

über die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze aus der Kreditvermittlung in Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Richtlinie 77/388 bei nicht erfolgter Durchführung der Richtlinie beru-

fen, wenn er diese Steuer nicht auf seine Leistungsempfänger abgewälzt hatte. In diesem Fall kann ihm der Staat nicht entgegenhalten, daß die Richtlinie nicht durchgeführt ist.

In der Rechtssache 8/81

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Münster in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

URSULA BECKER, selbständige Kreditvermittlerin, Münster,

gegen

FINANZAMT MÜNSTER-INNENSTADT

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Sechsten Richtlinie 77/388 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

In der Bundesrepublik Deutschland unterliegen alle Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer.

Nach § 4 Nr. 8 des Umsatzsteuergesetzes in der Fassung vom 16. November 1973 (BGBl. I, S. 1682) waren u. a. Kreditgewährungen, die Vermittlung der Umsätze von Wertpapieren und gesetzlichen Zahlungsmitteln sowie die Verwaltung von Krediten, nicht jedoch die Vermittlung von Krediten, von der Umsatzsteuer ausgenommen. Die Vermittlung von Krediten wurde vom 1. Januar 1980 an durch § 4 Nr. 8 Buchstabe a in der Fassung des Gesetzes zur Neufassung des Umsatzsteuergesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (BGBl. 1979 I, S. 1953) von der Umsatzsteuer befreit.

Frau Ursula Becker, Münster, übt die Tätigkeit einer selbständigen Kreditvermittlerin aus. Wegen der Umsätze, die sie als Provision für ihre Kreditvermittlertätigkeit bezog, hatte sie im Jahr 1979 nach den damals maßgeblichen Rechtsvorschriften Umsatzsteuer zu entrichten.

Frau Becker beantragte beim Finanzamt Münster-Innenstadt in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen für die Monate März bis Juni 1979 Befreiung von der Umsatzsteuer für ihre Kreditvermittlertätigkeit. Sie stützte diesen Antrag auf Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Sechsten Richtlinie 77/388 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1).

Diese in Abschnitt X (Steuerbefreiungen) der Richtlinie enthaltene Bestimmung sieht folgendes vor:

„Unbeschadet sonstiger Gemeinschaftsvorschriften befreien die Mitgliedstaaten unter den Bedingungen, die sie zur Gewährleistung einer korrekten und einfachen Anwendung der nachstehenden Befreiungen sowie zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen festsetzen, von der Steuer:

d) . . .

1. die Gewährung und Vermittlung von Krediten und die Verwaltung von Krediten durch die Kreditgeber . . .“

Nach Auffassung von Frau Becker mußte die in dieser Bestimmung vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, von der Umsatzsteuer auch Umsätze aus der Gewährung und Vermittlung von Kredi-

ten zu befreien, in Deutschland schon ab dem 1. Januar 1979 als innerstaatliches Recht gelten; die Richtlinie selbst habe zwar den 1. Januar 1978 als spätesten Zeitpunkt für die tatsächliche Anwendung in den Mitgliedstaaten festgesetzt, dieser sei jedoch durch die Neunte Richtlinie 78/583 des Rates vom 26. Juni 1978 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (ABl. L 194, S. 16) für die Bundesrepublik Deutschland und sechs andere Mitgliedstaaten auf den 1. Januar 1979 verschoben worden.

Das Finanzamt Münster-Innenstadt folgte dieser Argumentation nicht und setzte in Umsatzsteuer-Vorauszahlungsbescheiden für die Monate März bis Juni 1979 eine Umsatzsteuerschuld in Höhe von 9 582,54 DM für die Kreditvermittlungstätigkeiten der Frau Becker fest.

Frau Becker legte am 4. und 10. September 1979 beim Finanzamt Einspruch ein, der mit Bescheid vom 13. Dezember 1979 zurückgewiesen wurde.

Frau Becker erhob am 28. Dezember 1979 Klage vor dem Finanzgericht Münster.

Mit Beschluß vom 27. November 1980 und Berichtigungsbeschluß vom 21. Januar 1981 hat der V. Senat des Finanzgerichts Münster das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die Bestimmung über die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze aus der Kreditvermittlung in Abschnitt X Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (77/388/EWG) ab

1. Januar 1979 unmittelbar geltendes Recht in der Bundesrepublik Deutschland?

Die Beschlüsse des Finanzgerichts Münster sind am 14. und 26. Januar 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Karpenstein, am 16. März 1981, das Finanzamt Münster-Innenstadt, beklagte Partei im Ausgangsverfahren, vertreten durch seinen Leiter, Herrn Bisping, am 7. April 1981, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Martin Seidel, Bundesministerium für Wirtschaft, und Professor Manfred Zuleeg, Universität Frankfurt am Main, am 15. April 1981 sowie die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn Thierry Le Roy, Mitglied des Generalsekretariats des interministeriellen Ausschusses für Fragen der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beim Premierminister, am 16. April 1981 schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Dem Finanzamt Münster-Innenstadt, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik sowie der Kommission ist jedoch Gelegenheit gegeben worden, ihre schriftlichen Stellungnahmen vor Eröffnung der mündlichen Verhandlung im Hinblick auf das Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Königreich Belgien, Slg. S. 1473) zu ergänzen. Die Kommission hat dieser Aufforderung innerhalb der gesetzten Frist Folge geleistet.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Das *Finanzamt Münster-Innenstadt*, die beklagte Partei im Ausgangsverfahren, vertritt die Auffassung, Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 erfülle nicht die Voraussetzungen, die der Gerichtshof für eine unmittelbare Geltung von Richtlinienvorschriften aufgestellt habe.

a) Der Einleitungssatz zu dieser Bestimmung räume ebenso wie Teil C Buchstabe b der Richtlinie den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Steuerbefreiung für die Kreditvermittlung einen Ermessensspielraum ein.

b) Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie müsse innerhalb des Gesamtsystems „Mehrwertsteuer“ betrachtet werden. Eines der Kennzeichen dieses Systems sei bei Inlandsumsätzen der unlösbare Zusammenhang zwischen Steuerbefreiung und Ausschluß des Rechts auf Vorsteuerabzug: Nach Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie sei der Vorsteuerabzug grundsätzlich nur zulässig, soweit Gegenstände und Dienstleistungen für Zwecke einer besteuerten Tätigkeit verwendet würden. Aufgrund dieses Zusammenhangs sei eine Steuerbefreiung auf alle Fälle ungünstig für Kreditvermittler, die ihre Leistungen ausschließlich an andere Steuerpflichtige erbrächten, bei denen die Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug vorlägen; Entsprechendes könne für Kreditvermittler gelten, die ihre Leistungen zum Teil an andere Steuerpflichtige erbrächten, bei denen die Voraussetzungen für den Vorsteuerabzug vorlägen. In Ausnahmefällen könne eine Steuerbefreiung sogar für Kreditvermittler ungünstig sein, die ihre Leistungen ausschließlich an nicht zum Vorsteuerabzug Berechtigte erbrächten, insbesondere wenn im Besteuerungszeit-

raum 1979 durch Investitionen atypisch hohe Vorsteuern entstanden seien.

c) Ein weiterer Sachzusammenhang ergebe sich mit den Vorschriften über die Berichtigung des Vorsteuerabzugs in Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie: Wenn ein Kreditvermittler in den Jahren vor dem maßgeblichen Besteuerungszeitraum 1979 Investitionsgüter angeschafft habe und die Frist für die Berichtigung des Vorsteuerabzugs noch nicht abgelaufen sei, könne je nach den Verhältnissen des Einzelfalls die Steuerpflicht für den Kreditvermittler günstiger sein als die Steuerbefreiung.

d) Ein Sachzusammenhang bestehe auch mit den Vorschriften über die Ausstellung von Rechnungen in Artikel 22 Absatz 3 der Richtlinie: In Rechnungen über steuerpflichtige Dienstleistungen müsse der Mehrwertsteuerbetrag offen ausgewiesen werden. Ein entsprechender Steuerausweis bei steuerfreien Dienstleistungen führe nach Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe c der Richtlinie zu einer eigenständigen Steuerschuld. Die nach dieser Vorschrift geschuldete Steuer könne nach Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie beim Leistungsempfänger in keinem Fall als Vorsteuer abgezogen werden. Die nachträgliche Zubilligung einer Mehrwertsteuerbefreiung stelle also für Kreditvermittler, die Rechnungen mit offenem Steuerausweis ausgestellt hätten, eine schwerwiegende Benachteiligung dar.

e) Würden die Leistungen eines Kreditvermittlers nachträglich für steuerfrei erklärt, ergäben sich Auswirkungen auf sämtliche Steuerpflichtige, an die der Kreditvermittler im Besteuerungszeitraum 1979 Umsätze erbracht habe: Diese Steuerpflichtigen wären insoweit nicht mehr zum Vorsteuerabzug berechtigt (Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie) und müßten ihre eigenen Aufzeichnungen und Steuererklärungen ändern.

f) Würden die Leistungen eines Kreditvermittlers nachträglich für steuerfrei erklärt, ergäben sich je nach den Verhältnissen des Einzelfalls Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen, die im Besteuerungszeitraum 1979 Umsätze an den Kreditvermittler erbracht hätten, zum Beispiel wenn sie im Vertrauen auf die Berechtigung des Kreditvermittlers zum Vorsteuerabzug gemäß Artikel 13 Teil C der Richtlinie auf eine Steuerbefreiung verzichtet hätten.

g) Es wäre wünschenswert, wenn der Gerichtshof die vorliegende Rechtssache zum Anlaß nähme, seine Rechtsprechung zur unmittelbaren Geltung von Richtlinienvorschriften limitierend klarzustellen. Dies könnte insbesondere in der Form geschehen, daß einzelnen, nicht isolierbaren Elementen, hier Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1, eines Gesamtsystems, hier der Richtlinie 77/388, die unmittelbare Geltung ausdrücklich versagt werde.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* erblickt in der dem Gerichtshof zur Auslegung vorgelegten Bestimmung eine ausschließliche Staatenverpflichtung und glaubt, sich dabei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen zu können; dieser leite zwar aus Bestimmungen in Richtlinien Rechte einzelner ab, stelle aber einschränkende Voraussetzungen dafür auf, die bei der fraglichen Bestimmung nicht erfüllt seien.

a) Zur Terminologie sei anzumerken, daß es im vorliegenden Fall nicht um die Überprüfung der „unmittelbaren Geltung“ oder der „unmittelbaren Wirksamkeit“ von Richtlinien gehe; entscheidend sei, ob eine Bestimmung in einer Richtlinie Rechte der einzelnen erzeuge, auf die sich diese vor den nationalen Gerichten berufen könnten.

Die Entstehung subjektiver Rechte sei für jede gegebene Bestimmung in einer

Richtlinie anhand der einschränkenden Voraussetzungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes gesondert zu prüfen; der Gerichtshof erkläre nicht eine Richtlinie in ihrer Gesamtheit für geeignet, den einzelnen Rechte zu verschaffen.

b) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes entstünden aus Staatenverpflichtungen subjektive Rechte, die vor den einzelstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden könnten und in Widerspruch dazu stehendes nationales Recht verdrängten, wenn die Verpflichtung dem Individualinteresse diene, keinem zeitlichen Aufschub mehr unterliege, klar und unbedingt sei und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit keine weitere Maßnahme der Gemeinschaft oder des betreffenden Mitgliedstaats erfordere. In diesem Zusammenhang sei vor allem von Bedeutung, ob der Mitgliedstaat einen Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung der Verpflichtung besitze.

c) Man könne somit nicht vom „Selbstvollzug“ der Richtlinie sprechen, wonach die nationalen Gerichte unterschiedslos allen Bestimmungen in Richtlinien zur Durchsetzung zu verhelfen hätten; der Gerichtshof beziehe im Gegensatz dazu die Mitwirkung der einzelstaatlichen Gerichte bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts nur auf Normen, die gerichtlich geltend gemacht werden könnten. Der Unterschied zwischen Richtlinie und Verordnung sei also nicht hinfällig geworden.

d) Die einschränkenden Voraussetzungen seien auch nicht davon abhängig, ob der Mitgliedstaat nach dem durch die Richtlinie gesetzten Endtermin Rechtsnormen zur Erfüllung seiner Verpflichtungen erlassen habe. Die Richtlinie erzeuge nur dann Rechtswirkungen zugunsten einzelner, wenn die Verpflichtung ihrer Natur nach unmittelbar gelte. Die einschränkenden Voraussetzungen für

die Entstehung subjektiver Rechte aus Bestimmungen, die eine Staatenverpflichtung zum Inhalt hätten, ließen sich durch gewichtige Gründe rechtfertigen, die es zu beachten gelte. Diese Gründe ließen es nicht zu, der Bestimmung des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 die Rechtswirkung beizumessen, daß sich einzelne vor staatlichen Gerichten darauf berufen könnten, um entgegenstehendes nationales Recht zurücktreten zu lassen.

e) Ließe man die Berufung auf die Vorschrift einer Richtlinie zu, die nicht dem Individualinteresse dienen sollte, so würde dies bedeuten, daß die Gemeinschaft durch einen Rechtsakt, der an einen anderen Adressaten gerichtet sei, einem einzelnen Pflichten auferlegen dürfte; dies verstieße gegen rechtsstaatliche Grundsätze.

Der einzelne könne sich darauf einstellen, daß der Inhalt einer Richtlinie erst dann zu seinen Lasten wirksam werde, wenn der Mitgliedstaat seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erfüllt habe; aus Bestimmungen in Richtlinien entstünden also keine Pflichten einzelner. Dies müsse auch gelten, wenn sich die fragliche Bestimmung für einen Teil der Betroffenen günstig auswirke, für einen anderen Teil aber von Nachteil sei.

f) Unterliege die Verpflichtung aus der Richtlinie einem Aufschub, nähme man aber dennoch subjektive Rechte an, so wäre der Mitgliedstaat gezwungen, einer Pflicht, die noch keine Verbindlichkeit erlangt habe, zu gehorchen.

g) Lasse die fragliche Bestimmung einer Richtlinie dem Mitgliedstaat einen Gestaltungsspielraum bei der Ausführung, so müsse die Existenz subjektiver Rechte wegen der spezifischen Aufgabe der Gerichte, sowohl des Gerichtshofes als auch der einzelstaatlichen Gerichte,

das Recht zu wahren, verneint werden. Mit dieser Aufgabe wäre es unvereinbar, den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten auszufüllen. Der Ausschluß subjektiver Rechte könne auch auf dem Grundsatz der Rechtssicherheit beruhen, der Klarheit darüber verlange, welche Rechtsfolgen sich aus der Rechtsordnung ableiteten.

h) Lediglich eine der angeführten Voraussetzungen für die Existenz subjektiver Rechte sei bei Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 gegeben: Nach Ablauf der durch die Richtlinie 78/583 gewährten Frist unterliege die Verpflichtung der Mitgliedstaaten keinem zeitlichen Aufschub mehr.

i) Die fragliche Bestimmung diene dem Individualinteresse, wenn die Steuerbefreiung für die Person, die Umsätze getätigt habe, günstig sei, wie es anscheinend bei der Klägerin im Ausgangsverfahren der Fall sei. Die Steuerbefreiung wirke sich jedoch nicht stets zugunsten des einzelnen aus: So bringe die Steuerbefreiung für Kreditvermittler, die ihre Leistungen an zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmer erbracht hätten, schwerwiegende Nachteile mit sich. Für Kreditvermittler, die ihre Leistungen teilweise an zum Vorsteuerabzug Berechnete und teilweise an zum Vorsteuerabzug nicht Berechnete erbracht hätten, hänge die Entscheidung darüber, ob die Steuerbefreiung für sie insgesamt günstiger sei oder nicht, von der Höhe ihrer Wertschöpfung im Jahr 1979 und vom Anteil ihrer Umsätze an zum Vorsteuerabzug Berechnete ab. Selbst für Kreditvermittler, die im Jahr 1979 ausschließlich Leistungen an nicht zum Vorsteuerabzug Berechnete erbracht hätten, könne die Steuerbefreiung nachteilig sein, wenn sie 1979 atypisch hohe Vorleistungen in Anspruch genommen hätten. Darüber hinaus bewirke eine Steuerbefreiung für

die Kreditvermittler, daß deren Leistungsempfänger die Vorsteuer nicht abziehen könnten, die in der Kette von Umsätzen vor der Kreditvermittlung angefallen sei; auch insoweit fiel die fragliche Bestimmung² einzelnen zur Last. Die Richtlinie könne indessen nur gegen den Staat im Individualinteresse eingesetzt werden.

j) Das Erfordernis einer klaren und unbedingten Regelung überlappe sich insofern mit der Voraussetzung, daß der Erlaß weiterer gemeinschaftsrechtlicher oder nationaler Vorschriften nicht mehr notwendig sein dürfe, als die Regelung in der Richtlinie ohne Anpassung des nationalen Rechts bereits die Rechtsfolgen unzweideutig erkennen lassen müsse. Die Steuerbefreiung dürfe dabei nicht isoliert gesehen werden; sie sei Bestandteil eines Systems steuerlicher Belastungen, innerhalb dessen die Besteuerung verschiedener Personen in einer Kette von Umsätzen miteinander verknüpft sei.

Wenn also die Umsätze des Kreditvermittlers selbst steuerpflichtig seien, so habe er für den Veranlagungszeitraum das Recht auf Vorsteuerabzug (Artikel 17 Absatz 2 der Richtlinie 77/388), er habe keine Berichtigung des Vorsteuerabzugs für die in der Vergangenheit angeschafften Investitionsgüter vorzunehmen (Umkehrschluß aus Artikel 20 der Richtlinie), und er habe zu Recht Umsatzsteuer in seinen Rechnungen ausgewiesen (Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie). Seien die Umsätze des Kreditvermittlers steuerfrei, so habe er für den Veranlagungszeitraum kein Recht auf Vorsteuerabzug (Umkehrschluß aus Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie), es sei denn, die Voraussetzungen der Ausnahmenvorschrift in Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie lägen vor, er habe den Vorsteuerabzug für die in der Vergangenheit angeschafften Investitionsgüter zu be-

richtigen (Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie), und er habe zu Unrecht Umsatzsteuer in seinen Rechnungen ausgewiesen mit der Folge, daß er die ausgewiesene Steuer gleichwohl schulde (Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe c der Richtlinie).

Bei den Unternehmern, die Umsätze an den Kreditvermittler erbrächten, träten unterschiedliche Konsequenzen ein, je nachdem ob der Kreditvermittler steuerpflichtig sei oder nicht; für die Unternehmer, an die der Kreditvermittler Umsätze erbringe, gelte das gleiche.

Der Umstand, daß die Berufung auf Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie den Kreditvermittler wegen Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe c nicht aus der Steuerschuld entlasse, soweit er, wie im Regelfall, in seinen Rechnungen Steuern offen ausgewiesen habe, zeige die Ungewißheit über die Rechtslage ganz besonders.

Die dargestellte „Verkettung“ der Besteuerung nach der Richtlinie 77/388 sei dem für das Jahr 1979 geltenden deutschen Umsatzsteuerrecht genauso eigen gewesen. Die Anwendung des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 hätte zur Folge, daß für ganze Ketten von Umsätzen eine andere Besteuerung einträte. Die Steuerpflichtigen dürften aber nicht darüber in der Schwebe gehalten werden, mit welcher Steuerlast sie zu rechnen hätten, wie es der Fall wäre, wenn die Besteuerung der Umsätze aus der Kreditvermittlung von einem nachträglichen Ausspruch des Gerichtshofes abhinge.

Solange die ursprüngliche nationale Regelung Anspruch auf Fortgeltung erhebe, wäre es eine Überforderung der einzelnen, der Verwaltungsbehörden und der nationalen Gerichte, wenn diese von sich aus das nationale Gesetz mit seinen strafrechtlichen Sanktionen außer acht lassen

und sich auf subjektive Rechte aus der Richtlinienbestimmung stützen könnten.

Subjektive Rechte könnten sich also wegen fehlender Anpassung des Rechts der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1979 nicht aus Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 ergeben.

k) Die Mitgliedstaaten besäßen in bezug auf die Steuerbefreiung nach der strittigen Vorschrift insofern einen Gestaltungsspielraum, als sie die Bedingungen festsetzen dürften, die eine korrekte und einfache Anwendung der Befreiungen gewährleisten und zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen dienen sollten. Der Befreiungstatbestand müsse in den staatlichen Steuergesetzen über die befreiten Umsätze hinaus durch zusätzliche Vorschriften eingegrenzt werden. Einer solchen Bestimmung sei keine „unmittelbare Wirkung“ beizumessen.

Aufgrund des Einleitungssatzes des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie seien die einheitlichen und präzisen Hinweise, wie sie der Gerichtshof verlange, nicht vorhanden.

Ferner könnten die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 Teil C Buchstabe b der Richtlinie ihren Steuerpflichtigen das Recht einräumen, für eine Besteuerung zu optieren, insbesondere bei den Umsätzen aus der Kreditvermittlung. Die Mitgliedstaaten könnten den Umfang des Optionsrechts einschränken; sie bestimmten die Modalitäten seiner Ausübung. Die Bundesrepublik Deutschland habe von der ihr zugestandenen Befugnis Gebrauch gemacht und in das Umsatzsteuergesetz 1980 einen neugefaßten § 9 über den Verzicht auf Steuerbefreiungen eingefügt.

Wollte ein Gericht die Steuerbefreiungen anwenden, ohne die ergänzende Gesetz-

gebung des Mitgliedstaats abzuwarten, wäre diesem die Möglichkeit abgeschnitten, das Optionsrecht einzuräumen. Mit der Annahme subjektiver Rechte aus der fraglichen Bestimmung wäre zugleich die politische Entscheidung verbunden, den von der Gemeinschaft belassenen Freiheitsraum des nationalen Gesetzgebers zumindest vorübergehend zu beiseitigen, wozu die Gerichte nicht befugt seien.

Sei aufgrund des Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten die Annahme subjektiver Rechte aus einer Staatenverpflichtung ausgeschlossen, so besage das nicht, daß eine Pflichtverletzung des Mitgliedstaats hinzunehmen wäre. Die Nachprüfung obläge dann in Anwendung des Artikels 169 EWG-Vertrag der Kommission. Im vorliegenden Fall habe die Kommission den Gerichtshof tatsächlich angerufen (Rechtssache 132/79); dieses Verfahren sei nicht weiter verfolgt worden, weil die Bundesrepublik Deutschland vom 1. Januar 1980 an einen richtlinienkonformen Rechtszustand geschaffen habe.

l) Die vom Finanzgericht Münster vorgelegte Frage sei wie folgt zu beantworten:

Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 ist kein in der Bundesrepublik Deutschland anwendbares Recht, auf das sich die einzelnen vor den staatlichen Gerichten berufen könnten.

Die *Regierung der Französischen Republik* ist der Auffassung, daß die dem Gerichtshof vom Finanzgericht Münster vorgelegte Frage zu verneinen ist.

a) Dem Grundsatz der unmittelbaren Geltung von Gemeinschaftsrichtlinien komme nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes keine allgemeine Bedeutung zu. Er habe eine Hilfsfunktion und solle lediglich die „praktische Wirksamkeit“ der Richtlinien gewährleisten. Er

sei auf „besondere Umstände“ beschränkt und Voraussetzungen unterworfen, die auf den mehr oder weniger zwingenden Charakter der Verpflichtungen abstellten, die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinien auferlegt seien. Seien die Bestimmungen einer Richtlinie in die innerstaatliche Rechtsordnung eines Mitgliedstaats umgesetzt worden, so dürfe eine gerichtliche Überprüfung anhand der Bestimmungen dieser Richtlinie nur erfolgen, soweit diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum einräumten. Eine solche Kontrolle sei ausgeschlossen, wenn die Richtlinie den Mitgliedstaaten Befugnisse oder Wahlmöglichkeiten lasse. Habe ein Mitgliedstaat es unterlassen, innerhalb der festgesetzten Frist die in einer Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen zu treffen, komme nur bei denjenigen Bestimmungen eine unmittelbare Geltung in Betracht, die „unbedingte und hinreichend genaue Verpflichtungen“ enthielten.

b) Eine solche richterliche Zurückhaltung sei insbesondere im steuerlichen Bereich angebracht, für den der Vertrag, abgesehen von den Zöllen, keine Bestimmung enthalte, die unmittelbare Geltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten beanspruchen könnte.

Dieses Sachgebiet, für das nur ausnahmsweise Gemeinschaftsverordnungen erlassen werden könnten, unterliege im wesentlichen, namentlich in bezug auf die Umsatzsteuern, innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Die aufgrund von Artikel 99 EWG-Vertrag erlassenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Mehrwertsteuerrichtlinien, seien auf eine fortschreitende und möglichst weitgehende Harmonisierung ausgerichtet, nicht aber auf den Ersatz der innerstaatlichen Regelungen durch eine neue und umfassende Gemeinschaftsteuerregelung.

Unter diesen Umständen enthielten die Steuerrichtlinien, darunter die Richtlinie 77/388, neben einigen genauen und verbindlichen Bestimmungen, deren einheitliche Durchführung gewährleistet sein müsse, solche Bestimmungen, bei denen die Einzelheiten der Durchführung im allgemeinen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen seien und für die folglich keine einheitliche Durchführung vorgesehen sei. Diese Einheitlichkeit dürfe zweifellos nicht auf dem Weg der unmittelbaren Geltung erzielt werden; die „praktische Wirksamkeit“ dieser Bestimmung würde das nicht rechtfertigen.

c) Ziel der Richtlinie 77/388 sei es gewesen, bestimmte, der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gemeinsame „Begriffe“ „genauer zu fassen“ und zu „harmonisieren“, was den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer, die Voraussetzungen der Mehrwertsteuerpflicht und den Anspruch auf die Mehrwertsteuer angehe.

Sie enthalte im wesentlichen Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten innerhalb eines allerdings genau definierten Rahmens Wahlmöglichkeiten ließen; dies sei zum Beispiel bei der Definition des steuerbaren Umsatzes (Artikel 5 Absätze 3 und 5, Artikel 6 Absatz 3), dem Ort des steuerbaren Umsatzes (Artikel 9 Absatz 3), den Steuerbefreiungen (Artikel 13) und den Übergangsbestimmungen (Artikel 28 Absatz 3) der Fall. Diesen Bestimmungen könne daher, unabhängig davon, ob hierzu innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen ergangen seien, in Anbetracht der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Kriterien vor den Gerichten der Mitgliedstaaten keine unmittelbare Geltung zukommen.

Ganz allgemein könne man sich im übrigen angesichts der den Mitgliedstaaten in der strittigen Richtlinie eröffneten zahl-

reichen, von den anderen Bestimmungen untrennbaren Wahlmöglichkeiten die Frage stellen, ob vor Erlaß der notwendigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht für die Richtlinie als Ganzes die unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten ausgeschlossen gewesen sei.

Der Gerichtshof dürfe in diesem Zusammenhang nicht unbeachtet lassen, daß der Rat diese Möglichkeit — stillschweigend, aber zwangsläufig — ausgeschlossen habe, als er bei Erlaß der Richtlinie 78/583 zu der Ansicht gelangt sei, er könne nach Ablauf der für die Durchführung der Richtlinie 77/388 festgesetzten Frist diese um ein Jahr verlängern.

d) Jedenfalls könne weder Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 noch Artikel 13 Teil C Buchstabe d der Richtlinie 77/388 unmittelbare Wirksamkeit zukommen. Nach dieser letztgenannten Bestimmung könnten die Mitgliedstaaten bei der Gewährung und der Vermittlung von Krediten ihren Steuerpflichtigen hinsichtlich dieser Umsätze das Recht einräumen, für eine Besteuerung zu optieren. Sie könnten den Umfang des Optionsrechts einschränken und die Modalitäten seiner Ausübung bestimmen. Der Wortlaut dieser Bestimmungen setze voraus, daß die Mitgliedstaaten, wenn der Grundsatz der Steuerbefreiung (oder der Option) der von den Kreditvermittlern ausgeführten Umsätze beachtet werden sollte, eindeutig verpflichtet seien, zum einen die Bedingungen für eine „korrekte und einfache Anwendung“ dieser Maßnahme festzusetzen und zum anderen gegebenenfalls die Einzelheiten für die Ausübung der Option zu bestimmen. Hierbei handle es sich offensichtlich nicht um „unbedingte“ und „hinreichend genaue“ Verpflichtungen im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

Diese Bestimmungen der Richtlinie 77/388 könnten daher keine unmittelbare Geltung erlangen und seien insoweit dem Artikel 11 Absatz 1 der Zweiten Richtlinie 67/228 des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (ABl. S. 1303) vergleichbar, der eine Steuerabzugsregelung mit Ausnahmen vorsehe, die ausdrücklich in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt seien, und dem der Gerichtshof in seinem Urteil vom 1. Februar 1977 (Rechtssache 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen; Slg. S. 113) jede unmittelbare Geltung abgesprochen habe.

Die *Kommission* weist in tatsächlicher Hinsicht darauf hin, daß sie lange gezögert habe, den Wünschen der Mitgliedstaaten nachzukommen, die ursprünglich festgesetzte Frist zur Umsetzung der Richtlinie 77/388 in innerstaatliches Recht zu verlängern. Als sie sich schließlich entschlossen habe, eine Verschiebung des Umsetzungsdatums um ein Jahr vorzuschlagen, sei dies unter dem ausdrücklichen Vorbehalt geschehen, daß „die Wirkungen der keine einzelstaatlichen Durchführungsbestimmungen erfordernden Vorschriften der Richtlinie 77/388, die bis zum Tage der Bekanntgabe der . . . Richtlinie [78/583] eingetreten sind, unberührt bleiben“; dieser Vorbehalt hinsichtlich der am 1. Januar 1978 bereits entstandenen Rechte sei vom Rat in der Verlängerungsrichtlinie nicht aufgegriffen worden.

Da die Bundesrepublik Deutschland im übrigen trotz ihrer Zusagen nicht in der Lage gewesen sei, ihre Steuergesetzgebung innerhalb der zusätzlich gewährten Frist anzupassen, habe die Kommission gegen die Bundesrepublik ein Verfahren zur Verfolgung von Vertragsverstößen eingeleitet. Nach Verabschiedung des Gesetzes vom 26. November 1979 zur

Neufassung des Umsatzsteuergesetzes sei diese Klage zurückgenommen worden.

In rechtlicher Hinsicht gehe es weniger um den Rechtscharakter einer nicht fristgerecht umgesetzten Richtlinie im allgemeinen, sondern um die sich konkret stellende Frage, ob die Klägerin im Ausgangsverfahren berechtigt sei, den im Jahr 1979 maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften die Bestimmung der Richtlinie entgegenzuhalten, die die Befreiung der Kreditvermittlung von der Mehrwertsteuer zwingend vorschreibe. In Wirklichkeit gehe es nicht um die „unmittelbare Geltung“ oder die „unmittelbare Wirksamkeit“ der Richtlinie, sondern um die „Anrufbarkeit“ der Rechtswirkungen des Artikels 13 Teil B im Verhältnis zwischen den Rechtsunterworfenen und den nationalen Instanzen. Diese Frage sei zu bejahen.

a) Anlässlich ihres Vorschlags für die Richtlinie 78/583 sei die Kommission von der Möglichkeit ausgegangen, daß die Richtlinie 77/388 „direkte Wirkungen“ habe. Die gleiche Auffassung finde sich in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage Nr. 615/78 des Abgeordneten Notenboom (ABl. C 28, 1979, S. 9).

b) Namentlich bei Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 sei innerhalb der Befreiungstatbestände des Artikels 13 Teil B zwischen der Befreiungspflicht als solcher und den Maßnahmen zu unterscheiden, welche die Mitgliedstaaten im Interesse einer korrekten Anwendung dieser Befreiung erlassen dürften. Die Befreiungspflicht als solche sei bei der Mehrzahl der in Artikel 13 Teil B behandelten Tatbestände und jedenfalls für die Kreditvermittlung unbedingt. Ein Regelungsermessen stehe den Staaten nach den einleitenden Worten des Artikels 13 Teil B nicht generell zu, sondern nur „zur Gewährleistung

einer korrekten und einfachen Anwendung“ der nachstehenden Befreiungen sowie „zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Umgehungen und etwaigen Mißbräuchen“. Bei den von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Maßnahmen könne es sich lediglich um „flankierende“ Maßnahmen, etwa um das Erfordernis einer getrennten Buchführung, oder um zusätzliche Anzeige- und Aufbewahrungspflichten handeln; solche flankierenden Vorschriften dürften jedoch nichts an dem unbedingten und zwingenden Charakter der Befreiungstatbestände ändern.

c) Ein echter Ermessensspielraum in bezug auf Art und Umfang der Steuerbefreiung sei den Mitgliedstaaten nur bei dem in Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 6 erwähnten Fall (Verwaltung von Sondervermögen durch Kapitalanlagegesellschaften) verblieben. Die Umsätze aus der Verwaltung würden nämlich nur in dem Umfang freigestellt, wie Sondervermögen „als solche“ von den Mitgliedstaaten definiert würden. Unbestimmt formulierte Befreiungen fänden sich außerdem in den Buchstaben m und n des Artikels 13 Teil A Absatz 1.

d) Das Gesetz vom 26. November 1979 zur Neufassung des Umsatzsteuergesetzes zeige, daß die deutschen Behörden selbst keinen Spielraum für eine Ausgestaltung des Befreiungstatbestands von Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 gesehen hätten: § 4 Nr. 8 Buchstabe a dieses Gesetzes nehme in Übereinstimmung mit der Richtlinie die Vermittlung von Krediten vorbehaltlos und ohne jede Einschränkung von der Umsatzsteuer aus. Der deutsche Gesetzgeber habe es nicht einmal für nötig befunden, für die Steuerbefreiungen besondere Nachweisregelungen vorzusehen.

e) Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Richtlinie 77/388 entspreche

im übrigen auch den Kriterien, die der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung an die unmittelbare „Anrufbarkeit“ von Richtlinien gestellt habe. Diese Bestimmung betreffe die Rechtsbeziehungen zwischen dem einzelnen und einem Mitgliedstaat für einen Zeitraum, zu dem die Richtlinie in nationales Recht hätte umgesetzt sein müssen. Der Klägerin im Ausgangsverfahren könne es daher nicht verwehrt sein, die in Frage stehende Befreiung der Kreditvermittlung von der Umsatzsteuer ab dem 1. Januar 1979 vor den nationalen Instanzen geltend zu machen.

III — Mündliche Verhandlung

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Professor Zuleeg, das Finanzamt Münster-Innenstadt, vertreten durch Herrn Rembert Schwarze, Ministerialrat im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn

Alexandre Carnelutti, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten im Ministerium für Außenbeziehungen, die Kommission, vertreten durch Herrn Karpenstein, und der Rat, vertreten durch Herrn Antonio Sacchetti, Berater im Juristischen Dienst, haben in der Sitzung vom 30. September 1981 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Während dieser Sitzung hat die Kommission eine Erklärung vorgelegt, die der Rat in das Protokoll seiner Sitzung vom 26. Juni 1978 aufgenommen hat, in der die Richtlinie 78/583 verabschiedet wurde. Nach Unterbrechung der Sitzung hat der Gerichtshof dieses Dokument entgegengenommen, gleichzeitig aber die Regierung der Französischen Republik aufgefordert, gegebenenfalls zu dem Dokument Stellung zu nehmen; die Stellungnahme ist am 15. Oktober 1981 eingegangen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. November 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- Das Finanzgericht Münster hat mit Beschluß vom 27. November 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Januar 1981, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Sechsten Richtlinie 77/388 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt, um festzustellen, ob diese Bestimmung seit dem 1. Januar 1979 in der Bundesrepublik Deutschland in Ansehung der Tatsache, daß diese die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie nicht fristgemäß getroffen hat, als unmittelbar geltendes Recht anzusehen ist.

Zur Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 2 Die Sechste Richtlinie wurde am 17. Mai 1977 erlassen; nach Artikel 1 mußten die Mitgliedstaaten spätestens zum 1. Januar 1978 die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Anpassung ihrer Mehrwertsteuerregelung an die Erfordernisse der Richtlinie erlassen. Da eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, nicht in der Lage war, die erforderlichen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen, verlängerte der Rat durch die Neunte Richtlinie 78/583 vom 26. Juni 1978 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (ABl. L 194, S. 16) die in Artikel 1 der Sechsten Richtlinie festgesetzte Frist zugunsten dieser Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1979.
- 3 Die Bundesrepublik Deutschland führte die Sechste Richtlinie erst durch das Gesetz vom 26. November 1979 (Bundesgesetzblatt I, S. 1953), und zwar mit Wirkung vom 1. Januar 1980, durch.
- 4 Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, beantragte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die als selbständige Kreditvermittlerin tätig ist, in ihren monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen für die Zeit von März bis Juni 1979, ihre Umsätze von der Steuer zu befreien; sie machte geltend, die Sechste Richtlinie, nach deren Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 die Mitgliedstaaten unter anderem „die Gewährung und Vermittlung von Krediten“ von der Mehrwertsteuer zu befreien hätten, sei bereits seit dem 1. Januar 1979 Bestandteil des innerstaatlichen Rechts.
- 5 Ausweislich der Akten gab die Klägerin dem Finanzamt ihren Umsatz sowie die geleistete Vorsteuer an und berief sich zugleich auf die in Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Richtlinie vorgesehene Steuerbefreiung. Als Steuerschuld und Vorsteuerabzug meldete sie demgemäß jedesmal den Betrag „0“ an.
- 6 Das Finanzamt akzeptierte diese Voranmeldung nicht und unterwarf in den Vorauszahlungsbescheiden für die fraglichen Monate gemäß dem noch nicht geänderten innerstaatlichen Recht die Umsätze der Klägerin der Umsatzsteuer unter Abzug der Vorsteuer.

- 7 Gegen diese Steuerbescheide erhob die Klägerin nach erfolglosem Einspruchsverfahren unter Berufung auf die genannte Richtlinienbestimmung Klage beim Finanzgericht.
- 8 Das Finanzamt berief sich vor dem Finanzgericht darauf, daß zu der betreffenden Zeit die Sechste Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht durchgeführt worden war. Es führte außerdem aus, nach übereinstimmender Auffassung sämtlicher Mitgliedstaaten könne Artikel 13 Teil B nicht als eine Bestimmung angesehen werden, die unmittelbar geltendes Recht begründe, weil sie den Mitgliedstaaten einen Ermessungsspielraum einräume.
- 9 Zur Entscheidung dieses Rechtsstreits hat das Finanzgericht dem Gerichtshof die folgende Frage vorgelegt:

„Ist die Bestimmung über die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze aus der Kreditvermittlung in Abschnitt X Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nummer 1 der Sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (77/388/EWG) ab 1. Januar 1979 unmittelbar geltendes Recht in der Bundesrepublik Deutschland?“

- 10 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat sich an dem Verfahren vor dem Gerichtshof nicht beteiligt. Ihrer Ansicht ist aber die Kommission beigetreten, die vor dem Gerichtshof dahin argumentiert hat, die einzelnen könnten die Vergünstigung des Artikels 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Sechsten Richtlinie in Anspruch nehmen.
- 11 Demgegenüber haben die beklagte Verwaltung und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit Hilfe einer Reihe von Argumenten darzulegen versucht, daß sich die einzelnen während der Zeit — das heißt im Besteuerungszeitraum 1979 —, in der die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht in Kraft gesetzt worden waren, nicht auf die strittige Bestimmung hätten berufen können. Denselben Standpunkt hat die Regierung der Französischen Republik vertreten.

Zur Sache

- 12 Die beklagte Verwaltung, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Französischen Republik bestreiten nicht, daß sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes einzelne unter bestimmten Umständen auf Richtlinienbestimmungen berufen können; sie meinen jedoch, der im Ausgangsverfahren fraglichen Bestimmung sei eine solche Wirkung nicht beizumessen.
- 13 Nach Ansicht der französischen Regierung sind die Steuerrichtlinien auf eine fortschreitende Harmonisierung der verschiedenen innerstaatlichen Steuersysteme ausgerichtet, nicht aber auf deren Ablösung durch ein eigenes Steuerrecht der Gemeinschaft. Das sei auch bei der Sechsten Richtlinie der Fall, die eine Reihe von Bestimmungen enthalte, bei denen die Einzelheiten der Durchführung weitgehend dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen seien. Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten besonders zahlreiche Wahlmöglichkeiten eröffne, könne vor Erlaß der geeigneten innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Richtlinie als Ganzes in den Mitgliedstaaten keinerlei Wirkungen entfalten.
- 14 Jedenfalls könne — dieser Auffassung ist auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland — den Bestimmungen des Artikels 13 wegen des Gestaltungsspielraums, der Befugnisse und der Optionen, die dieser Artikel einräume, keine unmittelbare Wirksamkeit zukommen.
- 15 Die beklagte Verwaltung hebt, unterstützt von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, zudem hervor, bei dem Steuersystem der Richtlinie handele es sich um ein einheitliches Ganzes, und weist insbesondere auf die Probleme hin, die aus der für die Mehrwertsteuer typischen Verkettung der Besteuerung verschiedener Personen entstünden. Es sei nicht möglich, eine Steuerbefreiung wie die nach Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 aus ihrem Zusammenhang zu lösen, ohne dadurch das Funktionieren des fraglichen Steuersystems in seiner Gesamtheit zu stören.
- 16 Angesichts dieser Argumente ist die Vorlagefrage anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Wirkung der Richtlinien sowohl im Hinblick auf die Richtlinie als auch im Hinblick auf das betreffende Steuersystem zu prüfen.

Zur Wirkung der Richtlinien im allgemeinen

- 17 Nach Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag ist „die Richtlinie . . . 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“.
- 18 Nach dieser Bestimmung begründet die Richtlinie für die Staaten, an die sie gerichtet ist, eine Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ziels, die bei Ablauf der durch die Richtlinie selbst festgesetzten Frist erfüllt sein muß.
- 19 Daraus folgt, daß immer dann, wenn eine Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt wird, ihre Wirkungen den einzelnen auf dem Wege über die von dem jeweiligen Mitgliedstaat ergriffenen Durchführungsmaßnahmen treffen (Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, Slg. S. 1473).
- 20 Besondere Probleme ergeben sich dagegen, wenn ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht ordnungsgemäß durchgeführt hat, insbesondere wenn die Bestimmungen einer Richtlinie bei Ablauf der für ihre Durchführung gesetzten Frist noch nicht durchgeführt worden sind.
- 21 Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes — zuletzt in dem Urteil vom 5. April 1979 (Rechtssache 148/78, Ratti, Slg. S. 1629) — ergibt sich, daß zwar nach Artikel 189 Verordnungen unmittelbar gelten und infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen können, daß hieraus indessen nicht folgt, daß andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen könnten.
- 22 Mit der den Richtlinien durch Artikel 189 zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es folglich unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, daß sich betroffene Personen auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.
- 23 Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten,

würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten.

- 24 Daher kann ein Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, den einzelnen nicht entgegenhalten, daß er die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat.
- 25 Demnach können sich die einzelnen in Ermangelung von fristgemäß erlassenen Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; einzelne können sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit diese Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können.
- 26 In der Frage des Finanzgerichts geht es darum, ob Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Richtlinie eine solche Eigenschaft zuzuerkennen ist; nach dieser Bestimmung „befreien die Mitgliedstaaten unter den Bedingungen, die sie zur Gewährleistung einer korrekten und einfachen Anwendung der nachstehenden Befreiungen sowie zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen festsetzen, von der Steuer: ... d) die folgenden Umsätze: 1. die Gewährung und Vermittlung von Krediten ...“.

Zum System der Richtlinie und zum Zusammenhang

- 27 Diese Bestimmung ist für sich gesehen und soweit sie die steuerfreie Leistung sowie den von der Steuer befreiten Personenkreis festlegt, hinreichend genau, damit sich ein einzelner auf sie berufen und ein Gericht sie anwenden kann. Allerdings bleibt zu prüfen, ob das durch die Bestimmung eingeräumte Recht auf Steuerbefreiung unter Berücksichtigung des allgemeinen Systems der Richtlinie, des Zusammenhangs, in den Artikel 13 gestellt ist, sowie der Besonderheiten der Steuerregelung, in deren Rahmen die Steuerbefreiung anzuwenden ist, als unbedingt anzusehen ist.

- 28 Was das allgemeine System der Richtlinie anbelangt, so ist in erster Linie auf das Argument einzugehen, das daraus hergeleitet wird, daß die von dem nationalen Gericht angeführte Bestimmung Bestandteil einer Harmonisierungsrichtlinie ist, die den Mitgliedstaaten in verschiedener Hinsicht einen Gestaltungsspielraum mit Befugnissen und Optionen einräumt.
- 29 Zwar läßt die Sechste Richtlinie den Mitgliedstaaten unbestreitbar einen mehr oder weniger weiten Gestaltungsspielraum zur Durchführung gewisser Bestimmungen, aber gleichwohl kann den einzelnen nicht versagt werden, sich auf diejenigen Bestimmungen zu berufen, die angesichts ihres Gegenstands geeignet sind, aus dem Gesamtzusammenhang gelöst und gesondert angewendet zu werden. Diese Mindestgarantie zugunsten der durch die mangelnde Durchführung der Richtlinie beeinträchtigten Rechtsbürger ergibt sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag auferlegt ist. Dieser Verpflichtung wäre jede Wirksamkeit genommen, wenn den Mitgliedstaaten gestattet würde, durch ihre Untätigkeit sogar diejenigen Wirkungen aufzuheben, die gewisse Bestimmungen einer Richtlinie aufgrund ihres Inhalts erzeugen können.
- 30 Daher lassen sich weder der allgemeine Charakter der fraglichen Richtlinie noch der Spielraum, den sie den Mitgliedstaaten an anderer Stelle einräumt, dafür anführen, denjenigen Bestimmungen jegliche Wirkung zu versagen, auf die sich angesichts ihres Gegenstands die einzelnen sinnvollerweise vor Gericht berufen können, auch wenn die Richtlinie in ihrer Gesamtheit nicht durchgeführt worden ist.
- 31 Im Hinblick auf den Zusammenhang, in den Artikel 13 gestellt ist, weist die beklagte Verwaltung, unterstützt von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Regierung, insbesondere auf den Gestaltungsspielraum hin, der den Mitgliedstaaten durch den Einleitungssatz zu Teil B dieses Artikels eingeräumt wird; danach gewähren die Mitgliedstaaten die Steuerbefreiung „unter den Bedingungen, die sie zur Gewährleistung einer korrekten und einfachen Anwendung der ... Befreiungen sowie zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen festsetzen“. Es wird dargelegt, wegen dieser Bestimmungen seien die Steuerbefreiungsvorschriften des Artikels 13 nicht unbedingt; deshalb könne man sich vor der Festsetzung der erwähnten Bedingungen nicht auf diese Vorschriften berufen.

- 32 Dazu ist vorab zu bemerken, daß diese „Bedingungen“ sich in keiner Weise auf den Inhalt der vorgesehenen Steuerbefreiung erstrecken.
- 33 Zum einen sollen die genannten „Bedingungen“ eine korrekte und einfache Anwendung der Steuerbefreiungen gewährleisten. Einem Steuerpflichtigen, der in der Lage ist zu beweisen, daß er steuerrechtlich unter einen Befreiungstatbestand der Richtlinie fällt, kann ein Mitgliedstaat nicht entgegenhalten, daß er die Vorschriften, die die Anwendung eben dieser Steuerbefreiung erleichtern sollen, nicht erlassen hat.
- 34 Zum anderen beziehen sich die „Bedingungen“ auf Maßnahmen zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen. Ein Mitgliedstaat, der es versäumt hat, die dafür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, darf sich nicht auf seine eigene Untätigkeit berufen, um einem Steuerpflichtigen die Vergünstigung einer Steuerbefreiung zu verweigern, die dieser aufgrund der Richtlinie zu Recht beanspruchen kann, zumal nichts den Staat daran hindert, mangels besonderer Vorschriften in diesem Bereich auf die einschlägigen Vorschriften seiner allgemeinen Gesetze gegen Steuerhinterziehung zurückzugreifen.
- 35 Das auf den Einleitungssatz zu Artikel 13 Teil B gestützte Argument ist somit zurückzuweisen.
- 36 Gegen die Möglichkeit, sich auf die fragliche Bestimmung zu berufen, führen die beklagte Verwaltung, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die französische Regierung außerdem Teil C des Artikel 13 an, der lautet: „Optionen. Die Mitgliedstaaten können ihren Steuerpflichtigen das Recht einräumen, für eine Besteuerung zu optieren: . . . b) bei den Umsätzen nach Teil B Buchstabe d) . . . Die Mitgliedstaaten können den Umfang des Optionsrechts einschränken; sie bestimmen die Modalitäten seiner Ausübung.“
- 37 Die Bundesregierung trägt vor, die in dieser Bestimmung vorgesehene Option sei „den Mitgliedstaaten eingeräumt“; die Bundesrepublik Deutschland habe von dieser Befugnis erst in § 9 des Durchführungsgesetzes Gebrauch gemacht. Dieser gesetzlichen Option dürfe nicht vorgegriffen werden. Angesichts dieser den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnis sowie der damit weiterhin verbundenen Möglichkeit, den Umfang des Optionsrechts einzu-

schränken und dessen Ausübungsmodalitäten zu bestimmen, sei es nicht möglich, in der Bestimmung, auf die sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens berufe, eine unbedingte Regelung zu sehen.

- 38 Diese Argumentation verkennt die Bedeutung von Artikel 13 Teil C. Kraft der Befugnis, die diese Bestimmung einräumt, können die Mitgliedstaaten den Steuerpflichtigen, die unter die Steuerbefreiungen der Richtlinie fallen, gestatten, sei es in allen Fällen, sei es in bestimmten Grenzen oder auch nach bestimmten Modalitäten, auf die Befreiung zu verzichten. Hervorzuheben ist jedoch, daß nach der genannten Bestimmung dann, wenn der Mitgliedstaat von der Befugnis Gebrauch macht, die Ausübung der unter diesen Voraussetzungen eingeräumten Option allein dem Steuerpflichtigen und nicht dem Staat zusteht.
- 39 Daraus folgt, daß Artikel 13 Teil C die Mitgliedstaaten keineswegs dazu berechtigt, die in Teil B vorgesehenen Steuerbefreiungen in irgendeiner Weise einzuschränken oder an Voraussetzungen zu knüpfen; er gibt den Staaten lediglich die Befugnis, den unter diese Steuerbefreiungen fallenden Steuerpflichtigen mehr oder weniger weitgehend die Möglichkeit zu eröffnen, selbst für eine Besteuerung zu optieren, wenn sie das für vorteilhaft halten.
- 40 Die Bestimmung, die die beklagte Verwaltung und die Bundesregierung anführen, um darzulegen, daß es sich bei der Steuerbefreiung um keine unbedingte Regelung handle, ist somit ohne Relevanz für den Fall, in dem ein Steuerpflichtiger seinen Willen bekundet hat, die Steuerbefreiung nach der Richtlinie in Anspruch zu nehmen, denn die Äußerung dieses Willens schließt zwangsläufig die Ausübung des Optionsrechts im Sinne des Artikels 13 Teil C aus.

Zum System der Mehrwertsteuer

- 41 Zur Begründung ihrer Ansicht, die einzelnen könnten sich nicht auf Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 berufen, bringt die beklagte Verwaltung, unterstützt von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, ausführlich verschiedene Argumente vor, die sie aus den Besonderheiten des hier fraglichen Steuersystems — nämlich der bei der Mehrwertsteuer aufgrund des Rechts auf Vorsteuerabzug typischen Verkettung der Besteuerung verschiedener Personen — herleitet. Werde diese Kette infolge der Steuerbefreiung unter-

brochen, so könne das nachteilige Auswirkungen sowohl für den von der Steuer Befreiten selbst als auch für dessen Leistungsempfänger und sogar für diejenigen Steuerpflichtigen haben, die Leistungen an ihn erbracht hätten. Im übrigen weist das Finanzamt auf die Schwierigkeiten hin, die für die Steuerverwaltung aus der Anwendung von Richtlinienbestimmungen vor einer Anpassung des anwendbaren innerstaatlichen Rechts entstehen könnten.

- 42 In diesem Zusammenhang macht die Verwaltung in erster Linie geltend, die in der Richtlinie vorgesehene Steuerbefreiung könne je nach den Umständen für denjenigen, dem sie zustehe, ungünstig sein, und zwar immer dann, wenn er Leistungen an Steuerpflichtige erbringe, die zum Vorsteuerabzug berechtigt seien. Nachteile könnten dem von der Steuer Befreiten auch bei einer Berichtigung der Vorsteuerabzüge für Investitionsgüter entstehen, die nach Artikel 20 der Richtlinie während eines Zeitraums von fünf Jahren möglich sei. Die Verwaltung hebt weiterhin die Schwierigkeiten hervor, die sich aus der Anwendung der Vorschriften über die Ausstellung von Rechnungen gemäß Artikel 22 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie ergeben könnten; danach müsse in Rechnungen über steuerpflichtige Dienstleistungen der Mehrwertsteuerbetrag getrennt ausgewiesen werden. Ein entsprechender Steuerausweis bei steuerfreien Dienstleistungen führe nach Artikel 21 Nr. 1 Buchstabe c zu einer eigenständigen Steuerschuld; die nach dieser Vorschrift geschuldete Steuer könne gemäß Artikel 17 Absatz 2 beim Leistungsempfänger in keinem Fall als Vorsteuer abgezogen werden. Die Zubilligung der Steuerbefreiung stelle also für Kreditvermittler, die Rechnungen mit Steuerausweis ausgestellt hätten, eine schwerwiegende Benachteiligung dar.
- 43 Die Verwaltung hebt besonders die Störungen hervor, die dadurch, daß eine Steuerbefreiung nachträglich verlangt werden könnte, zu Lasten derjenigen Steuerpflichtigen hervorgerufen würden, die mit dem von der Steuer Befreiten Geschäftsbeziehungen als Leistungserbringer oder -empfänger unterhielten.
- 44 Dazu ist zu bemerken, daß nach dem System der Richtlinie die unter einen Steuerbefreiungstatbestand fallenden Steuerpflichtigen durch die Inanspruchnahme der Befreiung zwangsläufig auf das Recht auf Vorsteuerabzug verzichten; da sie von der Steuer befreit worden sind, sind sie auch nicht in der Lage, irgendeine steuerliche Belastung auf ihre Leistungsempfänger abzuwälzen, so daß Rechte Dritter grundsätzlich nicht beeinträchtigt werden können.

- 45 Die von der beklagten Verwaltung und der Bundesregierung auf eine Störung der regelmäßigen Abwälzung der Mehrwertsteuerbelastung gestützten Argumente sind mithin nicht stichhaltig, wenn ein Steuerpflichtiger seinen Willen bekundet hat, die Steuerbefreiung nach der Richtlinie in Anspruch zu nehmen, und im übrigen die Konsequenzen seiner Entscheidung trägt.
- 46 Schließlich ist auch der Einwand der Verwaltung, es führe zu Rechtsunsicherheit, wenn Steuerpflichtige aufgrund der Richtlinie nachträglich Steuerbefreiungen verlangten, dann unbegründet, wenn ein Steuerpflichtiger die Steuerbefreiung mit Abgabe seiner Steuererklärung geltend gemacht und konsequenterweise seinen Leistungsempfängern keine Steuern in Rechnung gestellt hat, so daß Rechte Dritter nicht beeinträchtigt sind.
- 47 Was die allgemeinen verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten betrifft, zu denen die Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Steuerbefreiung bei noch nicht erfolgter Anpassung des Steuerrechts und der Verwaltungspraxis an die neuen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angeblich führt, so genügt der Hinweis, daß diese Schwierigkeiten, wenn sie auftreten sollten, darauf zurückzuführen wären, daß der Mitgliedstaat die für die Durchführung der fraglichen Richtlinie vorgesehene Frist nicht eingehalten hat. Die Folgen einer solchen Situation muß die Verwaltung tragen; sie können nicht den Steuerpflichtigen aufgebürdet werden, die sich auf die Erfüllung einer genauen, dem Staat aufgrund des Gemeinschaftsrechts seit dem 1. Januar 1979 obliegenden Verpflichtung berufen.
- 48 Die auf das Steuersystem der Richtlinie gestützte Argumentation ist mithin ebenfalls zurückzuweisen.
- 49 Die Vorlagefrage ist deshalb dahin zu beantworten, daß sich ein Kreditvermittler ab 1. Januar 1979 auf die Bestimmung über die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze aus der Kreditvermittlung in Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, bei nicht erfolgter Durchführung der Richtlinie berufen konnte, wenn er diese Steuer nicht auf seine Leistungsempfänger abgewälzt hatte. In diesem Fall kann ihm der Staat nicht entgegengehalten, daß die Richtlinie nicht durchgeführt ist.

Kosten

50 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Münster mit Beschluß vom 27. November 1980 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Ein Kreditvermittler konnte sich ab 1. Januar 1979 auf die Bestimmung über die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze aus der Kreditvermittlung in Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Sechsten Richtlinie 77/388 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, bei nicht erfolgter Durchführung der Richtlinie berufen, wenn er diese Steuer nicht auf seine Leistungsempfänger abgewälzt hatte. In diesem Fall kann ihm der Staat nicht entgegenhalten, daß die Richtlinie nicht durchgeführt ist.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Januar 1982.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars