



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 dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages 1958 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“ lassen, sodass sie von mitgliedstaatlichen Gesetzgebern zuweilen wortwörtlich übernommen werden; sie sind zwar an die 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 Staatshaftungsansprüche 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. Wie die Kommission in einem Bericht im Jahr 2014 schrieb, bestehe bei der Richtlinie die Gefahr, 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 Abs. 3 AEUV unionsrechtliche Sekundärrechtsakte (→ [siehe Wissensmodul W 2b](#)). Ihre Existenz beruht auf einem **zweistufigen Rechtssetzungsverfahren**: 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 Abs. 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, welches vollständig erreicht werden muss (*effet utile*, → [siehe Wissensmodul W 10](#)). Im Rahmen dieser



Pflicht müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten. Hinsichtlich dieser nationalen Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten das Recht zur Wahl der Form und Mittel, wobei die Umsetzung durch bloße Verwaltungsvorschriften nicht genügt. Während eine Verordnung (Art. 288 Abs. 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. Da sie somit jede Änderungskompetenz verlieren, ist die Vollharmonisierung der schwerste Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten.

Ab Inkrafttreten der unionsrechtlichen Richtlinie bis zu ihrer fristgerechten Umsetzung, d.h. auch bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist, darf der Mitgliedstaat keine Maßnahmen treffen, welche die effektive Wirkung der Richtlinie beeinträchtigen oder gefährden. Insoweit wird die Wirkung von Richtlinien in zeitlicher Hinsicht durch die EuGH-Rechtsprechung erweitert (sogenannte **Vorwirkung**).¹

Die Kommission kann bei Verletzung der Umsetzungspflicht ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gegen den betreffenden Mitgliedstaat einleiten und beim EuGH unmittelbar die Verhängung einer finanziellen Sanktion beantragen (Art. 260 Abs. 3 AEUV).

II. Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien

Der Wortlaut des Art. 288 Abs. 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.

Setzt ein Mitgliedstaat die Richtlinie jedoch nicht oder nicht fristgerecht in nationales Recht um, hätte dies zur Folge, dass die Richtlinie keine Wirkungen für die Unionsbürger entfalten würde und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern damit unionsrechtlich vorgesehene Rechte vorenthalten könnten. Um diesem Problem zu begegnen und dem *effet utile* Rechnung zu tragen, hat der EuGH bereits seit den 1970er Jahren eine *unmittelbare Wirkung* von Richtlinien bei Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen herausgebildet.² Die Rechtsprechung soll ein Leerlaufen der mittelbaren Wirkung verhindern und auch für den umsetzungssäumigen Mitgliedstaat einen Sanktionscharakter haben:

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.

² EuGH, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337 – van Duyn.

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 fehlerhaft oder nicht umgesetzte Richtlinie nur zugunsten des Einzelnen und zulasten des säumigen Mitgliedstaates unmittelbar Anwendung finden (sogenannte *vertikale unmittelbare Wirkung*). Der Bürger kann sich gegenüber dem Mitgliedstaat unmittelbar auf ein sich aus der Richtlinie ergebendes Recht berufen.

Aus einer nicht umgesetzten Richtlinie kann sich für den Einzelnen dagegen keine rechtliche Verpflichtung ergeben. Eine nicht umgesetzte Richtlinie kann also keine Rechte des Mitgliedstaates zulasten des Bürgers begründen. Der Staat kann sich bei Ausübung seiner Hoheitsgewalt folglich nicht zulasten des Bürgers auf eine nicht umgesetzte Richtlinie berufen (sog. *umgekehrte vertikale unmittelbare Wirkung*). Dies folgt aus dem Sanktionsgedanken zulasten des umsetzungssäumigen Mitgliedstaates.³

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

Beruft sich ein Bürger innerhalb eines Rechtsstreits mit einem anderen Bürger auf ein sich aus der Richtlinie ergebendes Recht, stellt sich die Frage nach der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie zwischen Privatrechtssubjekten. Die Anerkennung einer solchen *horizontalen Wirkung* hätte jedoch zur Folge, dass die EU entgegen des Wortlauts und der Systematik des Art. 288 AEUV befugt wäre, über das Instrument der Verordnung hinaus dem Einzelnen Verpflichtungen aufzuerlegen. Insofern würden die Grenzen zwischen den Handlungsformen verschwimmen. Zudem 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.⁴

³ EuGH, Rs. C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110 – Ratti.

⁴ EuGH, Rs. C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292 – Faccini Dori.

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

Ein wenig anders liegt der Fall, wenn sich ein Bürger gegenüber dem Mitgliedstaat auf eine Richtlinie beruft, deren Anwendung einen hoheitlichen Eingriff in die Rechte Dritter zur Folge hat und damit zu dessen 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.⁵

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).

C. Rechtsschutzmöglichkeiten – insbesondere die unionsrechtliche Amtshaftung

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 verschriftlichten Haftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat vor. Um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu erzielen und die unmittelbare Wirkung der Richtlinien zu ergänzen, 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.⁶

I. Mögliche Anspruchsgrundlagen eines Staatshaftungsanspruches

Die Folgefrage ist, auf welcher Rechtsgrundlage dieser Staatshaftungsanspruch geltend gemacht und durchgesetzt werden kann.

Nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten ist es Sache der nationalen Gerichte, die Durchsetzung des Unionsrechts sicherzustellen. Dabei ist zu beachten, dass die Voraussetzungen für die Unionsrechtsdurchsetzung 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 Haftungsanspruches vor den nationalen Gerichten kommen zwei Möglichkeiten in Betracht.

Zum einen können nationale Staatshaftungsansprüche (nach deutschem Recht der Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 GG iVm § 839 BGB) angepasst werden und damit die nationalen dogmatischen Strukturen weitestgehend erhalten bleiben. Folgt man dieser Variante, so können nationale Vorschriften zur Haftungsbeschränkung angewandt werden, solange sie die Entschädigung nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Insofern finden die Verjährungsregelung des § 195 BGB sowie der Ausschluss nach § 839 Abs. 3 BGB ergänzende Anwendung.

⁵ EuGH, Rs. C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12 – *Delena Wells*.

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

Zum anderen besteht die Möglichkeit eines eigenständigen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs (s. sogleich), der neben das nationale Haftungsrecht tritt. Dieser ist auch in Konstellationen denkbar, bei denen es um anderweitige Verstöße außerhalb der Richtlinienumsetzung geht. Für dessen Rechtsgrundlage verweist der EuGH⁷ auf den *effet utile* und die Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) sowie auf Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV. Hinzugezogen werden unter Rückgriff auf Art. 340 Abs. 2 AEUV analog zusätzlich die allgemeinen Grundsätze zur außervertraglichen Haftung.

II. Voraussetzungen eines unionsrechtlichen Haftungsanspruchs nach Rs. *Francovich*

Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch

I. Rechtsgrundlage

effet utile und Art. 4 Abs. 3 EUV (Unionstreue), Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Analogie zu Art. 340 Abs. 2 AEUV

II. Verstoß gegen eine individualschützende Rechtsnorm

1. Organ oder Amtsträger eines Mitgliedstaates
 - in Abgrenzung zum nationalen Staatshaftungsanspruch aus Art. 34 GG iVm § 839 BGB greift die Haftung unabhängig davon welcher Staatsgewalt der Verstoß zur Last gelegt wird (keine sogenannte. *abgestufte Haftungslage*)
2. Verstoß gegen eine primär- oder sekundärrechtliche Unionsnorm
3. Individualschützender Charakter der Unionsnorm
 - Unionsnorm muss einem hinreichend bestimmten Personenkreis ein subjektives Recht zu verleihen, dessen Inhalt sich anhand der verletzten Norm ermitteln lässt

III. Hinreichend qualifizierter Verstoß

Ob ein hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegt, ist anhand der Art des Verstoßes im Rahmen einer Gesamtschau des Einzelfalls zu beurteilen.⁸

Der Maßstab für die Beurteilung des Verstoßes hängt davon ab, zu welcher Staatsgewalt das handelnde Organ des Mitgliedstaates gehört:

• Legislativ- und Administrativrecht

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 bereits die bloße Verletzung des Unionsrechts. Weitere Gesichtspunkte sind:

- Das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Norm,
- Ein etwaiger Vorsatz der Schädigung,
- Die Entschuldigbarkeit eines Rechtsirrtums und
- Eine Mitverantwortlichkeit eines Unionsorgans durch sein Verhalten.

• Judikativrecht

Bei der Beurteilung einer offenkundig unionsrechtswidrigen Entscheidung eines nationalen letztinstanzlichen Gerichts ist darüber hinaus insbesondere die Vorlagepflicht des Gerichts

⁷ EuGH, Rs. C-46/93/C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79 – Brasserie du Pêcheur.

⁸ Vgl. zum restriktiven Haftungsmaßstab auch die EuGH-Rspr. zur außervertraglichen Haftung gem. Art. 340 AEUV.

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.

IV. Unmittelbarer Kausalzusammenhang

Zwischen dem Verstoß und dem entstandenen Schaden ist ein unmittelbarer Kausalzusammenhang im Sinne der objektiven Vorhersehbarkeit erforderlich.

Liegen diese Voraussetzungen vor, so steht dem Geschädigten ein Schadensersatzanspruch gegen den Anspruchsverpflichteten zu. Grundsätzlich ist der betroffene Mitgliedstaat passiv legitimiert. 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.

D. 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 iVm § 839 BGB aufgrund Legislativ- oder Judikativunrechts ausscheidet.

E. Literatur

Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl., 2023, § 28 Rn. 1305 ff.

Möllers, Thomas M. J., Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., 2023, § 12 Rn. 35-93, S. 128-134.

Katharina Temmeyer/Finja Franziska Weißer/Lena John

April 2024