

### **Zur unmittelbaren Wirkung von EG-Richtlinien**

Im Gegensatz zu EG-rechtlichen Verordnungen, die in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, sind Richtlinien nach Artikel 249 Abs. 3 EGV für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Richtlinien bedürfen daher grundsätzlich der Umsetzung in innerstaatliches Recht.

Ungeachtet des Wortlauts des Artikel 249 Abs. 3 EGV hat der EuGH jedoch bereits zu Beginn der siebziger Jahre entschieden, dass einzelne Bestimmungen von Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne Umsetzung in nationales Recht unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten entfalten können. Hierzu hat sich inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt. Auch die Rechtslehre erkennt die unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen im Grundsatz an. Die Einzelheiten in diesem Zusammenhang sind allerdings umstritten. Insbesondere die Frage der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien mit Dritt- bzw. Doppelwirkung ist trotz neuerer Erkenntnisse nicht vollständig geklärt.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können einzelne Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie

- nicht fristgerecht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurden
- inhaltlich unbedingt und
- hinreichend bestimmt sind.

Die inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit einer Richtlinienbestimmung ist auch dann gegeben, wenn die Richtlinienbestimmung den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Wahlrecht bei der Ausgestaltung zugesteht, zugleich aber einen zwingenden Mindeststandard oder Ermessensgrenzen für die Ausübung des Wahlrechts vorgibt (EuGH vom 24.10.1996, Rs. C-72/95 Kraijveld, Slg. 1996, I-5403).

Die **unmittelbare Wirkung** einer nicht umgesetzten Richtlinienbestimmung ist von Rechtsprechung und Verwaltung **von Amts wegen zu berücksichtigen** (Stichwort: objektive Wirkung von Richtlinienbestimmungen; vgl. hierzu beispielsweise Klein, in FS für Everling, S. 641, 647). Das heißt, dass die Behörde verpflichtet ist, die Richtlinienbestimmung anzuwenden, auch wenn sich aus der Richtlinienbestimmung keine individuellen Rechte begründen. Denn die Frage, ob für den Einzelnen die Möglichkeit besteht, sich auf die Richtlinienbestimmung zu berufen, hat mit der Verpflichtung aus der Richtlinie nichts zu tun (Entscheidung des EuGH vom 11.8.1995, Rs. C-431/92, EuGH 95, 2189 = NVwZ 1996, 369ff – „Großkrotzenburg“).

Die Anerkennung bzw. Ablehnung unmittelbarer Wirkungen von Richtlinienbestimmungen rechtfertigt der EuGH dogmatisch teils mit dem Prinzip des „effet utile“, teils mit dem Verbot des „venire contra factum proprium“. Das „effet utile“-Prinzip besagt, dass den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts größtmögliche praktische Wirksamkeit zu verschaffen ist. Gemäß dem Verbot „venire contra factum proprium“ soll sich ein Mitgliedstaat nicht zu Lasten seiner Bürger auf eigene Versäumnisse, hier die mangelnde oder die unzulängliche Umsetzung einer Richtlinie bzw. Richtlinienbestimmung, berufen können.

Auf dieser Basis hat der EuGH zu den folgenden klassischen Konstellationen differenziert Stellung genommen.

#### **a. Vertikale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Bürger – Staat)**

Richtlinienbestimmungen, die subjektiv-öffentliche Rechte für Private begründen, gelten unmittelbar zugunsten des Betroffenen. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten müssen die entsprechenden Rechte des Einzelnen von Amts wegen berücksichtigen und nicht nur dann, wenn sich der Einzelne darauf beruft (z.B. EuGH vom 5.4.1979, Rs. 148/78, EuGHE 79, 1642 – „Ratti“).

#### **b. Horizontale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Bürger – Bürger)**

Im Verhältnis der Bürger untereinander ist eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien ausgeschlossen. Eine zivilrechtliche Richtlinienbestimmung kann vor ihrer Umsetzung keine Verpflichtung für die Bürger begründen (z.B. EuGH v. 14.7.1994, Rs. C-91/92, EUGHE 94, 3325, 3356 = NJW 1994, 2473 ff. – "Faccini Dori")

### **c. Umgekehrt vertikale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Staat – Bürger)**

Der Staat darf sich nicht zu Lasten seiner Bürger unmittelbar auf Richtlinienbestimmungen berufen, d.h. eine unmittelbare aus einer Richtlinie folgende Verpflichtung von Bürgern ist ausgeschlossen (z.B. EuGH vom 08.10.1987, Slg. 1987, 3969 – „Kollpinghuis Nijmegen“; EuGH vom 03.05.2005, Rs. C-387/02 - „Berlusconi“)

### **d. Objektive Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Staat als Verpflichteter)**

Hinsichtlich Richtlinienbestimmungen, die weder subjektiv-öffentliche Rechte noch Belastungen Einzelner begründen, sondern lediglich Behördenpflichten normieren, sind die staatlichen Stellen bereits aufgrund der objektiven Wirkung der Richtlinienbestimmungen zur Erfüllung der in der Richtlinie enthaltenen Pflichten verpflichtet. (EuGH vom 11.8.1995, Rs. C –431/92 – „Großkrotzenburg“).

### **e. Dritt- bzw. Doppelwirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Staat – Bürger – Bürger bzw. Staat – Bürger)**

Öffentlich-rechtliche Richtlinienbestimmungen mit Dritt- bzw. Doppelwirkung umfassen zum einen Regelungen, die für einige Bürger begünstigend und gleichzeitig für andere Bürger belastend wirken (begünstigende Richtlinienbestimmungen mit drittbelastender Wirkung sowie belastende Richtlinienbestimmungen mit drittbegünsti-

gender Wirkung), zum anderen Regelungen, die ausschließlich an den Staat gerichtet sind, deren Vollzug jedoch Belastungen auf Seiten der Bürger nach sich zieht (objektiv wirkende Richtlinienbestimmungen mit drittbelastender Wirkung).

Hierzu haben Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur (z.B. Albin, NuR 1997, 29, 32; Epiney, DVBl. 1996, 409, 413) schon seit längerem die Ansicht vertreten, der EuGH habe in seiner bereits erwähnten Großkrotzenburg- Entscheidung die unmittelbare Wirkung drittbelastender Richtlinienbestimmungen anerkannt. Dies konnte der Entscheidung aber nicht eindeutig entnommen werden (kritisch auch Pechstein, EWS 1996, 261, 264). So wurde angenommen, dass der EuGH möglicherweise nur den Fall der objektiven Wirkung von Richtlinienbestimmungen (s.o.) entscheiden wollte und in diesem Zusammenhang Belastungen in Form von Mitwirkungspflichten als unerheblich erachtet hat.

Durch eine neue Entscheidung des EuGH (Urteil vom 7.01.2004, Rs. C-201/02 Wells, dort insbesondere Leitsätze 2 und 3; Rz. 55ff.) ist jedoch ausdrücklich klargestellt worden, dass die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie nicht daran scheitert, dass im Dreiecksverhältnis damit eine Belastung für einen privaten Dritten verbunden ist (vgl. hierzu Kerkmann, DVBl. 2004, 1288f.). Dies hat der EuGH für die Berufung des Einzelnen auf seine Rechte aus Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. den Artikeln 1 Abs. 2 und 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie eindeutig festgestellt.

\*\*\*