



Göttinger Examenkurs

Juristische Fakultät

Wissensmodul W9: Die unmittelbare Geltung von Richtlinien und Amtshaftung wegen fehlerhafter Umsetzung

A. Standort

„Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“, so steht es seit 1958, seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages, unverändert im Primärrecht der Europäischen Union (Art. 288 Abs. 3 AEUV).

Es ist ein Gemeinplatz des Europarechts, dass dieser Wortlaut die Dogmatik der Richtlinie nicht abbildet. Sie ist durch die Praxis, d.h. vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH, stark verändert worden: Richtlinien enthalten häufig detailreiche Regelungen, die kaum einen Umsetzungsspielraum bei „Form und Mittel“ haben, die von mitgliedstaatlichen Gesetzgebern zuweilen wortwörtlich übernommen werden; sie sind zwar an Mitgliedstaaten gerichtet, können aber – unter bestimmten Bedingungen – unmittelbar anwendbar sein, d.h. auch Bürger und Unternehmen berechtigen, teilweise sogar verpflichten; Behörden und Gerichte müssen das mitgliedstaatliche Recht richtlinienkonform auslegen; mitgliedstaatliche Fehler können schließlich sogar einen Staatshaftungsanspruch begründen.

Dieser, im Wesentlichen in den 1990er Jahren abgeschlossene Wandel der Handlungsform, wird allgemein erklärt mit dem Willen zur effektiven Durchsetzung des Europarechts, als Antwort auf praktische Defizite. Bei der Richtlinie bestehe die Gefahr, wie die Kommission in einem Bericht im Jahr 2014 schrieb, unterschiedlicher Umsetzung, Auslegung und Anwendung in den Mitgliedstaaten. Dieser Kontext macht den Umgang mit der Richtlinie in der juristischen Ausbildung und Prüfung schwierig.

B. Inhalt

I. Die unionsrechtliche Richtlinie als Sekundärrechtsakt

Richtlinien sind gem. Art. 288 UAbs. 3 AEUV unionsrechtliche Sekundärrechtsakte (→ [siehe Wissensmodul W 2b](#)). Ihre Existenz beruht auf einem **zweistufiges Rechtsetzungsverfahren**: Nach Erlass der Richtlinie durch den Unionsgesetzgeber ist die Richtlinie in einem zweiten Schritt von den Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht umzusetzen.

Aus dem Wortlaut des Art. 288 UAbs. 3 AEUV folgt zudem eine Differenzierung zwischen dem Ziel der Richtlinie einerseits sowie dem Mittel und der Form der innerstaatlichen Umsetzung andererseits. Die Mitgliedstaaten als Adressaten der Richtlinie trifft eine **Umsetzungspflicht** hinsichtlich des Ziels, wel-



ches vollständig erreicht werden muss („*effet utile*“). Die Herbeiführung des von der Richtlinie gewünschten Rechtszustands erfolgt durch den Erlass von innerstaatlichen Rechtsakten. Im Rahmen der Umsetzungspflicht müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten. Hinsichtlich der nationalen Maßnahmen, die zur Zielerreichung von den Mitgliedstaaten ergriffen werden können, haben die Mitgliedstaaten das Recht zur Wahl der Form und Mittel, wobei die Umsetzung durch bloße Verwaltungsvorschriften nicht genügt. Während eine Verordnung (Art. 288 UAbs. 2 AEUV) in all ihren Teilen verbindlich ist, ist die Richtlinie aufgrund dieser Gestaltungsfreiheit bislang das klassische Instrument zur Rechtsharmonisierung gewesen. Der mitgliedstaatliche Handlungsspielraum findet seine Grenzen im Gebot der effektiven Richtlinienumsetzung (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Bei der konkreten Umsetzung der Richtlinie ist nach dem **Zielerreichungsgrad** zu unterscheiden. In der Regel strebt eine Richtlinie eine **Mindestharmonisierung** an. In diesen Fällen geben die Richtlinien einen Mindestinhalt vor, über dessen Rahmen die Mitgliedstaaten jedoch hinausgehen können. Sie haben also die Möglichkeit, auch strengere oder weitergehende Regelungen zu erlassen, als es die Richtlinie erfordert („*Draufsatteln*“). Dagegen dürfen die Mitgliedsstaaten bei einer angestrebten **Vollharmonisierung** in den von der Richtlinie geregelten Bereichen keine abweichenden Vorschriften beibehalten oder erlassen. Sie verlieren jede Änderungskompetenz, sodass die Vollharmonisierung den schwersten Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten ist.

Ab Inkrafttreten der unionsrechtlichen Richtlinie bis zu ihrer fristgerechten Umsetzung, d.h. auch bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist, darf der Mitgliedstaat keine Maßnahmen treffen, die die effektive Wirkung der Richtlinie beeinträchtigt oder gefährdet. Insoweit wird die Wirkung von Richtlinien in zeitlicher Hinsicht erweitert (**sog. Vorwirkung**). Diese Vorwirkung ist das Ergebnis der EuGH-Rechtsprechung.¹

II. Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien

Der Wortlaut des Art. 288 UAbs. 2, 3 AEUV weist die Mitgliedstaaten als Adressaten von Richtlinien aus, weshalb diese Handlungsform für den Unionsbürger grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung entfaltet. In Abgrenzung zur Verordnung, die aufgrund ihrer allgemeinen Geltung und Verbindlichkeit in allen Teilen auch eine Durchgriffswirkung hat, kann die Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für den Einzelnen begründen. Insofern kommt den Richtlinien lediglich mittelbare Wirkung in Gestalt der von den Mitgliedstaaten getroffenen Umsetzungsmaßnahmen zu.

In der Rechtsprechung des EuGH hat sich jedoch bereits seit den 1970er Jahren eine am Effektivitätsgebot orientierte unmittelbare Wirkung von Richtlinien bei Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen herausgebildet, die für den umsetzungssäumigen Mitgliedstaat auch einen Sanktionscharakter haben soll:

¹ EuGH, Rs. C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709, Rn. 75 – Mangold; C-427/06, ECLI:EU:C:2008:517, Rn. 24 f. – Bartsch.

1. Die Voraussetzungen

Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung	
Fristablauf	Die EU-Richtlinie enthält eine konkrete Frist, innerhalb derer die Umsetzung hätte vorgenommen werden müssen und verstrichen ist. In der Regel handelt es sich um eine zweijährige Frist.
Unterlassene oder fehlerhafte Richtlinienumsetzung	Der Mitgliedstaat muss gegen seine Umsetzungspflicht verstoßen haben. In Betracht kommt eine gänzlich unterbliebene, verspätete oder fehlerhafte Umsetzung.
Bestimmtheit der Richtlinie	Die Richtlinie muss inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sein. <ul style="list-style-type: none">• inhaltliche Unbedingtheit: Die Wirkung darf nicht von einer gestaltenden Maßnahme des Mitgliedstaates abhängen,• hinreichende Genauigkeit: Die Verpflichtungen des Adressaten sind eindeutig formuliert und klar erkennbar.

2. Personale Konstellationen

a. Konstellation 1: Vertikale unmittelbare Wirkung (Rs. *Ratti*)

Sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, kann eine Richtlinie nur zugunsten des Einzelnen und zulasten des säumigen Mitgliedstaates unmittelbar Anwendung finden (*sog. vertikale unmittelbare Wirkung*). Aus einer nicht umgesetzten Richtlinie kann sich für den Einzelnen dagegen keine rechtliche Verpflichtung ergeben, sodass eine nicht umgesetzte Richtlinie keine Rechte des Staates zulasten des Bürgers begründen kann. Der Staat kann sich bei Ausübung seiner Hoheitsgewalt folglich nicht zulasten des Bürgers auf eine nicht umgesetzte Richtlinie berufen (*sog. umgekehrte vertikale Wirkung*). Dies folgt aus dem Sanktionsgedanken zulasten des umsetzungssäumigen Staates.²

b. Konstellation 2: Horizontale unmittelbare Wirkung (Rs. *Faccini Dori*)

Es kann der Fall vorliegen, dass sich ein Bürger innerhalb eines Rechtsstreits mit einem anderen Bürger auf ein sich aus der Richtlinie ergebendes Recht beruft. Die Anerkennung der horizontalen Wirkung hätte dann jedoch zur Folge, dass die EU entgegen des Wortlauts und der Systematik des Art. 288 AUEV befugt wäre, über das Instrument der Verordnung hinaus dem Einzelnen Verpflichtungen aufzuerlegen. Insofern würden die Grenzen zwischen den Handlungsformen verschwimmen. Hinzukommend könnte der belastete Bürger seine Pflichten nicht mit hinreichender Rechtssicherheit vorhersehen und keine entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Richtlinie ergreifen (vgl. Wortlaut Art. 263 Abs. 4 AEUV). Aus diesen Gründen ist eine horizontale Direktwirkung ausgeschlossen, sodass sich in dem Rechtsstreit das von der nationalen Rechtsordnung gewährte Recht gegenüber der Richtlinie durchsetzt.³

c. Konstellation 3: Drittbelastende unmittelbare Wirkung (Rs. *Delena Wells*)

Ein wenig anders liegt der Fall, wenn sich ein Bürger gegenüber dem Staat auf eine Richtlinie beruft, deren Anwendung einen hoheitlichen Eingriff in die Rechte Dritter zur Folge hat und damit zu dessen

² EuGH, Rs. C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110 – Ratti.

³ EuGH, Rs. C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292 – Faccini Dori.

Lasten geht. Zu unterscheiden ist dabei, ob dem Dritten durch die Richtlinienbestimmung eine Handlungspflicht auferlegt würde (unzulässige Belastung des Bürgers, vgl. Argumente unter Konstellation 2) oder ob ihn nur bloße negative Auswirkungen treffen würden. Im letzteren Fall wird eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie aufgrund des rein faktischen Charakters angenommen.⁴

3. Rechtsfolge der unmittelbaren Richtlinienwirkung

Entfaltet die Richtlinie eine unmittelbare Wirkung, so ist sie von den Fachgerichten und Behörden von Amts wegen zu beachten. Im Falle einer Kollisionslage mit entgegenstehendem nationalem Recht entfaltet die Richtlinie Anwendungsvorrang, d.h. sie verdrängt kollidierendes nationales Recht im Einzelfall (→ siehe Wissensmodul W 2a).

III. Rechtsschutzmöglichkeiten, insbesondere die unionsrechtliche Amtshaftung

Die Kommission kann bei Verletzung der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gegen den betreffenden Mitgliedstaat einleiten.

Für den Fall, dass dem Einzelnen, dem die Richtlinie ein subjektives Recht verleiht, aufgrund der Nichtumsetzung der Richtlinie bereits ein Schaden entstanden ist, sehen die Verträge keinen kodifizierten Haftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat vor. Zur Erzielung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts und als Ergänzung der unmittelbaren Wirkung der Richtlinien begründete der EuGH im Jahr 1991 jedoch in der Rechtssache *Francovich* den Grundsatz der Haftung eines Mitgliedstaates für die ihm zurechenbaren Verstöße gegen das Unionsrecht.⁵

1. Die Voraussetzungen

Voraussetzungen der unionsrechtlichen Amtshaftung	
Verstoß gegen eine individualschützende Rechtsnorm europäischen Rechts	Ein Organ oder ein Amtsträger eines Mitgliedstaates muss gegen eine primär- oder sekundärrechtliche Unionsnorm verstoßen haben, die den Zweck verfolgt, einem hinreichend bestimmten Personenkreis ein subjektives Recht zu verleihen, dessen Inhalt sich anhand der verletzten Norm ermitteln lässt. In Abgrenzung zum nationalen Staatshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB greift die Haftung unabhängig davon, welcher Staatsgewalt der Verstoß zur Last gelegt wird (keine sog. abgestufte Haftungslage).
Hinreichend qualifizierter Verstoß	Ob ein hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegt, ist anhand der Art des Verstoßes im Rahmen einer Gesamtschau des Einzelfalles zu beurteilen (vgl. zum restriktiven Haftungsmaßstab auch die EuGH-Rspr. zur außervertraglichen Haftung gem. Art. 340 AEUV). <u>Legislativ- und Administrativunrecht</u>

⁴ EuGH, Rs. C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12 – Delena Wells.

⁵ EuGH, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428 – Francovich u.a.

	<p>Zur Feststellung einer offenkundigen, erheblichen Rechtsverletzung ist insbesondere das dem Mitgliedstaat eingeräumte Ermessen bei der Umsetzung des Unionsrechts zu berücksichtigen. Bei verringertem oder auf null reduziertem Ermessen genügt mithin bereits die bloße Verletzung des Unionsrechts. Weitere Gesichtspunkte:</p> <ul style="list-style-type: none">• Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Norm• Vorsätzliche Schädigung• Entschuldbarkeit eines Rechtsirrtums• Mitverantwortlichkeit eines Unionsorgans durch sein Verhalten <p><u>Judikativunrecht</u></p> <p>Bei der Beurteilung einer offenkundig unionsrechtswidrigen Entscheidung eines nationalen letztinstanzlichen Gerichts ist darüber hinaus insbesondere die Vorlagepflicht des Gerichts nach Art. 267 Abs. 3 AEUV zu berücksichtigen (→ siehe Wissensmodul W 10) und ob das nationale Gericht eine vom EuGH eindeutig geklärte Rechtslage nicht beachtet hat.</p>
Unmittelbarer Kausalzusammenhang	Zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ist ein unmittelbarer Kausalzusammenhang im Sinne der objektiven Vorhersehbarkeit erforderlich.

2. Die Rechtsdurchsetzung

Mangels Verschriftlichung in den Verträgen bedarf der Haftungsanspruch der Ausgestaltung und Ausformung durch das jeweilige nationale Recht. Nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten ist es Sache der nationalen Gerichte, die Rechtsdurchsetzung sicherzustellen. Dabei ist zu beachten, dass die Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei Verstößen ohne Unionsrechtsbezug (*Grundsatz der Gleichwertigkeit*) und dass die Verwirklichung des Anspruchs nicht übermäßig erschwert werden darf (*effet utile*).

Hinsichtlich der Durchsetzung des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs vor den nationalen Gerichten kommen zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen können nationale Staatshaftungsansprüche (nach deutschem Recht der Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB) angepasst werden und damit die nationalen Strukturen weitestgehend erhalten bleiben. Zum anderen besteht die Möglichkeit eines eigenständigen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs, der neben das nationale Haftungsrecht tritt. Folgt man der Variante einer unionsrechtskonformen Modifikation des nationalen Staatshaftungsanspruchs, so können nationale Vorschriften zur Haftungsbeschränkung angewandt werden, solange sie die Entschädigung nicht praktisch unmöglich oder übermäßig erschweren. Insofern finden die Verjährungsregelung des § 195 BGB sowie der Ausschluss nach § 839 Abs. 3 BGB ergänzende Anwendung.

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, so steht dem Geschädigten ein Schadensersatzanspruch gegen den Anspruchsverpflichteten zu. Grundsätzlich ist der betroffene Mitgliedstaat passiv legiti-

miert. Hat dieser jedoch innerstaatlich die klare haftungsrechtliche Verantwortung einer leistungsfähigen Körperschaft sichergestellt, so kann sich der Anspruch auch gegen die Körperschaft richten, die für die Amtspflichtverletzung einzustehen hat. Nach deutschem Recht ist die passivlegitimierte Stelle öffentlicher Gewalt damit im Regelfall jene Anstellungskörperschaft, die dem Amtsträger das Amt anvertraute.

C. Prüfungsrelevanz

Die Richtlinie des Unionsrechts kann in der Klausur in unterschiedlichstem Gewand auftauchen. Steht die Rechtmäßigkeit einer Richtlinie in Frage, so kann sie Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV (→ [siehe Fall 1 und Wissensmodul W 4](#)) sowie Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV sein (→ [siehe Fall 2](#)).

Klausurrelevant dürfte die Frage nach der unmittelbaren Geltung einer Richtlinie und einem unmittelbaren Anspruch des Einzelnen aus der Richtlinie sein. Da Richtlinien von Amts wegen zu beachten sind, muss sich der Betroffene im Klausursachverhalt nicht ausdrücklich auf die Richtlinie berufen. Im Anschluss ist sodann an die Frage nach der Normverwerfungskompetenz der Verwaltung zu denken.

Ist dem Betroffenen ausweislich des Klausursachverhalts bereits ein Schaden entstanden, muss die Prüfung einer Haftung des Mitgliedstaates aus dem unionsrechtlichen Haftungsanspruch folgen. Insofern erfährt dieser Anspruch in der Klausur immer dann besondere Relevanz, wenn ein Amtsanspruch gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB aufgrund Legislativ- oder Judikativunrechts ausscheidet.

D. Literatur

Detterbeck, Steffen, (Original-)Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Staatshaftungsrecht – Der vorenthaltene Kita-Platz, JuS 2019, S. 1191 ff.

Möllers, Thomas M. J., Juristische Methodenlehre, 2. Aufl., 2019, § 12 Rn. 46-89.

Katharina Temmeyer/Frank Schorkopf

November 2020

