998, I-5255); Urteil vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-302/97 (Konle, Slg. 1999, I-3099); Urteil vom 15. Juni 1999 in der Rechtssache C-140/97 (Recherberger, Slg. 1999, I-3499); Urteil vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-424/97 (Haim, Slg. 2000, I-5123) und Urteil vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-150/99 (Stockholm Lindöpark, Slg. 2001, I-493).

93 — Zitiert in Fußnote 92.

94 — Es ging um die Verletzung der Artikel 30 und 52 EWG-Vertrag. Vgl. Urteil Brasserie du Pêcheur (zitiert in Fußnote 92, Randnrn. 23 und 36).

95 — Vgl. Urteil Brasserie du Pêcheur (zitiert in Fußnote 92, Randnrn. 40 f.).

96 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Brasserie du Pêcheur (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 55).

rechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.“⁹⁷

148. Die Frage nach dem Verschulden als Tatbestandsmerkmal des Haftungsanspruchs beantwortete der Gerichtshof dahin gehend, dass es als solches nicht erforderlich sei, allerdings seien „bestimmte objektive und subjektive Gesichtspunkte, die im Rahmen einer nationalen Rechtsordnung mit dem Begriff des Verschuldens in Verbindung gebracht werden können, für die Beurteilung der Frage von Bedeutung, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht qualifiziert ist“.⁹⁸

149. Die vergleichsweise engeren Voraussetzungen des Urteils *Brasserie du Pêcheur* wandte der Gerichtshof in dem Urteil in der Rechtssache *British Telecommunications*⁹⁹ auch auf einen Fall an, in dem es um die unzulängliche Umsetzung einer *Richtlinie* als schädigendes Ereignis ging.

150. In dem Urteil in der Rechtssache *Hedley Lomas*¹⁰⁰ verdeutlichte der Gerichtshof jedoch, dass selbst die bloße

Verletzung des Gemeinschaftsrechts das Kriterium eines hinreichend qualifizierten Verstoßes erfüllen könne, wenn der Mitgliedstaat „zum Zeitpunkt dieser Rechtsverletzung nicht zwischen verschiedenen gesetzgeberischen Möglichkeiten zu wählen hatte und über einen erheblich verringerten oder gar auf Null reduzierten Gestaltungsspielraum verfügte“.¹⁰¹

151. In dem Urteil in den verbundenen Rechtssachen *Dillenkofer u. a.*¹⁰², in dem es, wie in der Rechtssache *Francovich*, um einen Fall ging, in dem Maßnahmen zur fristgerechten Umsetzung einer Richtlinie fehlten, weshalb der Kläger diese Urteile im vorliegenden Fall für maßgeblich hält, erläuterte der Gerichtshof, dass „die Voraussetzung eines hinreichend qualifizierten Verstoßes zwar im Urteil *Francovich u. a.* nicht erwähnt ist, aber unter den gegebenen Umständen offenkundig vorlag.“¹⁰³

152. Insofern ist es als geklärt anzusehen, dass in jedem Fall eines möglicherweise gegebenen Schadensersatzanspruchs gegen einen Mitgliedstaat ein hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegen muss.

153. Gestützt auf die Ausführungen zu einem erheblich verringerten oder gar auf

97 — Randnr. 56 des Urteils *Brasserie du Pêcheur* (zitiert in Fußnote 92).

98 — Vgl. Urteil *Brasserie du Pêcheur* (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 78).

99 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-392/93 (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 40).

100 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-5/94 (zitiert in Fußnote 92).

101 — Vgl. Urteil in der Rechtssache *Hedley Lomas* (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 28); so später auch Urteil in der Rechtssache C-150/99 (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 40).

102 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94 (zitiert in Fußnote 92).

103 — Vgl. Urteil in der Rechtssache *Dillenkofer* (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 23).

Null reduzierten Ermessensspielraum im Urteil Hedley Lomas führte der Gerichtshof im Urteil Dillenkofer aus: „Trifft also ein Mitgliedstaat — wie in der Rechtssache Francovich u. a. — unter Verstoß gegen Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages innerhalb der in einer Richtlinie festgesetzten Frist keinerlei Maßnahmen, *obwohl dies zur Erreichung des durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Ziels erforderlich wäre*, so überschreitet er offenkundig und erheblich die Grenzen, die der Ausübung seiner Befugnisse gesetzt sind.“¹⁰⁴

154. Zur Beantwortung der fünften Frage kommt es also darauf an, ob die gekennzeichneten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht jeder für sich bzw. in ihrer Gesamtheit einen hinreichend qualifizierten Verstoß darstellen. Gestützt auf die Urteile Francovich und Dillenkofer könnte man sich wie der Kläger auf den Standpunkt stellen, dass das Untätigbleiben des Vereinigten Königreichs eine offenkundige und erhebliche Überschreitung der Grenzen bedeutet, die dem Mitgliedstaat bei der Ausübung seiner Befugnisse gesetzt sind.¹⁰⁵ In Anbetracht der Tatsache, dass der Mitgliedstaat jedenfalls teilweise auch ausdrücklich im Einklang mit der Richtlinie auf eine bestehende Infrastruktur zurückgreifen konnte, erscheint diese Betrachtungsweise jedoch verkürzt. Es stellt sich also die Frage, inwiefern ein Tätigwerden des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers zur Erreichung des durch die Richtlinie vorgeschriebenen Zieles erforderlich war.¹⁰⁶

104 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen Dillenkofer u. a. (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 26); Hervorhebung durch den Verfasser.

105 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen Dillenkofer u. a. (zitiert in Fußnote 92, Randnr. 26).

106 — Vgl. Urteil in den verbundenen Rechtssachen Dillenkofer u. a. (zitiert in Fußnote 92, Randnrn. 26 und 47).

155. Der Errichtung einer Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie bedurfte es offenkundig nicht mehr. Allerdings räumt die Richtlinie dem einzelnen Geschädigten einen Anspruch auf Entschädigung gegen diese Stelle ein, wie im Vorigen bereits ausgeführt wurde.¹⁰⁷ Zur Begründung und Durchsetzung eines Anspruchs reicht es nicht, dass sich der potenziell Geschädigte irgendwie an die Stelle wenden kann. Im Hinblick auf diese Rechtsposition ist die Richtlinie bestimmt und klar. Da die MIB-Vereinbarungen mit dem Verkehrsminister eine so geartete Rechtsposition des Geschädigten nicht einräumen, hätte der mitgliedstaatliche Gesetzgeber tätig werden müssen. Sein Einschreiten war erforderlich, um einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch zugunsten des Geschädigten mindestens in den Grenzen der Versicherungspflicht zu etablieren. Ob dies durch Gesetzgebungsakt oder durch inhaltliche Anpassung der Vereinbarung zu bewerkstelligen gewesen wäre, ist letztlich eine im Ermessen des Mitgliedstaats stehende Entscheidung. Insofern lässt die Richtlinie dem Mitgliedstaat einen gewissen Gestaltungsspielraum. Der Mitgliedstaat hätte gleichwohl die aus der Richtlinie fließende Ergebnispflicht im Hinblick auf die Rechtsposition des Geschädigten verbindlich festlegen müssen, und zwar sowohl materiell-rechtlich als auch verfahrensrechtlich.

156. Dadurch, dass bereits eine funktionierende Infrastruktur bestand, blieb die Problematik zunächst verborgen, weshalb auch die Kommission nicht gegen die Untätigkeit des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf die Richtlinie vorgegangen ist. Diese Umstände nehmen der Untätigkeit

107 — Vgl. Nr. 74 ff.

dennoch nicht ihren Charakter einer Verletzung der dem Mitgliedstaat gemäß Artikel 249 Absatz 3 obliegenden Pflichten zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen.

157. Die Beurteilung der Fragen, ob dem Kläger der Schaden entstanden ist — und gegebenenfalls in welcher Höhe — und ob

die Pflichtverletzung für den Schaden kausal war, ist Sache des mitgliedstaatlichen Gerichts. Dadurch, dass es das Vereinigte Königreich versäumt hat, den durch nicht ermittelte Fahrzeuge Geschädigten einen einklagbaren Anspruch mindestens in den Grenzen der Versicherungspflicht gegen die Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie einzuräumen, hat der Mitgliedstaat einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Schadensersatz gegen Mitgliedstaaten begangen.

V — Ergebnis

158. Als Ergebnis vorstehender Überlegungen schlage ich folgende Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen vor:

1. Zinsen und Kosten sind dann notwendiger Bestandteil eines Schadensersatzanspruchs für Opfer nicht ermittelter Fahrzeuge, wenn und soweit diese Elemente Teil des Entschädigungsanspruchs von Opfern ordnungsgemäß versicherter und ermittelter Fahrzeuge sind. Dies gilt sowohl dem Grunde nach als auch im Hinblick auf die Modalitäten der Abwicklung.

2. Unter den in der dritten Frage geschilderten Umständen muss der Geschädigte aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes ein Sach- und Rechtsfragen umfassendes Rechtsmittel zu einem ordentlichen Gericht haben.
3. Im Hinblick auf die Rechte des Geschädigten ist die Zweite Richtlinie nicht mit der dem Gebot der Rechtssicherheit genügenden Bestimmtheit und Klarheit in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt worden.
4. Dadurch, dass es das Vereinigte Königreich versäumt hat, den durch nicht ermittelte Fahrzeuge Geschädigten einen einklagbaren Anspruch mindestens in den Grenzen der Versicherungspflicht gegen die Stelle im Sinne des Artikels 1 Absatz 4 der Zweiten Richtlinie einzuräumen, hat es einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht begangen.