
Rechtswirkungen von nicht umgesetzten EG-Richtlinien und EU-Rahmenbeschlüssen gegenüber Privaten – neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH

Vassilios Skouris*

Inhalt

I.	Einleitung	463
II.	Zum Begriff der Richtlinie des EG-Vertrages	464
III.	Zur Auslegung und Anwendung von nationalem Recht, das auf Richtlinien beruht	466
IV.	Insbesondere zur richtlinienkonformen Auslegung	467
V.	Insbesondere zur unmittelbaren Anwendung	469
VI.	Insbesondere zur Staatshaftung	473
VII.	Dritte Säule: Rahmenbeschlüsse als Richtlinienäquivalent	474
VIII.	Zusammenfassung	476

I. Einleitung

Auch wenn das Thema der Rechtswirkungen von EG-Richtlinien gegenüber Privaten in seinen zahlreichen Facetten Wissenschaft und Praxis schon vielfach beschäftigt hat, erscheint es von Zeit zu Zeit in veränderter Perspektive und wird immer wieder durch neue Denkanstöße bereichert.¹ Die Rechtsprechung des Europäi-

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Vassilios Skouris, Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. Der Beitrag beruht auf den am 20. Juni 2005 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster und am 17. Oktober 2005 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehaltenen Vorträgen. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Dieter Kraus, bin ich sehr dankbar für seine Mitwirkung bei der Abfassung des Manuskripts.

¹ Aus der Literatur Brechmann, Die richtlinienkonforme Auslegung, 1994; Ehrcke, Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts. Ein Beitrag zu ihren Grundlagen und zu ihrer Bedeutung für die Verwirklichung eines „europäischen Privatrechts“, RabelsZ 59 (1995), S. 598 ff.; Jaras, Unmittelbare Anwendung des EG-Rechts und EG-rechtskonforme Auslegung, JZ 2003, S. 768 ff.; Jaras, Grenzen der Privatbelastung durch

schen Gerichtshofes (EuGH) hat ihren Teil dazu beigetragen, und zwar gerade auch in jüngster Zeit. Es ist bemerkenswert, dass die nationalen Gerichte es nach wie vor für nötig erachten, die grundsätzliche Frage nach der sogenannten unmittelbaren Wirkung von Richtlinien mit neuen Fallgestaltungen zu bereichern und dem EuGH zur Beurteilung vorzulegen.

Im Folgenden möchte ich zunächst einige einleitende Bemerkungen zum gemeinschaftsrechtlichen Begriff der Richtlinie machen (unten II.), um anschließend die über die Jahre und Jahrzehnte hinweg insbesondere in der Rechtsprechung entwickelten Regeln und Methoden zum Umgang mit nationalem Recht, mit dem EG-Richtlinien umgesetzt werden, vorzuführen. Diese Regeln und Methoden dienen dazu, den Richtlinien bestmögliche Effektivität zu verschaffen und sie weisen einige Besonderheiten auf, wenn es sich um Rechtsverhältnisse zwischen Privaten oder zwischen Privaten und dem Staat handelt (III.-VI.). Sodann werde ich auf das Rechtsinstitut eingehen, das der EG-Richtlinie im Rahmen der so genannten dritten Säule des EU-Vertrages entspricht, d.h. auf den Rahmenbeschluss (VII.). Bei alledem werde ich versuchen, die manchmal sehr komplizierte Problematik erheblich zu vereinfachen, um so die Grundzüge der Thematik sowie die Parallelen zwischen Richtlinie und Rahmenbeschluss deutlicher hervortreten zu lassen.

II. Zum Begriff der Richtlinie des EG-Vertrages

Gemäß Artikel 249 EG-Vertrag sind die Richtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet und hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, wobei sie den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Verordnungen sind demgegenüber in der Weise definiert, dass sie allgemeine Geltung besitzen, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten. Der Begriff der Verordnung entspricht daher sehr weitgehend dem klassischen Gesetzesbegriff, während der Begriff der Richtlinie neuartige Elemente enthält, darunter insbesondere die Konzeption, dass es der jeweilige nationale Gesetzgeber ist, der dem Inhalt der Richtlinie für seine jeweilige Rechtsordnung die endgültige Form gibt.

Dahinter steht die Idee, in der nationalen Rechtspraxis nicht die Richtlinie anzuwenden, sondern das jeweilige nationale Recht, das der nationale Gesetzgeber

unmittelbar wirkende Richtlinien, EuR 2004, S. 714 ff.; *Schlachter*, Richtlinienkonforme Rechtsfindung – ein neues Stadium im Kooperationsverhältnis zwischen EuGH und den nationalen Gerichten. Besprechung des Urteils EuGH v. 5.10.2004, C-397/01 bis C-403/01, RdA 2005, S. 115 ff.; *Colneric*, Auslegung des Gemeinschaftsrechts und gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung, ZEuP 2005, S. 225 ff.; *Steinbarth*, Unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien und richtlinienkonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts in der Rechtsprechung des EuGH, Jura 2005, S. 607 ff.

erlassen hat, um das von der Richtlinie vorgeschriebene Ziel zu erreichen. Diese Methode erlaubt eine elegante und flexible Integration des europäischen Rechts in die nationalen Rechtsordnungen und vermeidet, dass der Eindruck aufkommt, dass europäische Recht stehe wie ein erratischer Block inmitten einer gut strukturierten nationalen Rechtsordnung.

So kann der nationale Gesetzgeber zur Umsetzung beispielsweise der Reisevertragsrichtlinie ein eigenes Gesetz erlassen oder aber die neuen Vorschriften in andere Gesetze oder Gesetzbücher, etwa das BGB, integrieren, wenn ihm dies aus Gründen der Übersichtlichkeit oder des Sachzusammenhangs angemessener erscheint. Der nationale Gesetzgeber kann auch über das von der Richtlinie vorgegebene Ziel hinausgehen und weitere Bereiche nach den gleichen Prinzipien regeln wie sie in der Richtlinie enthalten sind. Umgekehrt kann der nationale Gesetzgeber gegebenenfalls auch untätig bleiben, wenn das nationale Recht den Anforderungen der Richtlinie bereits vollumfänglich entspricht. Europäische Rechtsetzung im Wege von Richtlinien ist somit eine legislatorische Methode, welche mit den gewachsenen und möglicherweise stark voneinander abweichenden nationalen Rechtsordnungen am schonendsten umgeht.

Allerdings hat es im Laufe der Zeit bedeutsame Entwicklungen gegeben, welche die heutige Richtlinienrealität prägen, ohne dass aber der Vertragstext diese Veränderungen reflektieren würde. So hat sich die Praxis der Rechtsetzung dahin entwickelt, dass Richtlinien nicht mehr nur ein mehr oder minder genau bestimmtes „Ziel“ vorgeben und das Übrige den Mitgliedstaaten überlassen, sondern dass Richtlinien häufig überaus detaillierte und differenzierte Regelungen enthalten, die wenig oder keinen Spielraum bei der Umsetzung lassen. Dies ist insbesondere bei vielen Richtlinien der Fall, die in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts im Rahmen des Programms zur Vollendung des Binnenmarktes erlassen wurden. Diese Richtlinien unterscheiden sich von Verordnungen im Wesentlichen nur noch dadurch, dass sie der Umsetzung bedürfen, um wirksam zu werden (wenn man einmal von der in bestimmten Konstellationen gegebenen Möglichkeit unmittelbarer Anwendung absieht). Die in diesen Richtlinien enthaltenen Regelungen können so genau sein, dass der nationale Gesetzgeber gut beraten ist, sie möglichst *tel quel* in sein nationales Recht zu übernehmen. Bei etwaigen Abweichungen besteht sonst das Risiko, dass der EuGH in Vorabentscheidungs- oder Vertragsverletzungsverfahren eine mangelhafte Umsetzung konstatiert. Der Umsetzungsspielraum besteht hier dann nur noch darin, dass der nationale Gesetzgeber wählen kann, in welcher Form er die Richtlinie umsetzt, d.h. wie vorhin erwähnt beispielsweise durch Einfügung in ein bestehendes Gesetz oder Gesetzbuch oder durch ein gesondertes Gesetz, eine Rechtsverordnung etc.

Diese Entwicklung ist vielfach kritisiert worden, weil sie den Spielraum der nationalen Gesetzgeber zu stark reduziere. Gegenüber dieser Kritik möchte ich indes zu bedenken geben, dass eine Richtlinie, die eine gemeinschaftsweite Harmonisierung eines Rechtsbereichs erreichen soll, nicht hinreichend effektiv sein kann, wenn

nicht auch die Ergebnisse, nämlich die nach der Umsetzung für diesen Bereich anwendbaren Regelungen der Mitgliedstaaten, einander hinreichend ähnlich sind. Ansonsten droht der für die Wirtschaftsteilnehmer angestrebte Effekt der Vereinfachung, der durch den Wegfall zahlreicher unterschiedlicher nationaler Regelungen erreicht werden soll, mehr oder minder verloren zu gehen.

III. Zur Auslegung und Anwendung von nationalem Recht, das auf Richtlinien beruht

Gesetzgebung durch Richtlinien ist nach dem Gesagten eine Erfolg versprechende, dem Charakter der Europäischen Gemeinschaft angemessene und in der Praxis vielfach angewandte Methode. Allerdings weist sie aufgrund des Umsetzungserfordernisses einige Probleme auf, zumal diese Umsetzung nicht selten in verschiedenerlei Hinsicht defizitär ist: sei es, dass sie mit manchmal erheblicher Verspätung erfolgt, dass sie nur unvollständig vorgenommen wird oder dass sie fehlerhaft ist. Darüber hinaus kommt es nicht selten vor, dass der umzusetzende Richtlinientext seinerseits unklar abgefasst ist, etwa weil er das Ergebnis eines Kompromisses auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners darstellt oder bewusst mache Fragen offen lässt, für die keine politische Einigung zustande gekommen ist. In solchen Fällen bleibt oft keine andere Lösung übrig, als dass der EuGH später der Richtlinie bzw. einigen ihrer Bestimmungen einen Inhalt gibt, der so für den nationalen Gesetzgeber vielleicht nicht unbedingt voraussehbar war. Es fragt sich dann, wie in derartigen Situationen zu verfahren ist.

Aus der Perspektive des Rechtsanwenders in Verwaltung und Gerichtsbarkeit ist dabei Ausgangspunkt, dass zuallererst das nationale Recht anzuwenden ist, das die Richtlinie umsetzen soll. Daraus ergeben sich drei gedankliche Schritte, die eine Effektivierung der Richtlinie ermöglichen können:

- 1) Zunächst ist das nationale Recht möglichst so auszulegen, dass es nicht in Widerspruch zum Inhalt der Richtlinie steht, sondern ihm Wirksamkeit verschafft. Dies ist die sogenannte richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts.
- 2) Sodann, wenn eine richtlinienkonforme Auslegung scheitert, insbesondere weil der Wortlaut der nationalen Regelung eine solche Auslegung nicht zulässt, ist zu fragen, ob anstatt der nationalen Norm die betreffende Richtlinienbestimmung selbst angewandt werden kann. Dies ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit.
- 3) Wenn auch eine solche unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie ausscheidet, sei es weil die betreffende Richtlinienbestimmung nicht hinreichend klar und bestimmt ist oder weil die unmittelbare Heranziehung der Richtlinie

einen Privaten belasten würde, dann ist schließlich zu erwägen, ob dem von der Richtlinie Begünstigten der Schaden zu ersetzen ist, den er durch die fehlende oder mangelhafte Umsetzung der Richtlinie erlitten hat. Dies spricht die Thematik der Staatshaftung an.

Ich möchte nun nacheinander auf diese drei Schritte näher eingehen.

IV. Insbesondere zur richtlinienkonformen Auslegung

Der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts ist ein seit langem in der Rechtsprechung des EuGH anerkannter Begriff.² Gemäß ständiger Rechtsprechung ist die Auslegung des nationalen Rechts so weit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie auszurichten, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen. Diese Pflicht ergibt sich aus Artikel 249 Abs. 3 EG-Vertrag, d.h. der Vorschrift, die die Grundaussagen über Richtlinien enthält, sowie aus Artikel 10 EG-Vertrag, demzufolge die Mitgliedstaaten einerseits alle geeigneten Maßnahmen treffen, um ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, und andererseits alle Maßnahmen unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrags gefährden könnten. Wenn das nationale Recht, das der Umsetzung einer Richtlinie dient, mehrere Auslegungsmöglichkeiten zulässt, von denen aber nur eine mit der Richtlinie vereinbar ist, so reduziert sich die Auswahl auf diese Auslegungsmöglichkeit.

Der EuGH hat den Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts in verschiedenerlei Hinsicht näher präzisiert:

- Zunächst einmal hat er hervorgehoben, dass die Aufgabe der richtlinienkonformen Auslegung allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten obliegt, d.h. nicht etwa nur den Behörden oder nur den Gerichten.³
- Er hat ferner betont, dass sich der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung nicht nur auf solche nationalen Regelungen bezieht, die speziell zur Umsetzung der betreffenden Richtlinie erlassen wurden, sondern auf alle ein-

² St. Rspr. seit EuGH, 14/83, Slg. 1984, 1891, Rdnr. 26 (*Von Colson und Kamann*); siehe ferner EuGH, C-106/89, Slg. 1990, I-4135, Rdnr. 8 (*Marleasing*); EuGH, C-334/92, Slg. 1993, I-6911, Rdnr. 20 f. (*Wagner Miret*); EuGH, C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Rdnr. 40 (*Inter-Environnement Wallonie*); EuGH, C-131/97, Slg. 1999, I-1103, Rdnr. 48 (*Carbonari e.a.*); EuGH, C-408/01, Slg. 2003, I-12537, Rdnr. 21 (*Adidas-Salomon und Adidas Benelux*).

³ Beginnend mit EuGH, 14/83, Slg. 1984, 1891, Rdnr. 26 (*Von Colson und Kamann*); seither st. Rspr.; zusammenfassend EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnr. 110 (*Pfeiffer e.a.*).

schlägigen Vorschriften des nationalen Rechts, unabhängig davon, ob diese vor oder nach der Richtlinie erlassen wurden.⁴

- Darüber hinaus hat der EuGH präzisiert, dass der Kreis der damit in Betracht zu ziehenden nationalen Normen zwar in erster Linie die zur Umsetzung der fraglichen Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen umfasst, sich jedoch nicht hierauf beschränkt. Eine richtlinienkonforme Auslegung erfordert vielmehr, das gesamte nationale Recht zu berücksichtigen, um möglichst zu einem Ergebnis zu gelangen, das dem von der Richtlinie verfolgten Ziel entspricht.⁵

Dieser letztgenannte Aspekt, d.h. das Erfordernis der Einbeziehung des gesamten nationalen Rechts, hat jüngst in der Rechtssache *Pfeiffer* eine wichtige Rolle gespielt.⁶ In dieser Rechtssache ging es um die Vereinbarkeit einer deutschen Arbeitszeitregelung mit der Arbeitszeitrichtlinie 93/104⁷. Vor dem Arbeitsgericht Lörrach war ein Rechtsstreit anhängig, in dem einige damals oder früher beim Deutschen Roten Kreuz beschäftigte Rettungsassistenten gegen das Rote Kreuz klagten, weil sie der Auffassung waren, dass die in ihren Arbeitsverträgen vereinbarte Festsetzung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit auf 49 Stunden mit der Arbeitszeitrichtlinie unvereinbar und daher unzulässig sei. Diese tarifvertraglich festgesetzte Arbeitszeit war von einer im deutschen Arbeitszeitgesetz vorgesehenen Regelung ermöglicht worden. Allerdings ging diese Regelung über den von der Richtlinie festgesetzten Rahmen von höchstens 48 Wochenstunden hinaus. Von den zahlreichen Aspekten, die den Fall *Pfeiffer* charakterisieren, möchte ich an dieser Stelle nur die Aussagen des EuGH zur richtlinienkonformen Auslegung hervorheben. Der EuGH unterstrich die Bedeutung des Grundsatzes der gemeinschaftsfreundlichen Auslegung und führte aus, dass dieser Grundsatz dem EG-Vertrag immanent sei, da dem nationalen Gericht dadurch ermöglicht werde, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheiden soll.⁸ Darüber hinaus erklärte der EuGH, dass es Aufgabe des nationalen Gerichts sei, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel wahrzunehmen, um zu einer gemeinschaftsrechtskonformen Lösung des Falles zu kommen. Dazu könne gehören, die richtlinienwidrige nationale Bestimmung einschränkend auszulegen oder ihren Anwendungsbereich zu verringern, wenn das nationale Recht entsprechende Interpretationsmöglichkeiten zur Ver-

⁴ Bspw. EuGH, C-456/98, Slg. 2000, I-6007, Rdnr. 16 (*Centrosteel*).

⁵ EuGH, C-131/97, Slg. 1999, I-1103, Rdnrn. 49, 50 (*Carbonari e.a.*); EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnrn. 115, 118, 119 (*Pfeiffer e.a.*).

⁶ EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835 (*Pfeiffer e.a.*).

⁷ Richtlinie 93/104/EG des Rates v. 23.11.1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. EG Nr. L 307 v. 13.12.1993, S. 18.

⁸ EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnr. 114 (*Pfeiffer e.a.*).

fügung stelle. Wenn es also im Rahmen der nationalen Auslegungsmethoden möglich sei, eine bestimmte innerstaatliche Vorschrift unter bestimmten Umständen so zu interpretieren, dass eine Kollision mit einer anderen Norm innerstaatlichen Rechts vermieden werde, oder die Reichweite der ersten Bestimmung zu diesem Zweck einzuschränken und sie nur insoweit anzuwenden, als sie mit dieser zweiten Norm vereinbar ist, so müsse dasselbe bei Fällen mit Gemeinschaftsrechtsbezug geschehen, um das von der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen.⁹

Hier zeigt sich sehr schön die Nähe des Grundsatzes der richtlinienkonformen Auslegung zu demjenigen der verfassungskonformen Auslegung, mit dem ein ganz ähnlicher Zweck verfolgt wird. Es soll nämlich erreicht werden, dass Gesetzes- und anderes unterhalb der Verfassung stehendes Recht in einer Weise ausgelegt wird, die mit den Anforderungen, die sich aus der Verfassung ergeben, vereinbar ist und so den Vorgaben der Verfassung im einfachen Recht Wirksamkeit verschafft. Wie das Bundesverfassungsgericht vielfach judiziert hat – und ich greife eine seiner Formulierungen auf – so sei dann, wenn der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelungen sowie deren Sinn und Zweck mehrere Deutungen zulassen, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führe, eine Auslegung geboten, die mit dem Grundgesetz in Einklang stehe.¹⁰

Man kann auch noch weiter abstrahieren und sowohl im Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung als auch in demjenigen der verfassungskonformen Auslegung einen Unter- oder Anwendungsfall einer allgemeineren Kategorie sehen, nämlich der Kategorie der normebenenkonformen Auslegung. Denn in beiden Fällen handelt es sich letztlich um einen Mechanismus, mit dem sichergestellt werden soll, Bestimmungen, die sich auf verschiedenen rechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Ebenen befinden, möglichst widerspruchsfrei auszulegen, um die Kohärenz der Ebenen und damit der Rechtsordnung insgesamt zu sichern.

V. Insbesondere zur unmittelbaren Anwendung

Gemäß ständiger Rechtsprechung kann eine Richtlinienbestimmung unmittelbar angewendet werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind, dass die betreffenden Bestimmungen der Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau gefasst sind. Ist das der Fall, so kann sich der Einzelne dann, wenn die Bestimmungen einer Richtlinie nicht fristgemäß oder

⁹ EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnr. 116 (*Pfeiffer e.a.*).

¹⁰ BVerfGE 69, 1 (55). St. Rspr. seit E 2, 266 (282). Zur Kritik *Bettermann*, Die verfassungskonforme Auslegung. Grenzen und Gefahren, 1986.

nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt sind, vor den nationalen Behörden und Gerichten auf sie berufen.¹¹

Die Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien ist der wohl wichtigste Beitrag des EuGH zur Effektivierung von nicht oder nur unzulänglich umgesetzten Richtlinien. Mit ihr wird dem Staat die Möglichkeit genommen, sich sein eigenes Versäumnis bei der Richtlinienumsetzung zunutze zu machen und dem Einzelnen dergestalt Rechte zu verwehren, die dieser gehabt hätte, wenn die Richtlinie rechtzeitig und ordnungsgemäß umgesetzt worden wäre. Ist der Inhalt der betreffenden Richtlinienvorschrift mit hinreichender Sicherheit bestimmbar, so kommt sie dem Einzelnen zugute, ungeachtet der Tatsache, dass die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist und dem Einzelnen damit unmittelbar gar keine Rechte einräumen kann und will.

Es deutet sich hier an, dass die unmittelbare Anwendbarkeit nicht die Rechtsnatur als solche und insbesondere nicht den Adressatenkreis der Richtlinie verändert, da die Richtlinie nach wie vor nur an die Mitgliedstaaten gerichtet ist. Vielmehr hat die unmittelbare Anwendbarkeit eher den Charakter einer Sanktion gegenüber dem Staat, der seiner gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur rechtzeitigen und richtigen Umsetzung nicht nachgekommen ist.

Dieser Sanktionsaspekt ist ein erster Grund, warum die unmittelbare Anwendbarkeit nicht grenzenlos sein kann. Denn er macht keinen Sinn gegenüber jemandem, der für die fehlende oder fehlerhafte Umsetzung nicht verantwortlich ist bzw. nicht verantwortlich gemacht werden kann. Wenn die nicht oder nicht korrekt umgesetzte Richtlinienbestimmung eine Verpflichtung für einen Einzelnen betrifft, kann sich daher weder eine andere private Person noch der Staat selbst auf die betreffende Richtlinienbestimmung berufen, mag sie noch so klar und bestimmt sein.

Darüber hinaus hat der EuGH darauf hingewiesen, dass nach Artikel 249 EG-Vertrag eine Richtlinie nur für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, verbindlich ist und daher nicht selbst Verpflichtungen für den Einzelnen begründen könne.¹² In seiner neuesten Rechtsprechung hat der EuGH in diesem Zusammenhang auch den Grundsatz der Rechtssicherheit erwähnt.¹³ Der Einzelne kann sich also darauf verlassen, dass er nicht mit einer Verpflichtung konfrontiert wird, die in einer Richtlinie vorgesehen ist, solange die Richtlinie nicht korrekt umgesetzt ist.

¹¹ Bspw. EuGH, C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Rdnr. 11 (*Francovich e.a.*); EuGH, C-62/00, Slg. 2002, I-6325, Rdnr. 25 (*Marks & Spencer*); EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnr. 103 (*Pfeiffer e.a.*).

¹² EuGH, 152/84, Slg. 1986, 723, Rdnr. 48 (*Marshall*); EuGH, C-91/92, Slg. 1994, I-3325, Rdnr. 20 (*Faccini Dori*); EuGH, C-201/02, Slg. 2004, I-723, Rdnr. 56 (*Wells*).

¹³ EuGH, C-201/02, Slg. 2004, I-723, Rdnr. 56 (*Wells*).

Wohl aus der Erwägung heraus, die Fälle der unmittelbaren Anwendbarkeit nicht über Gebühr zu verringern und damit das von der Richtlinie angestrebte Ziel nicht zu gefährden, hat der EuGH zwei wichtige Einschränkungen vorgenommen, die eine schon vor einiger Zeit, die andere vor kurzem.

- Zum einen versteht der EuGH den Begriff des „Staates“ in diesem Zusammenhang weit: Staat meint daher nicht nur den Mitgliedstaat als solchen, sondern alle öffentlich-rechtlichen, dem Staat zuzuordnenden Einrichtungen, auf welcher Ebene – Bund, Land, Gemeinde – auch immer sie sich befinden. Selbst privatrechtliche Einrichtungen, die aber der öffentlichen Hand zuzurechnen sind, zählen als Staat. Das gilt auch dann, wenn die betreffende öffentlich-rechtliche Einrichtung an der fehlenden oder fehlerhaften Umsetzung gar nicht beteiligt war.
- Zum anderen kann sich ein Einzelner auch dann auf eine nicht oder nicht korrekt umgesetzte Richtlinienbestimmung berufen, wenn dies mittelbar nachteilige Folgen für andere Private hat. Diese Situation stellte sich jüngst in einem Fall, in dem es um die Frage der Pflicht des Staates zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ging. Denn das sich aus einer Richtlinie unmittelbar ergebende Recht des Einzelnen, vom Staat die Durchführung einer solchen Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlangen, hätte erfordert, dass der private Betreiber der Anlage den Betrieb für eine gewisse Zeit unterbricht. Genauer ging es um den Betrieb eines Steinbruchs, der ohne eine Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt worden war und der bis zum Vorliegen der Ergebnisse dieser nachträglich durchzuführenden Prüfung eingestellt werden müsste. Der EuGH sagte hierzu: „Dagegen rechtfertigen bloße negative Auswirkungen auf die Rechte Dritter, selbst wenn sie gewiss sind, es nicht, dem Einzelnen das Recht auf Berufung auf die Bestimmungen einer Richtlinie gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat zu versagen.“¹⁴

Dieses Urteil zeigt damit, dass lediglich mittelbare Folgen oder bloße Neben- oder Reflexwirkungen von Richtlinien in Dreiecksverhältnissen einer unmittelbaren Anwendbarkeit nicht entgegenstehen.

Im Übrigen aber hat der EuGH auch in neuerer Zeit an den Grenzen der unmittelbaren Anwendbarkeit festgehalten. Das gilt insbesondere für den Lehrsatz, dass es keine unmittelbare Anwendbarkeit zulasten von Privaten gibt, sei es im Verhältnis zwischen zwei Privaten, sei es im Verhältnis eines Privaten zum Staat. Das Urteil *Pfeiffer* hat dies im März vergangenen Jahres noch einmal klargestellt.¹⁵ Aus Rück-

¹⁴ EuGH, C-201/02, Slg. 2004, I-723, Rdnr. 57 (*Wells*), unter Hinweis auf frühere Judikatur, die diesen Gedanken jedoch nicht mit gleicher Deutlichkeit zum Ausdruck brachte.

¹⁵ EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835, Rdnr. 109 (*Pfeiffer e.a.*): „Daraus folgt, dass sogar eine klare, genaue und unbedingte Richtlinienbestimmung, mit der dem Einzelnen Rechte gewährt oder Verpflichtungen auferlegt werden sollen, im Rahmen eines Rechtsstreits, in dem sich ausschließlich Private gegenüberstehen, nicht als solche Anwendung finden kann.“

sicht auf den gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts widmete sich das Urteil *Pfeiffer* demgemäß vor allem der Reichweite des Grundsatzes der richtlinienkonformen Auslegung, um so den unzureichend umgesetzten Richtlinienbestimmungen auf diese Weise größtmögliche Wirksamkeit zu verschaffen.¹⁶

Auch im Bereich des Strafrechts, d.h. bei der Frage, ob eine nicht oder nicht korrekt umgesetzte Richtlinie Auswirkungen zulasten eines Beschuldigten in einem Strafverfahren haben kann, hat der EuGH an seiner Rechtsprechung festgehalten, wie der vor wenigen Wochen entschiedene Fall *Berlusconi* zeigt.¹⁷ In diesem Fall mussten sich einige Personen vor einem italienischen Gericht wegen Bilanzfälschung verantworten. Die Tathandlungen waren jedoch vor 2002 begangen worden, dem Jahr, in dem in Italien für diese Straftat neue Strafvorschriften in Kraft traten, die zur Folge hatten, dass die Tathandlungen u.a. wegen kürzerer Verjährungsfristen nicht mehr strafbar sind. Damit stellte sich die Frage, ob der Straftatbestand der Bilanzfälschung von der Ersten Richtlinie zum Gesellschaftsrecht¹⁸ erfasst werde und ob die neuen italienischen Vorschriften mit den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die im nationalen Recht vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht vereinbar seien. Diese Anforderungen besagen, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.¹⁹ Wenn die neuen italienischen Strafvorschriften den Anforderungen der Richtlinie nicht genügen, könnten die Strafgerichte gehalten sein, diese Vorschriften unangewendet zu lassen.

In ihren Schlussanträgen in dieser Sache hat Frau Generalanwältin *Kokott* zunächst daran erinnert, dass eine Richtlinie für sich allein und unabhängig von zu ihrer Durchführung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht die Wirkung haben könne, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Personen, die gegen die Vorschriften der Richtlinie verstößen, festzulegen oder zu verschärfen.²⁰ Das ergebe sich insbesondere aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen (*nulum crimen, nulla poena sine lege*), der zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, die den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, und auch in mehreren Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte verankert ist.²¹

¹⁶ Siehe dazu oben IV.

¹⁷ EuGH, C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Urteil v. 3.5.2005 (*Berlusconi e.a.*); noch nicht in amtл. Slg., abrufbar unter <http://curia.eu.int/>.

¹⁸ Art. 6 der Ersten Richtlinie 68/151/EWG des Rates v. 9.3.1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften i.S.d. Art. 58 Abs. 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, ABl. EG Nr. L 65 v. 14.3.1968, S. 8.

¹⁹ Mit weiteren Nachweisen EuGH, C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Urteil v. 3.5.2005, Rdnr. 53 (*Berlusconi e.a.*).

²⁰ Siehe EuGH, 14/86, Slg. 1987, 2545, Rdnr. 20 (*Pretore di Salò*); EuGH, C-168/95, Slg. 1996, I-4705, Rdnr. 37 (*Arcaro*); EuGH, C-60/02, Slg. 2004, I-651, Rdnr. 61 (X).

Allerdings sei im Fall *Berlusconi* der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen nicht berührt, da die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Angeklagten sich keinesfalls unmittelbar aus den gesellschaftsrechtlichen Richtlinien ergeben würde. Die Beachtung der Vorgaben der gesellschaftsrechtlichen Richtlinien bewirke nämlich lediglich, dass die nach der Tat ergangenen strafmildernden und eine Strafverfolgung erschwerenden oder gar ausschließenden Gesetzesänderungen gegebenenfalls unangewendet bleiben müssten. Anwendbar bleibe hingegen das nationale Gesetz in seiner zum Tatzeitpunkt geltenden Fassung. Damit beruhe die Strafbarkeit der Angeklagten auf dem zur Tatzeit geltenden nationalen Recht.²²

Die Richter des EuGH haben diesen Gedankengang indes nicht übernommen. Zwar haben sie festgestellt, dass sich aus der Richtlinie das Erfordernis wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen für Handlungen wie Bilanzfälschungen ergibt. Der EuGH wies jedoch darauf hin, dass dann, wenn das nationale Gericht zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die neuen Strafvorschriften wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Richtlinie unangewendet bleiben müssen, ein schärferes Strafgesetz zur Anwendung käme als das aktuell geltende Strafgesetz. Eine solche Folge widerspräche aber den in langjähriger Rechtsprechung herausgearbeiteten Grenzen der Geltung und Heranziehbarkeit von Richtlinien, da eine Richtlinie nicht dazu führen dürfe, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Angeklagten festzulegen oder zu verschärfen.²³ Im Rahmen der nationalen Strafverfahren könne die Berufung auf die Richtlinie daher keine Veränderung der Strafbarkeit der angeklagten Handlung zulasten der Angeklagten bewirken.

VI. Insbesondere zur Staatshaftung

Wenn weder eine richtlinienkonforme Auslegung zum Ziel führt noch eine unmittelbare Anwendung der Richtlinie möglich ist, dann ist schließlich – als dritter der drei eingangs genannten Schritte zur Effektivierung von Richtlinienbestimmungen – zu erwägen, ob dem von der Richtlinie Begünstigten der Schaden zu ersetzen ist, den er durch die fehlende oder mangelhafte Umsetzung der Richtlinie erlitten hat.

Nach inzwischen langjähriger Rechtsprechung ergibt sich der Grundsatz der Staatshaftung aus dem Wesen des EG-Vertrags und besagt, dass dem Einzelnen die Schäden zu ersetzen sind, die er durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen

²¹ Schlussanträge, Nrn. 140-143.

²² Schlussanträge, Nr. 144 ff.

²³ EuGH, C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Urteil v. 3.5.2005, Rdnr. 77 (*Berlusconi e.a.*).

das Gemeinschaftsrecht erleidet, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die gemeinschaftsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt die Verleihung von Rechten an die Geschädigten, der Verstoß ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang.²⁴ Der so definierte Grundsatz der Staatshaftung gilt unabhängig davon, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.²⁵

Fehlende oder unzureichende Umsetzung von Richtlinien kann somit die Haftung des betreffenden Mitgliedstaates auslösen. Zwar gibt die Staatshaftung nur einen finanziellen Ausgleich und kann damit das von der nicht oder nicht hinreichend umgesetzten Richtlinie angestrebte Ergebnis nicht immer ersetzen. Ferner ist zu bedenken, dass in aller Regel der Anspruch auf Staatshaftung vor einem anderen Gericht geltend gemacht werden muss als demjenigen, das mit der Frage einer eventuellen unmittelbaren Anwendung der nicht oder nicht hinreichend umgesetzten Richtlinienbestimmung befasst ist. Gleichwohl trägt der Grundsatz der Staatshaftung in nicht zu unterschätzender Weise zur Sicherung des *effet utile* des Gemeinschaftsrechts bei, und zwar insbesondere dort, wo die zuvor genannten Schritte eine solche Effektivierung von Richtlinien nicht zuließen, sei es weil die betreffende Richtlinienbestimmung nicht hinreichend klar und bestimmt ist oder weil die unmittelbare Heranziehung der Richtlinie zulasten eines Privaten ginge.

VII. Dritte Säule: Rahmenbeschlüsse als Richtlinienäquivalent

Zum Abschluss möchte ich auf das Pendant der EG-Richtlinie im Rahmen der dritten Säule eingehen. Die Bestimmungen des EU-Vertrages zur dritten Säule haben bisher noch zu recht wenigen Entscheidungen des EuGH Anlass gegeben und das Rechtsinstitut des Rahmenbeschlusses wurde in der Rechtsprechung bislang, d.h. bis zum Urteil in der Sache *Pupino* vom 26. Juni 2005²⁶, nicht behandelt.

²⁴ EuGH, C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357, Rdnr. 35 (*Francovich e.a.*); EuGH, C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 31 (*Brasserie du pêcheur und Factortame e.a.*); EuGH, C-392/93, Slg. 1996, I-1631, Rdnr. 38 (*British Telecommunications*); EuGH, C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rdnr. 24 (*Hedley Lomas*); EuGH, C-178/94, C-179/94 und C-188/94 bis C-190/94, Slg. 1996, I-4845, Rdnr. 20 (*Dillenkofer e.a.*); EuGH, C-127/95, Slg. 1998, I-1531, Rdnr. 106 (*Norbrook Laboratories*); EuGH, C-424/97, Slg. 2000, I-5123, Rdnr. 26 (*Haim*); EuGH, C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rdnr. 30 (*Köbler*).

²⁵ EuGH, C-46/93 und C-48/93, Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 32 (*Brasserie du pêcheur und Factortame e.a.*); EuGH, C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Rdnr. 62 (*Konle*); EuGH, C-424/97, Slg. 2000, I-5123, Rdnr. 27 (*Haim*); EuGH, C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rdnr. 31 (*Köbler*).

²⁶ EuGH, C-105/03, Urteil v. 16.6.2005 (*Pupino*); noch nicht in amt. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

Das Urteil *Pupino* erging auf ein Vorabentscheidungsersuchen eines italienischen Gerichts hin, das mit der Frage konfrontiert war, welchen Einfluss der im Jahr 2001 ergangene Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren²⁷ auf das vor ihm anhängige Verfahren hat. In diesem Strafverfahren, das sich zum damaligen Zeitpunkt noch im Stadium der Ermittlungen befand, wurde einer Kindergärtnerin vorgeworfen, einige der ihr anvertrauten Kinder durch unangemessenen Gebrauch disziplinarischer Mittel misshandelt zu haben. Im Hinblick auf das sehr junge Alter der Kinder beantragte die Staatsanwaltschaft beim Ermittlungsrichter, die Kinder vor der Hauptverhandlung in einem speziellen Rahmen und in einer Form als Zeugen zu vernehmen, bei der ihre Würde, ihr Privatleben und ihr seelisches Gleichgewicht geschützt werden. Nach Auffassung der Staatsanwaltschaft konnte die Beweiserhebung wegen des geringen Alters der Zeugen sowie eines möglichen psychologischen Verdrängungsprozesses nicht bis zur Hauptverhandlung aufgeschoben werden. Die Beschuldigte widersprach diesem Antrag, da die italienische Strafprozessordnung zwar grundsätzlich eine solche vorgezogene Zeugenvernehmung vorsehe, aber nicht in diesem Fall. Das mit der Sache befasste italienische Gericht legte daraufhin dem EuGH die Frage vor, ob ein nationales Gericht aufgrund des erwähnten Rahmenbeschlusses die Möglichkeit haben müsse, eine solche vorgezogene Zeugenvernehmung bei Kindern zu erlauben.

Rahmenbeschlüsse sind im EU-Vertrag in einer Weise definiert, die sich sehr stark an den Wortlaut der entsprechenden Norm im EG-Vertrag anlehnt. In Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EU-Vertrag heißt es, dass Rahmenbeschlüsse für die Mitgliedstaaten „hinsichtlich des zu erreichen Ziels verbindlich [sind], ... jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel [überlassen]“. Allerdings besteht ein wichtiger Unterschied darin, dass der EU-Vertrag dieser Definition hinzufügt, dass die Rahmenbeschlüsse „nicht unmittelbar wirksam“ sind.

Der EuGH folgerte aus dem ausdrücklich im Text des EU-Vertrages vorgesehenen verbindlichen Charakter der Rahmenbeschlüsse, dass für die nationalen Behörden und insbesondere auch die nationalen Gerichte eine Verpflichtung zu unionsrechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts bestehe.²⁸ Der EuGH wies auch darauf hin, dass seine Zuständigkeit für Vorabentscheidungen im Rahmen des EU-Vertrages ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde, wenn der Einzelne nicht berechtigt wäre, sich auf Rahmenbeschlüsse zu berufen, um vor einem nationalen Gericht eine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts zu er-

²⁷ Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, ABl. EU Nr. L 82 v. 22.3.2001, S. 1.

²⁸ EuGH, C-105/03, Urteil v. 16.6.2005, Rdnr. 34 (*Pupino*).

reichen.²⁹ Das nationale Gericht müsse daher die Auslegung seines nationalen Rechts so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck des Rahmenbeschlusses ausrichten, um das mit ihm angestrebte Ergebnis zu erreichen.³⁰ Im konkreten Fall sah der EuGH das vom Rahmenbeschluss angestrebte Ziel u.a. darin, dass Kinder, die möglicherweise Opfer von Misshandlungen geworden sind, in einer Art und Weise als Zeugen vernommen werden, die ihnen einen angemessenen Schutz bietet, z.B. außerhalb der öffentlichen Gerichtsverhandlung und vor deren Durchführung. Soweit das nationale Recht es irgend zulässt, müsse das nationale Gericht alle Möglichkeiten wahrnehmen, um dieses Ziel zu erreichen.³¹

Damit hat der EuGH die Anwendung des dem Grundsatz der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts zugrunde liegenden Gedankens im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, d.h. im Rahmen der dritten Säule bejaht. Auch wenn der EU-Vertrag eine unmittelbare Wirkung von Rahmenbeschlüssen ausdrücklich ausschließt, so gilt der Grundsatz der gemeinschaftsrechtsfreundlichen Auslegung in Form des Grundsatzes der unionsrechtsfreundlichen Auslegung auch für Rahmenbeschlüsse. Ich halte dies für eine begrüßenswerte Parallelisierung im Verhältnis der verschiedenen Bereiche des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts.

VIII. Zusammenfassung

Bei der Frage der Rechtswirkung von Richtlinien gegenüber Privaten werden zwar gewiss Entwicklungen und neue Aspekte sichtbar, die sich allerdings von der bisherigen Judikatur nicht wesentlich entfernen und den Schritt zu einer vollen unmittelbaren Wirkung nach wie vor vermeiden. Dies wird vor allem im Urteil *Pfeiffer*³² deutlich, in dem der EuGH dem nationalen Gericht empfohlen hat, im Fall einer richtlinienwidrigen Bestimmung des nationalen Umsetzungsaktes alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen und den Bogen der richtlinienkonformen Auslegung so weit wie möglich zu spannen, ihm allerdings nicht geraten hat, diesen Bogen zu brechen und die richtlinienwidrige Bestimmung außer acht zu lassen. Der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung behauptet seine beherrschende Stellung, wenn es um die Anwendung von nicht oder nur fehlerhaft umgesetzten Richtlinien geht und erhält neue Impulse durch

²⁹ EuGH, C-105/03, Urteil v. 16.6.2005, Rdnr. 38 (*Pupino*).

³⁰ Ibid., Rdnr. 43.

³¹ Ibid., Rdnr. 61.

³² EuGH, C-397/01 bis C-403/01, Slg. 2004, I-8835 (*Pfeiffer e.a.*).

die Rechtssache *Pupino*³³, indem auch die den Richtlinien sehr ähnlichen Rahmenbeschlüsse der dritten Säule in das gleiche System einbezogen werden. An der Rechtssache *Wells*³⁴ ist interessant, dass ein Privater sich gegen einen Mitgliedstaat auf die unmittelbare Anwendung einer ihm günstigen Richtlinie auch dann berufen kann, wenn dies in Dreiecksverhältnissen mit nicht unerheblichen Nachteilen für einen Dritten verbunden ist. Schließlich folgt der EuGH in der Rechtssache *Berlusconi*³⁶ einer klassischen Linie und gibt zu bedenken, dass Richtlinien für sich allein und unabhängig von den zu ihrer Durchführung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften nicht die Wirkung haben können, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von beschuldigten Personen festzulegen oder zu verschärfen.

³³ EuGH, C-105/03, Urteil v. 16.6.2005 (*Pupino*).

³⁴ EuGH, C-201/02, Slg. 2004, I-723 (*Wells*).

³⁵ EuGH, C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Urteil v. 3.5.2005 (*Berlusconi e.a.*).

