

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCIS G. JACOBS

vom 27. Januar 1994 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Am 2. Mai 1988 wurde Nicole Vaneetveld bei einem Verkehrsunfall verletzt; sie war Mitfahrerin in einem von ihrem Ehemann Jean Dubois gesteuerten Kraftfahrzeug.

2. Ursprünglich erkannte die Versicherungsgesellschaft von Herrn Dubois, die Le Foyer SA, ihre Haftung an. Sie ersetzte einen Teil der Frau Vaneetveld entstandenen Schäden und erstattete einen Teil der Heilungskosten, für die ihre Sozialversicherungskasse, die Fédération des Mutualités Socialistes et Syndicales de la Province de Liège (FMSS) aufgekommen war. Später lehnte die Le Foyer SA, nachdem sie erfahren hatte, daß Frau Vaneetveld im Zeitpunkt des Unfalls von ihrem Ehemann getrennt lebte, jedoch nicht geschieden war, ihre Haftung ab. Sie stützte sich hierfür auf die Bedingungen in der Versicherungspolice von Herrn Dubois und darauf, daß die im Zeitpunkt des Unfalls geltenden belgischen Rechtsvorschriften den Ausschluß des Ehegatten des Versicherungsnehmers erlaubten.

3. Frau Vaneetveld erhob Klage beim Tribunal de commerce Huy gegen die Le Foyer SA; diese begehrt im Wege der Widerklage von ihr Erstattung der bereits gezahlten Geldbeträge. Die Le Foyer SA erhob beim selben Gericht auch Klage gegen die FMSS auf Erstattung der gezahlten Geldbeträge.

4. Das Tribunal de commerce gelangte zu der Ansicht, daß in diesen beiden Rechtsachen, die es verbunden hat, Gemeinschaftsrecht einschlägig sein könnte, und hat daher dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist Artikel 5 der Zweiten Richtlinie (84/5/EWG) des Rates vom 30. Dezember 1983 [betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung] in der innerstaatlichen belgischen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar?

* Originalsprache: Englisch.

- 2) Wenn dies zu bejahen ist: Begründet die genannte Vorschrift individuelle Rechte des einzelnen, die die nationalen Gerichte schützen müssen?
- 3) Sind diese Rechte mit dem Inkrafttreten der Richtlinie oder am 31. Dezember 1987 mit Ablauf der den Mitgliedstaaten zur Änderung ihrer einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gesetzten Frist oder aber am 31. Dezember 1988 gemäß Artikel 5 Absatz 2 dieser Richtlinie entstanden?

6. Sicherlich ist es im allgemeinen hilfreich, wenn in einem Vorlagebeschuß die erheblichen Tatsachen, und sei es auch nur kurz, dargestellt werden, so daß die Vorlagefrage bzw. die Vorlagefragen in ihrem Kontext verständlich werden. Ist dies nicht der Fall, so kann der Gerichtshof allerdings die Fragen in ihrem Kontext anhand der Akten des nationalen Gerichts und im Lichte der Erklärungen der Parteien prüfen; dies tut er auch nicht selten. Jedoch werden die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane, die schriftliche Erklärungen gleichzeitig mit dem Beteiligten einreichen müssen, benachteiligt, weil sie möglicherweise nicht erkennen, welche Probleme der Fall wirklich aufwirft, und weil sie daher nicht zu ihnen Stellung nehmen können. Der Gerichtshof kann sich wiederum möglicherweise ihre Erklärungen nicht zunutze machen.

5. Der Vorlagebeschuß ist insofern ungewöhnlich, als er keine Angaben über den Sachverhalt des Verfahrens enthält; neben bestimmten Formalien sind in ihm nur die zitierten Fragen aufgeführt. Die französische Regierung vertritt die Ansicht, daß der Vorlagebeschuß aus diesen Gründen unzulässig sei. Sie zitiert den Beschuß des Gerichtshofes in der Rechtssache *Monin*¹. In diesem Beschuß hat der Gerichtshof daran erinnert, daß es die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht nützlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, erforderlich macht, daß dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen umreißt, in den sich die gestellten Fragen einfügen, oder daß es zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen (Randnr. 6).

7. Während ich die Vorteile der Erläuterung des Kontextes im Vorlagebeschuß hervorhebe, sollte ich vielleicht gleichzeitig darauf hinweisen, welche Vorteile es hat, sich dabei kurz zu fassen. Ein Vorlagebeschuß sollte sich auf dasjenige beschränken, was wesentlich ist, um eine nützliche Antwort auf die vorgelegten Fragen zu ermöglichen. Ich erwähne dies deshalb, weil es neben den Fällen, in denen ein Vorlagebeschuß nur die Fragen enthält, andere Fälle gibt, in denen das nationale Gericht viel mehr Informationen gibt, als erforderlich ist. Manchmal sind

1 — Rechtssache C-386/92 (*Monin Automobile*, Slg. 1993, I-2049).

einem Vorlagebeschuß Anhänge oder Anlagen beigefügt, und es ist nicht klar, welche von diesen, wenn überhaupt, erheblich sind. Ein solches Vorgehen kann Schwierigkeiten hervorrufen, weil es ungewiß ist, welche Unterlagen den Mitgliedstaaten und den Organen übersandt werden müssen, damit diese ihre Erklärungen abgeben können. Zudem müssen alle Vorlagebeschlüsse unverzüglich, nachdem sie beim Gerichtshof eingegangen sind, in alle anderen Amtssprachen der Gemeinschaft, gegenwärtig insgesamt neun, übersetzt werden. Auf diese Weise können viele Verzögerungen und viel unnötige Arbeit verursacht werden.

8. Obwohl diese Schwierigkeiten die Ausnahme darstellen, sei daran erinnert, daß es für das nationale Gericht am hilfreichsten ist, den Zusammenhang, in dem sich die Fragen stellen, insbesondere alle erheblichen Tatsachenfeststellungen und alle einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts, kurz darzustellen.

9. Selbst in Ermangelung solcher Angaben kann es dem Gerichtshof noch möglich sein, dem nationalen Gericht nützliche Antworten zu erteilen, und er ist in der Praxis so verfahren, anstatt es abzulehnen, die Fragen zu beantworten. Von Anfang an hat der Gerichtshof den Standpunkt eingenommen, daß das Verfahren nach Artikel 177 eine

Form des richterlichen Zusammenwirkens schaffen soll, bei der unnötiger Formalismus zu vermeiden ist². Einige in letzter Zeit entschiedene Fälle, insbesondere Meilicke³, Telemarsicabruzzo⁴, Banchemo⁵ und Monin⁶, in denen der Gerichtshof die Vorlagefragen nicht beantwortet hat, stellen meines Erachtens keine Abweichung von dieser grundlegenden Vorgehensweise dar. In der Rechtssache Monin, die die französische Regierung anführt, hat der Gerichtshof ausgeführt, daß weitere Angaben erforderlich waren, um Antworten geben zu können, die dem nationalen Gericht nützlich sind. (Das gleiche ist in der Rechtssache Banchemo geschehen, in der das nationale Gericht später ein zweites Ersuchen vorgelegt hat⁷.) Die Nützlichkeit der Antwort scheint mir ein wichtiges Kriterium zu sein, und im vorliegenden Fall kann, wie wir sehen werden, eine nützliche Antwort gegeben werden. Zudem waren die Fragen in der Rechtssache Monin außerordentlich allgemein und weitgehend, so daß es besonders schwierig war, ihre mögliche Bedeutung für das nationale Verfahren zu ermitteln. Zusätzlich hat der Gerichtshof in der Rechtssache Monin wie in den Rechtssachen Telemarsicabruzzo und Banchemo ausgeführt, daß das Erfordernis, daß das nationale Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der Fragen umreißt,

2 — Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1152, 1165).

3 — Rechtssache C-83/91 (Meilicke, Slg. 1992, I-4871).

4 — Verbundene Rechtssachen C-320/90 bis C-322/90 (Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393).

5 — Rechtssache C-157/92 (Banchemo, Slg. 1993, I-1085).

6 — S. o., Fußnote 1.

7 — Rechtssache C-387/93.

in bestimmten Bereichen wie dem des Wettbewerbs, die durch eine komplexe Sach- und Rechtslage gekennzeichnet sind, ganz besonders gilt. Auch dies ist hier nicht der Fall. Was die Rechtssache Meilicke angeht, so ergab sich in diesem Fall aus dem Vorlagebeschluß, daß die Fragen selbst rein hypothetisch waren. Hierfür spricht im vorliegenden Fall nichts.

12. Durch Artikel 3 Absatz 1 der ersten einschlägigen Richtlinie, der Richtlinie 72/166/EWG des Rates vom 24. April 1972⁸, wird jeder Mitgliedstaat verpflichtet, sicherzustellen, daß die Haftpflicht bei Fahrzeugen mit gewöhnlichem Standort im Inland durch eine Versicherung gedeckt ist. Nach Artikel 1 Absatz 1 der zweiten Richtlinie, der Richtlinie 84/5/EWG des Rates vom 30. Dezember 1983⁹, hat diese Versicherung „sowohl Sachschäden als auch Personenschäden zu umfassen“.

10. Zudem ist im vorliegenden Fall der Sachverhalt, wie er sich aus den Akten und den schriftlichen Erklärungen ergibt, eindeutig, das Problem ist einfach, und es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Antwort auf die Vorlagefragen für das nationale Gericht hilfreich sein werden. Im vorliegenden Fall wäre es deshalb nicht angemessen, die Beantwortung der Vorlagefragen wie in den Rechtssachen Meilicke und Telemarsicabruzzo abzulehnen oder die Vorlage wie in den Rechtssachen Banchemo und Monin für unzulässig zu erklären. Daraus folgt nicht, wie sich zeigen wird, daß unbedingt alle in dieser Rechtssache vorgelegten Fragen beantwortet werden müßten.

13. Die Zweite Richtlinie soll gewährleisten, daß die Familienangehörigen des Versicherungsnehmers, Fahrers oder eines sonstigen Verursachers jedenfalls bei Personenschäden einen mit dem Schutz anderer Geschädigter vergleichbaren Schutz erhalten: neunte Begründungserwägung. Artikel 3 lautet daher wie folgt:

„Familienmitglieder des Versicherungsnehmers, des Fahrers oder jeder anderen Person, die bei einem Unfall haftbar gemacht werden kann und durch die in Artikel 1 Absatz 1

11. Dementsprechend werde ich jetzt die Vorlagefragen behandeln.

⁸ — ABl. L 103, S. 1.

⁹ — ABl. 1984, L 8, S. 17.

bezeichnete Versicherung geschützt ist, dürfen nicht aufgrund dieser familiären Beziehungen von der Personenschadenversicherung ausgeschlossen werden.“

schriften, das Gesetz vom 1. Juli 1956¹¹, aufgehoben, die es erlaubten, daß der Ehegatte und bestimmte Angehörige des Fahrers und des Versicherungsnehmers vom Deckungsbereich der Versicherung ausgenommen wurden.

In Artikel 5 ist folgendes bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten ändern ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gemäß dieser Richtlinie bis zum 31. Dezember 1987. Sie setzen der Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Die geänderten Bestimmungen gelangen bis zum 31. Dezember 1988 zur Anwendung.

...“

14. Die Zweite Richtlinie wurde erst durch Gesetz vom 21. November 1989¹⁰ in belgisches Recht umgesetzt. Durch dieses Gesetz wurden die vorher bestehenden Rechtsvor-

15. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann eine Richtlinie, die von einem Mitgliedstaat nicht umgesetzt worden ist, erst am Ende des in der Richtlinie für ihre Umsetzung festgesetzten Zeitraums Wirkung entfalten¹². Im vorliegenden Fall waren die Mitgliedstaaten zwar verpflichtet, ihre Rechtsvorschriften gemäß der Richtlinie bis zum 31. Dezember 1987 zu ändern, die Richtlinie setzte jedoch den Zeitpunkt, von dem an die geänderten Rechtsvorschriften zur Anwendung gelangen sollten, erst auf den 31. Dezember 1988 fest. Somit konnte die Richtlinie im Zusammenhang mit einem Unfall, der sich am 2. Mai 1988 ereignete, keine Wirkungen entfalten.

16. Deshalb ist es nicht unbedingt erforderlich, daß der Gerichtshof die Frage beantwortet, ob die Richtlinie sogenannte „horizontale“ Direktwirkung entfalten konnte, d. h., ob sie privaten Einrichtungen oder dem einzelnen Verpflichtungen auferlegen konnte, so daß beispielsweise in Ermangelung der

¹⁰ — Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, *Moniteur belge* vom 8. Dezember 1989.

¹¹ — Loi du 1 juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, *Moniteur belge* vom 15. Juli 1956.

¹² — Vgl. Rechtssache 148/78 (Ratti, Slg. 1979, 1629).

Durchführung am Ende des festgesetzten Zeitraums eine Versicherungsgesellschaft vor den nationalen Gerichten haftbar gemacht werden konnte. Diese Frage wird, wenn auch nicht ausdrücklich, durch den Vorlagebeschluß aufgeworfen, die Antwort wird jedoch meines Erachtens dem nationalen Gericht nicht helfen. Da die Richtlinie unter den Umständen des vorliegenden Falles überhaupt keine unmittelbare Wirkung entfalten kann, kann sie natürlich auch keine horizontale Direktwirkung zeitigen. Deshalb halte ich es nicht für angebracht, daß der Gerichtshof dieses Problem behandelt, obwohl es durch die Fragen des nationalen Gerichts aufgeworfen wird. Nochmals, die Regelung des Artikels 177 dient dazu, Antworten zu geben, die dem nationalen Gericht nützlich sind. Ebenso, wie dies manchmal erfordert, daß eine Frage beantwortet wird, die das nationale Gericht nicht unmittelbar gestellt hat¹³, kann es manchmal rechtfertigen, daß eine gestellte Frage nicht beantwortet wird. Dies kann insbesondere dann gelten, wenn die Frage, wie im vorliegenden Fall, Probleme von großer Bedeutung für die Gemeinschaftsrechtsordnung aufwirft. Es könnte unangebracht erscheinen, wenn der Gerichtshof solche Probleme in einem Fall behandelt, in dem die Frage nicht beantwortet zu werden braucht.

17. Der Gerichtshof ist jedoch häufig so vorgegangen, daß er nicht die Erheblichkeit der gestellten Fragen geprüft, sondern sie auch

13 — Vgl. z. B. Rechtssache 157/84 (Frascogna, Slg. 1985, 1739).

dann beantwortet hat, wenn nicht klar war, wie die Antwort die Entscheidung des Ausgangsverfahrens beeinflussen konnte¹⁴. Falls in der vorliegenden Rechtssache ebenso verfahren zu sein sollte, möchte ich ausführen, wie die Frage gelöst werden sollte, falls eine Antwort als erforderlich erachtet wird.

18. Sowohl die Kommission als auch die Le Foyer SA nehmen in ihren schriftlichen Erklärungen den Standpunkt ein, daß, falls es erforderlich sei, die Frage der horizontalen Direktwirkung zu prüfen, als Antwort ein Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes genüge, nach der Richtlinien unmittelbare Wirkung nur gegenüber dem Staat oder einer staatlichen Stelle haben könnten („vertikale“ Direktwirkung)¹⁵. Ich stimme damit nicht überein. Es ist bekannt, daß diese Rechtsprechung zu Anomalien geführt hat, und in einem derzeit anhängigen Fall, der Rechtssache Faccini Dori¹⁶, ist der Gerichtshof ausdrücklich aufgefordert worden, diese Frage zu überprüfen. Ich möchte dieses Problem verhältnismäßig kurz untersuchen, da es in der Literatur viel diskutiert und in der Rechtssache Faccini Dori in vollem Umfang erörtert worden ist.

19. Im Urteil Marshall von 1986 (das jetzt als Marshall I bezeichnet wird) hat sich der

14 — Vgl. z. B. die verbundenen Rechtssachen 98/85, 162/85 und 258/85 (Bertini, Slg. 1986, 1885, Randnr. 8) und die verbundenen Rechtssachen 2/82 bis 4/82 (Delhaize Frères, Slg. 1983, 2973, Randnr. 9).

15 — Vgl. insbes. Rechtssache 152/84 (Marshall I, Slg. 1986, 723).

16 — Rechtssache C-91/92.

Gerichtshof schließlich zur horizontalen Direktwirkung von Richtlinien mit der Feststellung geäußert, daß „eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen einzelnen begründen kann und daß eine Richtlinienbestimmung ... als solche nicht gegenüber einer derartigen Person in Anspruch genommen werden kann“¹⁷. Sodann hat der Gerichtshof jedoch ausgeführt, daß sich die Klägerin gegenüber dem Beklagten, der Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), die als staatliche Behörde betrachtet werden konnte, auf die Richtlinie berufen könne, und daß es unerheblich sei, ob diese Einrichtung als Arbeitgeber oder als Behörde gehandelt habe. Merkwürdigerweise hat der Gerichtshof also die Frage in einem Fall entschieden, in dem dies nicht erforderlich gewesen wäre: Er hätte sich auf die Feststellung beschränken können, daß der Beklagte eine staatliche Behörde war, und die Frage offenlassen können, ob Richtlinien auch gegenüber privatrechtlichen Körperschaften in Anspruch genommen werden können.

20. Bei der Entscheidung der Frage hat sich der Gerichtshof — und zwar ausschließlich — auf den Wortlaut von Artikel 189 EWG-Vertrag gestützt. Bekanntlich hat der Gerichtshof, und zwar aus gutem Grund, bei der Auslegung des Vertrags im allgemeinen nicht entscheidend auf dessen Wortlaut abgestellt. Zudem ist die Argumentation mit dem Wortlaut, obwohl ihr einiges Gewicht zukommt, nicht völlig überzeugend. Arti-

kel 189 besagt, daß eine Richtlinie „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich“ ist. Ganz abgesehen davon, daß Artikel 189 die Möglichkeit, daß sich für andere Personen als die Mitgliedstaaten aus Richtlinien abgeleitete Verpflichtungen ergeben, nicht ausdrücklich ausschließt, wäre es auf der Grundlage einer solchen Argumentation mit dem Wortlaut völlig unmöglich gewesen, festzustellen, daß beispielsweise Artikel 119 EWG-Vertrag Verpflichtungen für private Arbeitgeber schafft, wie dies der Gerichtshof bereits 1976 getan hat¹⁸. Zudem ist es, wenn eine Richtlinie Verpflichtungen nur für Mitgliedstaaten schaffen kann, keineswegs einfach, die Schaffung von Verpflichtungen für eine Einrichtung wie die Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) zu begründen. Der bekannte Versuch, die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie gegenüber einem Mitgliedstaat damit zu begründen, daß es nicht zugelassen werden dürfe, daß ein Mitgliedstaat sich auf sein eigenes Versäumnis, eine Richtlinie durchzuführen, berufen könne, ist ganz besonders unangebracht gegenüber einer Einrichtung, die dieses Versäumnis nicht zu verantworten hat.

21. Jedenfalls ist es, nachdem der Gerichtshof einmal anerkannt hat, daß Richtlinien eine solche Wirkung haben, schwierig geworden, Unterscheidungen etwa zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Arbeitgebern der Privatwirtschaft zu rechtfertigen. Zudem

17 — Marshall I, zitiert in Fußnote 15, Randnr. 48.

18 — Rechtssache 43/75 (Defrenne, Slg. 1976, 455, Randnr. 39 und 40).

konnten, nachdem die unmittelbare Wirkung, wenn auch in beschränktem Umfang, anerkannt war, einige der grundsätzlichen allgemeinen Argumente gegen die horizontale Direktwirkung von Richtlinien — beispielsweise das Argument, daß die Richtlinien nach Artikel 189 EWG-Vertrag den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überläßt — nicht mehr aufrechterhalten werden.

22. Es wird meines Erachtens auch schwierig, insoweit eine Unterscheidung zwischen Richtlinien — die schließlich auf vielen Gebieten des Vertrags die wesentliche und oft die einzige Form des Gemeinschaftsrechts darstellen — und anderen verbindlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, nämlich Verträgen, Verordnungen und Entscheidungen beizubehalten, für die sämtlich anerkannt ist, daß sie Verpflichtungen für den einzelnen schaffen können.

23. Wenn Richtlinien die horizontale Direktwirkung mit der Begründung abgesprochen wird, daß sie keine hinreichende demokratische Grundlage hätten — die Rolle des Europäischen Parlaments beim Erlaß von Richtlinien war ursprünglich sehr beschränkt und wurde nur Schritt für Schritt erweitert —, ist auch kaum einzusehen, weshalb dieses Argument nur für Richtlinien und nicht für andere Gemeinschaftsnormen wie Verordnungen gelten soll, bei denen das Parlament die gleiche Rolle spielt. Gegen die horizontale Direktwirkung kann auch nicht eingewandt werden, daß die Maßnahmen

nicht von einem demokratisch gewählten nationalen Parlament umgesetzt worden seien, da die fraglichen Richtlinien dem nationalen Gesetzgeber begrifflich keinen Ermessensspielraum lassen.

24. Meines Erachtens kann auch nicht angeführt werden, daß nach dem Vertrag Richtlinien nicht veröffentlicht zu werden brauchen¹⁹. Dieser Mangel, dem durch den Vertrag über die Europäische Union abgeholfen wurde²⁰, kann mit der beschränkten Rolle erklärt werden, die im ursprünglichen Vertrag für Richtlinien vorgesehen war, und ist von geringer Bedeutung, da ausnahmslos alle an alle Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinien tatsächlich im Amtsblatt veröffentlicht werden. Falls eine bestimmte Richtlinie nicht veröffentlicht worden wäre, hätte dies zweifellos wie bei allen anderen Maßnahmen verhindert, daß sie Rechtswirkungen entfaltet²¹.

25. Diese Erwägungen beseitigen jedoch nicht die bedeutsamen Unterschiede, die noch zwischen Richtlinien und Verordnungen verbleiben. Im Urteil Marshall I hat sich der Gerichtshof meines Erachtens zu Recht nicht auf das Argument (das in den Schlussanträgen von Generalanwalt Slynn angeführt wird) gestützt, daß es die Unterscheidung zwischen Richtlinien und Verordnungen

19 — Z. B. Pescatore, „L'effet des directives communautaires, une tentative de démythification“, Dalloz 1980, Kapitel XXV.

20 — Siehe Artikel 191 Absätze 1 und 2 EG-Vertrag in der durch den Vertrag über die Europäische Union geänderten Fassung.

21 — Vgl. Rechtssache 98/78 (Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 15).

beseitigen würde, wenn Richtlinien gegenüber dem einzelnen unmittelbar durchsetzbar gemacht würden. Das Anerkenntnis, daß auch die Bestimmungen einer Richtlinie, wenn sie ausnahmsweise nicht richtig umgesetzt worden sind, unmittelbar durchsetzbar sein können, beeinträchtigt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht, alle erforderlichen Maßnahmen zu deren Durchführung zu treffen; dagegen bedürfen Verordnungen, die unmittelbar anwendbar sind, normalerweise keiner Umsetzung. Zudem entfaltet eine Richtlinie, wie wir gesehen haben, erst nach Ablauf des Zeitraums für ihre Umsetzung Rechtswirkungen. Verordnungen und Richtlinien werden unterschiedliche Instrumente bleiben, die unterschiedlichen Sachverhalten angemessen sind und ihre Zwecke mit unterschiedlichen Mitteln erreichen, selbst wenn anerkannt wird, daß unter bestimmten Umständen eine Richtlinie, die nicht richtig umgesetzt worden ist, für bestimmte private Einrichtungen Verpflichtungen schaffen kann.

26. Vor mehr als 30 Jahren hat der Gerichtshof in seinem Urteil Van Gend en Loos²² den besonderen Charakter des Gemeinschaftsrechts als Rechtssystem anerkannt, das sich nicht auf eine zwischenstaatliche Übereinkunft reduzieren läßt, wie dies oft im herkömmlichen Völkerrecht der Fall war. Nach den Entwicklungen des Rechtssystems der Gemeinschaft, die seither stattgefunden haben, muß möglicherweise anerkannt werden, daß unter bestimmten Umständen

Richtlinien, die nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sind, dem einzelnen Rechte auch gegenüber privaten Einrichtungen verleihen können. Vielleicht läßt sich in dieser Hinsicht ein besonderer Unterschied zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und der Völkerrechtsordnung feststellen.

27. Eine bekannte Schwäche des Völkerrechts besteht darin, daß ein Vertrag vor den Gerichten eines Vertragsstaats möglicherweise auch dann nicht durchgesetzt werden kann, wenn sich die Vertragsbestimmungen selbst dazu eignen, von den Gerichten angewandt zu werden. Zu diesem bedauerlichen Ergebnis kann es insbesondere in sogenannten „dualistischen“ Staaten kommen, in denen es keinen anerkannten Verfassungsgrundsatz gibt, der Verträgen, die diese Staaten völkerrechtlich binden, innerstaatliche Rechtswirkungen verleiht. Deshalb kommt es bei internationalen Geschäften zwischen Privaten oft vor, daß ein Geschäftspartner, der wünscht, daß für das Geschäft ein bestimmter völkerrechtlicher Vertrag gelten soll, und sich vergewissert hat, daß der Vertrag von dem Staat des anderen Partners ratifiziert worden ist, nach der Entstehung eines Rechtsstreits feststellen muß, daß der Vertrag nicht Teil des innerstaatlichen Rechts dieses Staates bildet und von dessen Gerichten nicht angewandt wird.

28. Es ist nicht hinnehmbar, daß diese Schwäche des Völkerrechts auch in der Gemeinschaftsrechtsordnung auftritt. Wie

22 — Rechtssache 26/62 (Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1).

dies auch bei einem völkerrechtlichen Vertrag oft der Fall ist, ist eine Richtlinie für den Staat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Rolle der Richtlinien im EG-Vertrag hat sich jedoch als Ergebnis der Rechtsetzungspraxis des Rates so entwickelt, daß der Wortlaut von Artikel 189 EG-Vertrag nicht mehr angemessen ist. Ungeachtet des Wortlauts von Artikel 189 Absatz 3 ist es nicht mehr korrekt zu sagen, daß Richtlinien nur „hinsichtlich des zu erreichenden Ziels“ verbindlich seien. Die den Mitgliedstaaten überlassene „Wahl der Form und der Mittel“ ist oft illusorisch, weil das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinien durch die detaillierte und erschöpfende Natur vieler Rechtsvorschriften, die jetzt vom Rat in der Form von Richtlinien erlassen werden, stark eingeschränkt wird. Viele in Richtlinien enthaltene Bestimmungen eignen sich folglich in idealer Weise dafür, unmittelbare Wirkung zu entfalten.

halb dazu, Richtlinien horizontale Direktwirkung beizulegen, weil die neuere Rechtsprechung des Gerichtshofes eine neue Lösung für Richtlinien erfordert²⁴. Das Argument des Erfordernisses einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist offenkundig begründet; es muß jedoch gewährleistet sein, daß das Gemeinschaftsrecht nicht nur zwischen Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb des einzelnen Mitgliedstaats einheitlich angewandt wird. Verzerrungen ergeben sich natürlich sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen, wenn Richtlinien beispielsweise gegenüber Arbeitgebern oder Lieferanten von Gegenständen bzw. Erbringern von Dienstleistungen im öffentlichen, jedoch nicht im privaten Bereich durchsetzbar sind. Dieses Problem läßt sich nicht mit dem Hinweis darauf lösen, daß solche Verzerrungen beseitigt würden, wenn die Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt sei²⁵; es geht gerade um den Fall, daß die Richtlinie nicht richtig umgesetzt wurde.

29. Es gibt stichhaltige Überlegungen grundsätzlicher Art, Richtlinien ohne Unterscheidung nach der Stellung des Beklagten unmittelbare Wirkung beizumessen. Dies würde im Einklang mit dem Erfordernis stehen, die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und seine einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Es würde auch im Einklang mit der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofes stehen, in der die übergeordnete Pflicht der nationalen Gerichte betont wird, für wirksame Mittel zum Schutze der von der Gemeinschaft verliehenen Rechte zu sorgen²³. Vielleicht neigen die Kommentatoren in jüngster Zeit des-

30. Die nach dem Urteil Francovich²⁶ für den einzelnen gegebene Möglichkeit, Scha-

23 — Vgl. z. B. Rechtssache C-213/89 (Factortame, Slg. 1990, I-2433) und Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-271/91 (Marshall II, Slg. 1993, I-4367).

24 — Z. B. Manin, „L'invocabilité des directives: quelques interrogations“, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990, S. 669; Emmert, „Horizontale Drittwirkung von Richtlinien? Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende!“ in *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1992, S. 56; Boch und Lane, „European Community Law in national courts: a continuing contradiction“, *Leiden Journal of International Law*, 1992, S. 171; Van Gerven, „The horizontal effect of directive provisions revisited — the reality of catchwords“, *Institute of European Public Law*, University of Hull, 1993; Emmert und Pereira de Azevedo, „L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?“, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993, S. 503; Mangas Martín in Rodríguez Iglesias und Liñán Noguera (Hrsg.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1993, 77-79.

25 — Vgl. Rechtssache Marshall I, Randnr. 31.

26 — Verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357).

densersatz von einem Mitgliedstaat zu verlangen, wenn eine Richtlinie nicht richtig umgesetzt worden ist, ist meines Erachtens kein geeigneter Ersatz für die unmittelbare Durchsetzbarkeit der Richtlinie. Sie würde den Kläger oft zwingen, zwei getrennte gerichtliche Verfahren entweder gleichzeitig oder nacheinander einzuleiten, eines gegen den privaten Beklagten und das andere gegen die staatlichen Stellen, was kaum dem Erfordernis eines wirksamen Rechtsschutzes entspräche.

31. Dagegen kann meines Erachtens nicht eingewandt werden, daß die Schaffung von Verpflichtungen für den einzelnen die Rechtssicherheit beeinträchtigen würde. Im Gegenteil, das wichtigste Merkmal der bisherigen Rechtsprechung zu diesem Punkt ist wohl, daß sie Unsicherheit hervorgerufen hat²⁷. Sie hat zunächst zu einer sehr weiten Auslegung des Begriffs Mitgliedstaat geführt, so daß Richtlinien auch gegenüber gewerblichen Unternehmen durchgesetzt werden können, an denen der Staat eine Beteiligung hält oder über die er eine Aufsicht ausübt²⁸, selbst wenn diese Unternehmen nicht für den Fehler der Mitgliedstaaten verantwortlich sind und selbst wenn sie unmittelbar im Wettbewerb zu privaten Unternehmen stehen, gegen die dieselben Richtlinien nicht durchsetzbar wären. Ferner hat sie zu großer Unsicherheit in bezug auf die Tragweite der nationalen Rechtsvorschriften geführt, betrachtet man die den nationalen Gerichten

aufgelegte Verpflichtung, die Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften bis an ihre Grenzen auszudehnen, um nicht ordnungsgemäß umgesetzten Richtlinien Wirksamkeit zu verleihen²⁹. Ferner kann in Fällen, in denen die nationalen Rechtsvorschriften extensiv ausgelegt werden, um einer Richtlinie Wirkung zu verschaffen, das Ergebnis darin bestehen, daß dem einzelnen Verpflichtungen auferlegt werden, die er nicht hätte, wenn es die Richtlinie nicht gäbe. Daher können schon Richtlinien, die nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sind, für den einzelnen Verpflichtungen entstehen lassen. Vor diesem Hintergrund kann die Kritik keinen Bestand haben, daß es die Rechtssicherheit gefährdete, wenn Richtlinien gegenüber dem einzelnen durchgesetzt würden. Im Gegenteil, es würde zu größerer Rechtssicherheit und zu einem geschlosseneren System führen, wenn die Bestimmungen einer Richtlinie unter geeigneten Umständen für dem einzelnen gegenüber unmittelbar durchsetzbar erklärt würden.

32. Da die bisherige Rechtsprechung bereits verlangt, daß die nationalen Gerichte Richtlinien gegenüber dem einzelnen dadurch durchsetzen, daß sie alle Bestimmungen des nationalen Rechts, unabhängig davon, ob sie zum Zweck der Umsetzung einer Richtlinie erlassen und ob sie vor oder nach dem Erlaß der Richtlinie verabschiedet wurden, so auslegen, daß sie den Bestimmungen der Richtlinien Wirkung verschaffen, wäre es von den

27 — Vgl. die Schlußanträge von Generalanwalt Van Gerven vom 26. Januar 1993 in der Rechtssache C-271/91 (Marshall II, oben Fußnote 23, Randnr. 12), und die oben in Fußnote 24 zitierten Verfasser.

28 — Vgl. Rechtssache C-188/89 (Foster, Slg. 1990, I-3313).

29 — Als ein Extrembeispiel vgl. Rechtssache C-106/89 (Marleasing, Slg. 1990, I-4135).

praktischen Folgen her kein radikaler Bruch mit dem gegenwärtigen Stand des Rechts, Richtlinien horizontale Direktwirkung zu verleihen; eine solche unmittelbare Wirkung wird nur dann entstehen, wenn es unmöglich ist, eine Bestimmung des nationalen Rechts in diesem Sinne auszulegen. Die Folgen eines solchen Bruchs könnten auf jeden Fall, falls erforderlich, dadurch abgefedert werden, daß die zeitliche Wirkung der neuen Entscheidung des Gerichtshofes aus ähnlichen Gründen, wie sie im Urteil Defrenne II³⁰ herangezogen wurden, so begrenzt würde, daß ihre Anwendung auf die Vergangenheit ausgeschlossen oder beschränkt wäre.

33. Es gibt natürlich Umstände, unter denen eine Richtlinie, die von einem Mitgliedstaat nicht umgesetzt worden ist, für den einzelnen eindeutig keine Verpflichtungen entstehen läßt. Daher kann eine Richtlinie allein keine strafrechtliche Verantwortlichkeit entstehen lassen³¹. Vielleicht sollte eine Richtlinie auch nicht so ausgelegt werden, daß sie für den einzelnen Verpflichtungen entstehen läßt, wenn dies dem säumigen Mitgliedstaat Rechte verleihen würde.

34. Allgemein bin ich jedoch der Ansicht, daß Richtlinien, deren eigentlicher Zweck darin besteht, dem einzelnen Rechte zu verleihen und Verpflichtungen aufzuerlegen, auf

Antrag des Klägers durchsetzbar sein sollten, sofern dem nicht der Grundsatz des Vertrauensschutzes auf Seiten des Beklagten entgegensteht.

35. Selbst wenn dieser allgemeinen These nicht gefolgt würde, gäbe ein Fall wie der vorliegende nach Ablauf der Frist für die Inkraftsetzung der Durchführungsmaßnahmen ein starkes Argument für die unmittelbare Wirkung von Richtlinien. Im Bereich der Haftpflichtversicherung für Kraftfahrzeugunfälle besteht ein eindeutiges öffentliches Interesse daran, daß sich der einzelne auf ein in der Gemeinschaft einheitlich geltendes, wirksames Versicherungssystem verlassen können muß. Zudem sind Unternehmen, die die Kraftfahrzeugversicherung anbieten, aufgrund gesetzlicher Anforderungen an ihre finanzielle Ausstattung große Gesellschaften, die es gewohnt sind, in einem durchnormierten Rahmen tätig zu sein, in dem die Vertragsfreiheit unter Berücksichtigung des übergeordneten öffentlichen Interesses daran, daß eine angemessene Versicherung aller Kraftfahrzeugführer und aller Kraftfahrzeuge gegen Haftpflicht gegenüber Dritten gewährleistet ist, drastisch beschnitten worden ist. Von solchen Gesellschaften kann sicherlich angenommen werden, daß sie mit den Verpflichtungen vertraut sind, die ihnen mit den Gemeinschaftsrichtlinien ganz offensichtlich auferlegt werden sollen. Kann es dann hingenommen werden, daß sie deswegen nicht haften, weil ein bestimmter Mitgliedstaat die in Rede stehende Richtlinie nicht umgesetzt hat? Ebenso, wie der Gerichtshof anerkannt hat, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf seinen eigenen Fehler

30 — A. a. O., Randnr. 18.

31 — Vgl. Rechtssache 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, 3969); siehe auch meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen C-206/88 und C-207/88 (Vessoso und Zanetti, Urteil vom 28. März 1990, Slg. 1990, I-1461, Nrn. 24 und 25).

berufen kann, darf eine Versicherungsgesellschaft unter solchen Umständen eindeutig keinen Vorteil aus der Unterlassung des Mitgliedstaats ziehen können.

36. Aus den genannten Gründen würde ich, falls die Frage einer Antwort bedarf, den

Standpunkt einnehmen, daß die in Rede stehenden Bestimmungen für den einzelnen Rechte entstehen lassen, die die nationalen Gerichte auch gegenüber Einrichtungen schützen müssen, die keine staatlichen Stellen sind. Ich wiederhole jedoch, daß die Frage in der vorliegenden Rechtssache meines Erachtens nicht beantwortet zu werden braucht.

Antrag

37. Daher genügt es meines Erachtens, auf die von dem nationalen Gericht vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

Vor dem in Artikel 5 Absatz 2 der Zweiten Richtlinie des Rates betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung festgesetzten 31. Dezember 1988 begründeten die Vorschriften dieser Richtlinie keine Rechte des einzelnen, die die nationalen Gerichte schützen müssen.