

Oliver Dörr (Hrsg.)
Staatshaftung in Europa
De Gruyter Handbuch

Oliver Dörr (Hrsg.)

Staatshaftung in Europa

Nationales und Unionsrecht

DE GRUYTER

Prof. Dr. Oliver Dörr, LL. M. (London). Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung, European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

ISBN 978-3-11-024600-1
e-ISBN 978-3-11-024601-8

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2014 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston
Datenkonvertierung/Satz: jürgen ullrich typesatz, 86720 Nördlingen
Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
☺ Gedruckt auf säurefreiem Papier
Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhaltsverzeichnis

Vorwort — **V**

Autorenverzeichnis — **IX**

§ 1 Staatshaftung in Europa: Vergleichende Bestandsaufnahme — **1**
Oliver Dörr

§ 2 Haftung in der Europäischen Union — **31**
Bernd J. Hartmann

§ 3 Belgien — **61**
Caroline Van Schoubroeck

§ 4 Dänemark — **99**
Vibe Ulfbeck

§ 5 Deutschland — **121**
Oliver Dörr

§ 6 Estland — **157**
Carmen Schmidt

§ 7 Frankreich — **195**
Nikolaus Marsch

§ 8 Griechenland — **227**
Pavlos-Michael Efstratiou

§ 9 Irland — **273**
Eoin Quill

§ 10 Italien — **311**
Fulvio Cortese/Geo Magri

§ 11 Lettland — **349**
Esmeralda Balode-Buraka

§ 12 Litauen — **383**
Frank Heemann

§ 13 Luxemburg — **413**
Christian Deprez

§ 14 Österreich — **429**
Gabriele Kucsko-Stadlmayer

§ 15 Polen — **461**
Tomasz Milej

VIII — Inhaltsverzeichnis

§ 16 Portugal — **505**

Filipa Calvão

§ 17 Rumänien — **543**

Axel Bormann

§ 18 Schweden — **569**

Thomas Bull

§ 19 Schweiz — **605**

Felix Uhlmann

§ 20 Slowakei — **643**

Hana Jalčová

§ 21 Slowenien — **661**

Samo Bardutzky/Saša Zagorc

§ 22 Spanien — **701**

Oriol Mir

§ 23 Tschechien — **727**

Hana Jalčová

§ 24 Türkei — **749**

Ece Göztepe

§ 25 Ungarn — **781**

Herbert Küpper

§ 2 Haftung in der Europäischen Union

Bernd J. Hartmann

Inhaltsübersicht

A. Haftung der Europäischen Union — 32

- I. Grundlagen — 32
 - 1. Rechtsstaatliche Determinanten der Unionsrechtsordnung — 32
 - 2. Grundsätzliche Voraussetzungen und Folgen einer Haftung — 32
 - 3. Rechtsquellen des Haftungsrechts im Überblick — 33
 - II. Haftungsbegründung — 34
 - 1. Relevantes Verhalten — 34
 - 2. Relevante Normverstöße — 34
 - 3. Schutzgutbezogenheit — 34
 - 4. Zurechnung — 36
 - 5. Kausalität — 36
 - 6. Relevanz von Verschulden — 36
 - 7. Haftung ohne Normverstoß — 37
 - III. Haftungsfolgen — 37
 - 1. Haftungssubjekte — 37
 - 2. Individualansprüche — 37
 - 3. Haftungsinhalt — 37
 - 4. Haftungsbegrenzung und -ausschluss — 38
 - IV. Geltendmachung von Haftungsansprüchen — 39
 - 1. Rechtsweg — 39
 - 2. Beweisfragen — 39
 - 3. Verjährung — 39
 - 4. Vollstreckung — 40
- ### B. Unionsrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten — 40
- I. Grundlagen — 40
 - 1. Rechtsstaatliche Determinanten der Unionsrechtsordnung — 40
 - 2. Grundsätzliche Voraussetzungen und Folgen einer Haftung — 41

- 3. Rechtsquellen des Haftungsrechts im Überblick — 42
 - II. Haftungsbegründung — 44
 - 1. Relevantes Verhalten — 44
 - 2. Relevante Normverstöße — 44
 - 3. Schutzgutbezogenheit — 44
 - 4. Zurechnung — 46
 - 5. Kausalität — 46
 - 6. Relevanz von Verschulden — 47
 - 7. Haftung ohne Normverstoß — 47
 - III. Haftungsfolgen — 48
 - 1. Haftungssubjekte — 48
 - 2. Individualansprüche — 48
 - 3. Haftungsinhalt — 48
 - 4. Haftungsbegrenzung und -ausschluss — 50
 - IV. Geltendmachung von Haftungsansprüchen — 50
- ### C. Zur Rezeption des Unionshaftungsrechts in den Mitgliedstaaten — 51
- I. Grundlagen — 51
 - 1. Obligatorische und fakultative Rezeption — 51
 - 2. Methode der Untersuchung — 52
 - II. Zu Rezeptionen im Staatshaftungsrecht als Rechtsgebiet — 53
 - III. Zu Rezeptionen einzelner Regelungselemente — 56
 - 1. Zum Verhältnis der Regelungselemente verschiedener Regelungsebenen — 56
 - 2. Beispiele obligatorischer Rezeptionen — 56
 - 3. Beispiele fakultativer Rezeptionen — 57

Bibliographie — 58

Abkürzungsverzeichnis — 59

Bernd J. Hartmann

A. Haftung der Europäischen Union

Weil die Europäische Union kein Staat ist, sondern ein zwischen Bundesstaat und Staatenbund angesiedelter „Staatenverbund“ (Bundesverfassungsgericht¹), kann von einer „Staats“-Haftung der Union nur in Anführungszeichen die Rede sein.² Dass die Unionshaftung in einem Handbuch zur Staatshaftung in Europa gleichwohl – in gebotener Kürze – Berücksichtigung findet, geschieht aus zwei Gründen: der eine praktisch, weil diese Haftung angesichts der weitreichenden Kompetenzen der Union namentlich in wirtschaftsrechtlichen Zusammenhängen große Bedeutung erlangen kann, der andere theoretisch, weil im Unionsrecht, wie noch zu zeigen sein wird, die Haftung der Union den Nähr- und Resonanzboden für die Haftung der Mitgliedstaaten liefert.³

I. Grundlagen

1. Rechtsstaatliche Determinanten der Unionsrechtsordnung

In der „Rechtsgemeinschaft“, welche die Europäische Union formt,⁴ ist Rechts-„Staatlichkeit“ ein Wert, auf den sich die Union gründet (Art. 2 S. 1 EUV), ein Ziel, das die Union verfolgt (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 S. 1 EUV), und ein Kennzeichen, das den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ausmacht (Art. 3 Abs. 2 EUV). Die unionale Rechtsstaatlichkeit findet Ausdruck in materiellen Garantien, die ein mit „bemerkenswert starken Kompetenzen“⁵ ausgestatteter Gerichtshof prozessual absichert (vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV): Art. 6 EUV nennt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, welche die Union anerkennt, den Beitritt zur EMRK, den die Union vollzieht, und die Geltung der Grundrechte, wie sie sich auch aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.⁶ Die unionale Rechtsstaatlichkeit findet außerdem – nicht zuletzt – Ausdruck in jener Haftung, welche die EU für eigenes Unrecht übernimmt.⁷

2. Grundsätzliche Voraussetzungen und Folgen einer Haftung

Zum Ersten haftet die Union im Völkerrecht nach dessen allgemeinen Grundsätzen.⁸ Zum Zweiten haftet die Union vertraglich. Diese Haftung bestimmt sich gem. Art. 340 Abs. 1 AEUV nach dem (nationalen) Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist. Zum dritten haftet

1 BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155 (156, 184 ff., 188 ff.); Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, 267 (348, 350, 379); Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (305); Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., Rn. 129.

2 So Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 340 AEUV Rn. 1.

3 Zur Parallelität der Ansprüche vgl. nur EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 Rn. 42 – *Brasserie du pêcheur*; C-352/98 P, Slg. 2000, I-5291, Rn. 41 – *Bergaderm* („nicht ohne besonderen Grund“).

4 Vgl. nur EuGH 294/83, Slg. 1986, 1357, Rn. 23 – *Les Verts/Parlament*; C-2/88 Imm., Slg. 1990, I-3365, Rn. 16 – *Zwartveld u.a.*; in der Sache ebenso bereits EuGH 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – *Costa/E.N.E.L.*

5 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 7 Rn. 17 (dort mit Hervorhebungen); zurückhaltender *dies.*, Europarecht, 5. Aufl. 2011, § 5 Rn. 18.

6 Zum Zusammenhang zwischen Grundrechten und Staatshaftung vgl. den grundlegenden Vorschlag von Grzesick, Rechte und Ansprüche, S. 185 ff.; speziell zum Gemeinschaftsrecht siehe *dens.*, EuR 1998, 417 ff.

7 *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, 2007, Rn. 886.

8 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 47 EUV Rn. 65 ff. (2012); *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 887, 970 ff.; vgl. *Berg*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 340 AEUV Rn. 1 und *Terhechte* ebenda, Art. 47 EUV Rn. 10 ff.

die Union außervertraglich. Diese Haftung gem. Art. 340 Abs. 2 AEUV steht als bedeutsamster der genannten Ansprüche im Fokus dieser Darstellung.

Gem. Art. 340 Abs. 2 AEUV ersetzt die Union „den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“. Die Rechtsfolge des Schadensersatzes steht nach der Rechtsprechung unter drei Voraussetzungen:

„[1.] dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, [2.] dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und [3.] dass zwischen dem Verstoß gegen die dem Urheber des Rechtsakts obliegenden Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht“.⁹

3. Rechtsquellen des Haftungsrechts im Überblick

Die Garantie außervertraglicher Unionshaftung aus Art. 340 Abs. 2 AEUV erfährt in Art. 41 Abs. 3 GRCh grundrechtliche und in Art. 268 AEUV prozessrechtliche Absicherung. Die Europäische Atomgemeinschaft haftet aufgrund des parallel gefassten Art. 188 Abs. 2 EAGV. Dabei stellt der Verweis auf die „allgemeinen Rechtsgrundsätz[e], die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“ (Art. 340 Abs. 3 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh), den Gerichtshof vor eine methodisch anspruchsvolle Aufgabe. Es gilt, die Staatshaftungsregime sämtlicher Mitgliedstaaten durchzusehen, wobei nach einer Erweiterung auch die neuen Mitgliedstaaten nachzutragen sind. Auf der so gewonnenen Grundlage sind die gemeinsamen Haftungsprinzipien rechtsvergleichend zu ermitteln, wobei vorab festzustellen ist, welches Maß an Übereinstimmung das Merkmal der Gemeinsamkeit eigentlich verlangt.¹⁰ Dieser Aufgabe ist der Gerichtshof weitgehend ausgewichen.¹¹ Stattdessen hat das Gericht die Vorschrift als Ermächtigung zur Rechtsfortbildung verstanden und den Haftungstatbestand eigenständig, d.h. richterrechtlich entwickelt.¹² Als Unterfall der Haftung begreift der Gerichtshof auch den Herausgabeanspruch (einer natürlichen oder juristischen Person) wegen ungerechtfertigter Bereicherung. Auch wenn es sich bei diesem Anspruch nicht um eine „Haftung im strengen Sinne“ handele, gebiete der Grundsatz effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dessen Anerkennung.¹³

⁹ EuGH C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Rn. 53 – *Kommission/Camar und Tico*; C-472/00 P, Slg. 2003, I-7541, Rn. 25 – *Kommission/Fresh Marine*; vgl. auch EuGH C-352/98 P, Slg. 2000, I-5291, Rn. 42 mit Rn. 41 – *Bergaderm*; C-440/07, Slg. 2009, I-6458, Rn. 160 – *Kommission/Schneider Electric*.

¹⁰ Vgl. GA Roemer, Schlussanträge 29/69, Slg. 1969, 419 (428) – *Stauder/Ulm*; *Pechstein*, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 674.

¹¹ Immerhin bezieht sich EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 48 – *Köbler* auf die rechtsvergleichenden Überlegungen des GA Léger, Schlussanträge C-224/01, Slg. 2003, I-10245, Rn. 77 ff.

¹² Vgl. nur *Dörr*, in: Sodan/Ziekow, Rn. 103; *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 5 m.w.N.

¹³ EuGH C-47/07 P, Slg. 2008, I-9761, Rn. 49 f. – *Masdar Ltd.*

II. Haftungs begründung

1. Relevantes Verhalten

Erfasst ist jede Amtstätigkeit, also administratives Handeln¹⁴ genauso wie legislatives¹⁵ und judikatives,¹⁶ rechtliches¹⁷ genauso wie tatsächliches,¹⁸ kompetenzgemäßes genauso wie kompetenzwidriges (*ultra vires*), aktives Tun¹⁹ genauso wie (sofern eine Rechtspflicht zum Handeln besteht) Unterlassen.²⁰ Ausgeschlossen bleibt allein außerdienstliches Verhalten, muss der Schaden doch „in Ausübung“ der „Amtstätigkeit“ (Art. 340 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh) verursacht worden sein.²¹ Der als Unterfall der Haftung ausgeflaggte Herausgabeanspruch wegen ungerechtfertigter Bereicherung soll gar kein Verhalten voraussetzen: Es genüge, dass die Union ohne wirksame Rechtsgrundlage bereichert und eine natürliche oder juristische Person im Zusammenhang mit dieser Bereicherung entreichert sei.²²

2. Relevante Normverstöße

Erfasst sind alle Verstöße gegen (höherrangige) Normen, also sowohl das primäre Unionsrecht (einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze und der Unionsgrundrechte) als auch das sekundäre Unionsrecht.²³ Eine Ausnahme gilt für Verstöße gegen Verträge im Sinn des Art. 340 Abs. 1 AEUV; diese sog. vertragliche Haftung richtet sich gem. der genannten Vorschrift nach jenem (mitgliedstaatlichen) Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist (→ A.I.2., bei Fn. 8). Weil der Herausgabeanspruch wegen ungerechtfertigter Bereicherung gar kein Verhalten voraussetzen soll, ist insbesondere kein rechtswidriges Verhalten verlangt, sondern genügt die Rechtsgrundlosigkeit der Bereicherung.²⁴

3. Schutzgutbezogenheit

Die Rechtsnorm, die verletzt wurde, muss individualschützend und die Rechtsverletzung selbst hinreichend qualifiziert sein. Die verletzte Norm ist individualschützend, wenn die Unionsnorm bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen.²⁵ Das ist der Fall, wenn die Norm nicht nur dem Schutz der Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Schutz der individuellen Interessen des Geschädigten zu dienen bestimmt ist (sog. Schutznorm²⁶). Als Schutznormen an-

¹⁴ Beispielhaft EuGH C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 48 f. – *Holcim (Deutschland) AG*; EuG T-178/98, Slg. 2000, II-3331, Rn. 57 ff. – *Fresh Marine/Kommission*.

¹⁵ EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Rn. 11 – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*.

¹⁶ *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, Rn. 598; *dies./Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 914.

¹⁷ EuGH C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 47 – *Holcim (Deutschland) AG*.

¹⁸ Vgl. EuGH 9/69, Slg. 1969, 329, Rn. 11 – *Sayag/Leduc*.

¹⁹ EuGH C-370/89, Slg. 1992, I-6211, Rn. 14 – *SGEEM und Etroy/EIB*.

²⁰ EuGH 24/79, Slg. 1980, 1743, Rn. 8 ff. – *Oberthür/Kommission*; C-370/89, Slg. 1992, I-6211, Rn. 14 ff. – *SGEEM und Etroy/EIB*; C-146/91, Slg. 1994, I-4199, Rn. 58 – *KYDEP/Rat und Kommission*.

²¹ EuGH 9/69, Slg. 1969, 329, Rn. 11 – *Sayag/Leduc*.

²² Vgl. EuGH C-47/07 P, Slg. 2008, I-9761, Rn. 49 – *Masdar Ltd.*

²³ Vgl. EuG T-481/93 u.a., Slg. 1995, II-2941, Rn. 102 vs. 104 – *Exporteurs in Levende Varkens/Kommission*; *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 17.

²⁴ Soeben oben bei Fn. 22.

²⁵ EuGH C-440/07, Slg. 2009, I-6458, Rn. 160 – *Kommission/Schneider Electric*; GA Mengozzi, Schlussanträge C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 56 ff. – *Holcim (Deutschland) AG*.

²⁶ Vgl. *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 917.

erkannt sind etwa die Grundrechte²⁷ und Grundfreiheiten,²⁸ die Diskriminierungsverbote²⁹ sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Vertrauensschutzes³⁰ und der Verhältnismäßigkeit.³¹ Dagegen hat der Gerichtshof Form- und Verfahrensvorschriften, etwa Begründungspflichten,³² als ausschließlich die Allgemeinheit schützend begriffen.

Die Voraussetzung, dass die Verletzung der Schutznorm hinreichend qualifiziert sei,³³ stammt aus dem Urteil in Sachen *Zuckerfabrik Schöppenstedt*.³⁴ Dass eine Verletzung als solche nicht genügt, sondern ein qualifiziertes Maß erreichen muss, begründete der Gerichtshof mit dem Gedanken, dass die Union bei „schwieriger Entscheidungsfindung“³⁵ (genauer: bei einem „Rechtsetzungsakt“, der „wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließt“³⁶) nicht durch mögliche Haftungsklagen behindert werden möge. Die Voraussetzung gilt nicht nur für legislatives,³⁷ sondern auch für administratives³⁸ und judikatives³⁹ Unrecht, nicht nur für wirtschaftspolitische Entscheidungen,⁴⁰ sondern ganz allgemein.⁴¹ Der hinreichend qualifizierte Verstoß ist der „Kern der Tatbestandsvoraussetzungen“ einer Haftung sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten.⁴² Soweit es noch Unterschiede geben sollte,⁴³ sind diese seit *Brasserie du pêcheur und Factortame* aus dem Jahr 1996, jedenfalls aber seit *Bergaderm* aus dem Jahr 2000 aufzulösen (Kohärenzpostulat).⁴⁴ Dann bliebe nur noch die Frage, in welche Richtung.

27 Dörr, in: ders./Grote/Marauhn, Kap. 33 Rn. 124 m.w.N.

28 Pechstein, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 718.

29 Dörr, in: ders./Grote/Marauhn, Kap. 33 Rn. 124 m.w.N.

30 EuGH C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 15 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; EuG T-489/93, Slg. 1994, II-1201, Rn. 42 – *Unifruit Hellas/Kommission*; T-43/98, Slg. 2001, II-3519, Rn. 64 – *Emesa Sugar/Rat*.

31 EuG T-489/93, Slg. 1994, II-1201, Rn. 42 – *Unifruit Hellas/Kommission*; T-43/98, Slg. 2001, II-3519, Rn. 64 – *Emesa Sugar/Rat*.

32 EuGH 106/81, Slg. 1982, 2885, Rn. 14 – *Kind/EWG*; C-119/88, Slg. 1990, I-2189, Rn. 20 – *AERPO u.a./Kommission*.

33 EuGH C-440/07, Slg. 2009, I-6458, Rn. 160 – *Kommission/Schneider Electric*; GA Mengozzi, Schlussanträge C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 56 ff. – *Holcim (Deutschland) AG*.

34 EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Rn. 11 – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*; vgl. auch EuGH 74/74, Slg. 1975, 533, Rn. 16 – *CNTA*; 83/76 u.a., Slg. 1978, 1209, Rn. 4 – *HNL* und zur Entwicklung der Rechtsprechung *Herdegen*, Haftung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 124 ff.; ders., Zur Haftung für fehlerhafte Verordnungen im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, NVwZ 1984, 344 ff.; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 719 ff.

35 *Wurmest*, Grundzüge, S. 23.

36 EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Leitsatz 3 und Rn. 11 – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*; in der Sache ebenso EuGH 74/74, Slg. 1975, 533, Rn. 16 – *CNTA*; 83/76, Slg. 1978, 1209, Rn. 4 – *HNL*.

37 Beispielhaft EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Rn. 11 f. – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*.

38 EuGH C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Rn. 55 – *Kommission/Camar und Tico*; C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 47 ff. – *Holcim (Deutschland) AG*; Dörr, in: Sodan/Ziekow, Rn. 105; vgl. aber *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 12 mit Differenzierungen und Rn. 22 mit der Beobachtung, dass sich „das, was formal als Rechtsetzung gekennzeichnet wird, in der Sache – vor allem im Agrarbereich – als administratives Handeln“ darstellt.

39 Dörr, in: Sodan/Ziekow, Rn. 105 („gesamten Bereich der amtlichen Unionstätigkeit“).

40 Vgl. EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Rn. 11 – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*.

41 Dörr, in: ders./Grote/Marauhn, Kap. 33 Rn. 122, 126, 128; *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 919.

42 V. Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 600. Zu den Kriterien, nach denen sich die hinreichende Qualifikation bestimmt → B.II.3.

43 Vgl. *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 715 f.; *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 18 und 20.

44 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 41 – *Brasserie du pêcheur*; C-352/98 P, Slg. 2000, I-5291, Rn. 41 – *Bergaderm* („nicht ohne besonderen Grund“); ebenso GA Mischo, Schlussanträge C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357 Rn. 70 f. – *Francoovich*; GA Tesaura, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 66, 62 – *Brasserie du pêcheur*; GA Léger, Schlussanträge C-5/94, Slg. 1996, I-2553 Rn. 128 ff., 138 ff. – *Hedley Lomas*; ders., Schlussanträge C-224/01, Slg. 2003, I-10243 Rn. 128 – *Köbler*; zustimmend v. *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 8), Art. 288 EGV Rn. 129 (2008); *Böhm*, Voraussetzungen einer Staatshaftung bei Verstößen gegen primäres Gemeinschaftsrecht, JZ 1997, 53 (55); *Dörr/Lenz*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, 2006, Rn. 231; *Streinz*, Anmerkungen zu dem EuGH-Urteil in der Rechtssache *Brasserie du Pêcheur und Factortame*, EuZW 1996, 201 (203); *Grzeszick*, CMLR 48 (2011), 907 (923); *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 1 mit 25.

4. Zurechnung

Erfasst ist das Verhalten

- eines jeden Organs der Union,⁴⁵ also jeder Einrichtung, die entweder „im Namen und für Rechnung“ der Union handelt oder die „durch den Vertrag errichte[t]“ wurde und „zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft“ beiträgt⁴⁶ (einschließlich der Gerichte⁴⁷) genauso wie
- der Europäischen Zentralbank, eines Organs der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 6 EUV, Art. 282 Abs. 3 S. 1 AEUV), gegen die das Unionsrecht in Art. 340 Abs. 3 AEUV einen eigenen Haftungsanspruch gewährt, und
- eines jeden Bediensteten der Union, also jedes Unionsbeamten, jedes sonst bei der Union Beschäftigten und jeder Person, derer die EU sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient^{48, 49}

5. Kausalität

Gem. Art. 340 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh erfasst die Haftung den „verursachten“ Schaden. Es muss also ein Kausalzusammenhang zwischen dem relevanten Verhalten und dem entstandenen Schaden bestehen. Der Gerichtshof verlangt in diesem Zusammenhang „unmittelbare“ Kausalität.⁵⁰ Die Literatur deutet die Unmittelbarkeit im Sinn der Adäquanz.⁵¹ Danach ist ein relevantes Verhalten kausal für den entstandenen Schaden, wenn es nach allgemeiner Lebenserfahrung typischerweise geeignet ist, einen Schaden wie den eingetretenen zu verursachen.⁵²

6. Relevanz von Verschulden

Der Europäische Gerichtshof hat die Frage, ob die Haftung Verschulden voraussetzt, einst ausdrücklich offen gelassen.⁵³ Die Kriterien des qualifizierten Verstoßes (→ B.II.3.) zeigen aber, dass keine notwendige Voraussetzung der Haftung vorliegt. Für die Verschuldensunabhängigkeit der Unionshaftung spricht auch das Kohärenzpostulat.⁵⁴ Ein Verschulden des Amtsträgers oder des Unionsorgans stellt daher keine eigene Haftungsvoraussetzung dar.⁵⁵

⁴⁵ Ruffert (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 8.

⁴⁶ EuGH C-370/89, Slg. 1992, I-6211, Rn. 15 bzw. 12 – *SGEEM und Etroy/EIB*; *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 902.

⁴⁷ Ruffert (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 23.

⁴⁸ Vgl. EuGH 33/82, Slg. 1985, 2759, Rn. 33 ff., insbes. Rn. 35 – *Murri frères/Kommission*.

⁴⁹ Ausführlich *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 708 f.

⁵⁰ EuGH 64/76 u.a., Slg. 1979, 3091, Rn. 21 – *Dumortier frères*; C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Rn. 53 – *Kommission/Camar und Tico*; C-472/00 P, Slg. 2003, I-7541, Rn. 25 – *Kommission/Fresh Marine*.

⁵¹ *Herdegen/Rensmann*, ZHR 161 (1997), 522 (552); *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 734.

⁵² *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 929.

⁵³ EuGH 267/82, Slg. 1986, 1907, Rn. 33 – *Développement SA und Clemessy/Kommission*.

⁵⁴ Zum Kohärenzpostulat → A.II.3., bei Fn. 44, zur Verschuldensunabhängigkeit der Haftung der Mitgliedstaaten unten B.II.6.

⁵⁵ *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, Rn. 106; *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 70 Rn. 20; vgl. auch *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 901 (Verschulden „nicht unbedingt“ Voraussetzung).

7. Haftung ohne Normverstoß

Der Europäische Gerichtshof lehnt die Haftung für rechtmäßiges Handeln ausdrücklich ab.⁵⁶ Zwischenzeitlich hatte die Rechtsprechung Andeutungen gemacht,⁵⁷ die sich als Anerkennung einer Rechtmäßigkeitshaftung verstehen ließen.⁵⁸

III. Haftungsfolgen

1. Haftungssubjekte

Für den Schaden haften die Union und die Europäische Zentralbank unmittelbar, d.h. unabhängig von der persönlichen Haftung des Amtsträgers. Das bestimmen Art. 340 Abs. 2 bzw. 3 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh ausdrücklich. Der Rückgriff der Union gegen den Amtsträger richtet sich nach Art. 340 Abs. 4, Art. 336 AEUV i.V.m. dem Statut der Beamten der Europäischen Union.

2. Individualansprüche

Anspruchs- und klageberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen, also auch Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts wie etwa Länder und Gemeinden.⁵⁹ Ob die Mitgliedstaaten erfasst sind, ist umstritten.⁶⁰

3. Haftungsinhalt

Der Anspruch ist auf Schadensersatz gerichtet, wie sich aus Art. 268 AEUV ergibt. Der Schaden ist dabei die „Differenz“ zwischen der Vermögenssituation, die „bei normalem Lauf der Dinge“, d.h. insbesondere bei rechtmäßiger Behandlung, eingetreten wäre und der tatsächlich eingetretenen Vermögenssituation.⁶¹ Dieser Schaden ist voll zu ersetzen (Totalreparation). Erfasst sind insbesondere immaterielle Schäden⁶² und entgangene Gewinne.⁶³ Die Höhe des Schadens bestimmt sich nach dem Unterschied zwischen der tatsächlichen Lage und dem Zustand, der ohne das schädigende Ereignis bestünde (sog. Differenzhypothese).⁶⁴ Der Ersatz wird „in aller Re-

⁵⁶ EuGH C-120/06 P u.a., Slg. 2008, I-6513, Rn. 167 ff. – *FIAMM*; zustimmend *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 25; krit. *Haack*, Luxemburg locuta, causa finita: Außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten adé?, EuR 2009, 667 (669 ff.) („nicht das letzte Wort“).

⁵⁷ Vgl. EuGH C-237/98 P, Slg. 2000, I-4549, Rn. 19 – *Dorsch Consult/Rat und Kommission* („Die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für ‚rechtmäßiges‘ Handeln ...“); C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 47 – *Holcim (Deutschland) AG* („Die Entstehung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist von der Erfüllung mehrerer Voraussetzungen abhängig, zu denen, wenn die Rechtswidrigkeit eines Rechtsakts in Frage steht, ...“); EuG T-184/95, Slg. 1998, II-667, Rn. 59 – *Dorsch Consult/Rat und Kommission* („Haftung der Gemeinschaft für rechtswidriges oder rechtmäßiges Handeln“); T-383/00, Slg. 2005, II-5459, Rn. 173 ff. – *Beamglow/Parlament u.a.*

⁵⁸ Vgl. *Haack*, Grundsätzliche Anerkennung der außervertraglichen Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten nach Art. 288 Abs. 2 EG, EuR 2006, 696 (705) (EuG habe „ausdrücklich die außervertragliche Haftung für rechtmäßiges Organverhalten im Grundsatz anerkannt“); *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 915, 922 ff.

⁵⁹ Vgl. *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, Rn. 100; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 675, 685 f.; *Middeke*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2003, § 9 Rn. 9 m.w.N.

⁶⁰ Dagegen *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 684, 687 f. m.w.N.

⁶¹ Vgl. EuGH C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 26 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; C-243/05 P, Slg. 2006, I-10833, Rn. 26 ff. – *Agraz u.a./Kommission*.

⁶² EuGH 110/63, Slg. 1965, 860, 880 – *Willame/Kommission*; 10/72 u.a., Slg. 1973, 763, Rn. 23/25 – *Di Pillo/Kommission*; 180/87, Slg. 1988, 6141, Rn. 13 – *Hamill/Kommission*; C-308/87, Slg. 1994, I-341, Rn. 36 ff. – *Grifoni/EAG*.

⁶³ EuGH C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 26 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; C-308/87, Slg. 1994, I-341, Rn. 20 – *Grifoni/EAG*.

⁶⁴ Vgl. EuGH 29/63 u.a., Slg. 1965, 1197, 1234 – *SA des Laminiers/Hohe Behörde der EGKS* („einzig brauchbar[e] Methode“); 238/78, Slg. 1979, 2955, Rn. 13 – *Ireks-Arkady/Rat und Kommission*; 64/76 u.a., Slg. 1979, 3091, Rn. 14 –

gel⁶⁵ in Geld geleistet (unter Einschluss von Zinsen⁶⁶). Der Europäische Gerichtshof hat aber auch schon auf Naturalrestitution erkannt.⁶⁷

4. Haftungsbegrenzung und -ausschluss

Den Anspruch begrenzt ein schadensrechtliches Bereicherungsverbot: Mehr als den Schaden kann der Geschädigte nicht verlangen.⁶⁸ Eine ungenau⁶⁹ „Mitverschulden“ genannte Mitverantwortlichkeit des Geschädigten wirkt ebenfalls anspruchsmindernd.⁷⁰ Ein Mitverschulden liegt aber nicht schon dann vor, wenn der Geschädigte es unterlässt, die Rechtsverletzung der Union zunächst mit einer Nichtigkeits- (gem. Art. 263 AEUV) oder einer Untätigkeitsklage (gem. Art. 265 AEUV) anzugreifen.⁷¹ Die Schadensersatzklage ist nach der Rechtsprechung erst dann unzulässig, wenn das Klagebegehren nicht auf Schadensersatz, sondern in Wahrheit auf die Aufhebung einer bestandskräftigen Entscheidung und die Beseitigung ihrer Folgen gerichtet wäre.⁷² Ist auch mitgliedstaatlicherseits ein Rechtsweg eröffnet, dürfte der Bürger eine solche gegebene,⁷³ geeignete⁷⁴ und zumutbare⁷⁵ Rechtsschutzmöglichkeit prozessual vorrangig zu nutzen haben.⁷⁶ Die Unionsgerichtsbarkeit, die diese Voraussetzung bürgerfreundlich handhabt, würde in einem solchen Fall erst nach der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs prüfen, ob ein Schaden verbleibt, den die Union zu ersetzen hat.⁷⁷

Dumortier frères/Rat; C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 26 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, Rn. 107; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 733; *Ruffert* (Fn. 2), Art. 340 AEUV Rn. 26; *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 926.

⁶⁵ *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (Fn. 7), Rn. 930; vgl. auch *Dörr*, in: *ders./Grote/Marauhn*, Kap. 33 Rn. 132 (grundsätzlich nur Ersatz in Geld).

⁶⁶ EuGH 110/63, Slg. 1965, 860, 880 – *Willame/Kommission*; C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 35 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; C-308/87, Slg. 1994, I-341, Rn. 43 – *Grifoni/EAG*; EuG T-134/01, Slg. 2002, II-3909, Rn. 78 – *Hans Fuchs/Kommission*.

⁶⁷ EuGH 19/69 u.a., Slg. 1970, 325, Rn. 45/48 – *Richez-Parise u.a./Kommission*.

⁶⁸ So der Sache nach EuGH 241/78 u.a., Slg. 1979, 3017, Rn. 15 – *DGV*; vgl. auch *Wurmnest*, Grundzüge, S. 95, und *Jansen*, Struktur, S. 163.

⁶⁹ Zur Verschuldensunabhängigkeit des Anspruchs bereits → A.II.6.

⁷⁰ EuGH 145/83, Slg. 1985, 3539, Rn. 53f. – *Adams/Kommission*; C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 33 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; C-308/87, Slg. 1990, I-1203, Rn. 17 – *Grifoni/EAG*.

⁷¹ Vgl. EuGH 5/71, Slg. 1971, 975, Rn. 2f. – *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat*; EuG T-20/94, Slg. 1997, II-595, Rn. 115, 128 – *Hartmann/Rat und Kommission*; T-178/98, Slg. 2000, II-3331, Rn. 49 – *Fresh Marine/Kommission*; *Ehlers*, in: *ders./Schoch* (Hrsg.), *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, 2009, § 8 Rn. 65, § 10 Rn. 24; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 696ff.

⁷² EuGH 25/62, Slg. 1963, 211, 239f. – *Plauemann/Kommission*; 175/84, Slg. 1986, 753, Rn. 33 – *Krohn/Kommission*; EuG T-93/95, Slg. 1998, II-195, Rn. 48 – *Laga/Kommission*; T-178/98, Slg. 2000, II-3331, Rn. 50 – *Fresh Marine/Kommission*; T-180/00, Slg. 2002, II-3985, Rn. 139ff. – *Astipescas/Kommission*; vgl. aber *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 2), Art. 268 AEUV Rn. 6.

⁷³ Vgl. EuGH 197/80 u.a., Slg. 1981, 3211, Rn. 7ff. – *Ludwigshafener Walzmühle/Rat und Kommission*.

⁷⁴ Vgl. EuGH 281/82, Slg. 1984, 1969, Rn. 11ff. – *Unifrex/Kommission und Rat*.

⁷⁵ Vgl. EuGH 62/83, Slg. 1984, 2295, Rn. 15ff. – *Eximo/Kommission*.

⁷⁶ *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 702 m.w.N. aus der Literatur.

⁷⁷ EuGH 5/66 u.a., Slg. 1967, 332, 356 – *Kampffmeyer u.a./Kommission*.

IV. Geltendmachung von Haftungsansprüchen

1. Rechtsweg

Den Amtshaftungsanspruch gegen die Union macht der Bürger im Wege der Amtshaftungsklage⁷⁸ (auch: Schadensersatzklage)⁷⁹ gem. Art. 268 i.V.m. Art. 340 Abs. 2, 3 AEUV geltend. Erstinstanzlich zuständig ist für Klagen natürlicher und juristischer Personen gem. Art. 256 Abs. 1 AEUV das Gericht (EuG); nur für Klagen der Mitgliedstaaten ist gem. Art. 51 EuGH-Satzung ausschließlich der Gerichtshof (EuGH) zuständig.⁸⁰ Obwohl es die Union ist, die den Schadensersatz schuldet (→ A.III.1.), ist die Klage nach der Rechtsprechung gegen das verantwortliche Organ oder die verantwortliche Einrichtung zu richten.⁸¹ Der Klageerhebung muss eine Aufforderung an die Union, den Schaden zu ersetzen, nicht vorangehen, wie sich im Umkehrschluss aus Art. 46 Abs. 1 S. 2 des Protokolls (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH-Satzung) ergibt.⁸²

2. Beweisfragen

Der Schaden muss bereits tatsächlich eingetreten,⁸³ zumindest aber unmittelbar bevorstehen und mit hinreichender Sicherheit vorhersehbar sein,⁸⁴ ohne dass deshalb seine genaue Höhe schon feststehen müsste.⁸⁵ Steht sie nicht fest, ist es zulässig, (unbeziffert) auf Feststellung der Haftung dem Grunde nach zu klagen.⁸⁶ Die Darlegungs- und Beweislast für die anspruchsbegründenden Umstände trifft den Kläger.⁸⁷ Dieser hat insbesondere die Rechtswidrigkeit des Unionshandelns,⁸⁸ den Schadenseintritt,⁸⁹ die Kausalität⁹⁰ und den Schadensumfang⁹¹ darzulegen.

3. Verjährung

Der Amtshaftungsanspruch verjährt (materiell-rechtlich) gem. Art. 46 Abs. 1 S. 1 EuGH-Satzung innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt des Ereignisses, das ihm zugrunde liegt.⁹² Der EuGH

78 Arndt/Fischer/Fetzer, Europarecht, 10. Aufl. 2010, vor Rn. 290.

79 Schweitzer/Hummer, Europarecht (Fn. 16), Rn. 604; dies./Obwexer, Europarecht (Fn. 7), Rn. 933.

80 Vgl. aber oben bei Fn. 60.

81 Vgl. EuGH C-234/02 P, Slg. 2004, I-2803, Rn. 67 – *Bürgerbeauftragter/Lamberts*; vgl. Dörr, in: Sodan/Ziekow, Rn. 100; Pechstein, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 689.

82 Cremer (Fn. 72), Art. 268 AEUV Rn. 4.

83 EuGH 67/75 u.a., Slg. 1976, 391, Rn. 22/23 – *Lesieur/Kommission*; 26/74, Slg. 1976, 677, Rn. 21/24 – *Roquette/Kommission*; 197/80 u.a., Slg. 1981, 3211, Rn. 50 – *Ludwigshafener Walzmühle/Rat und Kommission*.

84 EuGH 56/74 u.a., Slg. 1976, 711, Rn. 6 – *Kampffmeyer/Kommission und Rat*; 44/76, Slg. 1977, 393, Rn. 8 – *Eierkontor/Rat und Kommission*; 281/84, Slg. 1987, 49, Rn. 14 – *Zuckerfabrik Bedburg/Rat und Kommission*.

85 EuGH 59/83, Slg. 1984, 4057, Rn. 9 – *Biovilac/EWG*; 281/84, Slg. 1987, 49, Rn. 14 – *Zuckerfabrik Bedburg/Rat und Kommission*; C-243/05 P, Slg. 2006, I-10833, Rn. 26 ff. – *Agraz u.a./Kommission*.

86 EuGH 90/78, Slg. 1979, 1081, Rn. 7 f. – *Granaria/Rat und Kommission*.

87 Pechstein, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 691, 736.

88 EuGH 26/74, Slg. 1976, 677, Rn. 21/24 – *Roquette/Kommission*; EuG T-184/95, Slg. 1998, II-667, Rn. 60 – *Dorsch Consult/Rat und Kommission*; T-94/98, 26.6.2008, Rn. 60 – *Alferink*.

89 EuGH 26/74, Slg. 1976, 677, Rn. 21/24 – *Roquette/Kommission*; C-362/95 P, Slg. 1997, I-4775, Rn. 31 – *Blackspur DIY u.a./Rat und Kommission*; C-243/05 P, Slg. 2006, I-10833, Rn. 27 – *Agraz u.a./Kommission*.

90 EuGH 197/80 u.a., Slg. 1981, 3211, Rn. 50 f. – *Ludwigshafener Walzmühle/Rat und Kommission*.

91 EuGH C-362/95 P, Slg. 1997, I-4775, Rn. 31 – *Blackspur DIY u.a./Rat und Kommission*; vgl. aber auch EuGH C-243/05 P, Slg. 2006, I-10833, Rn. 39 f. – *Agraz u.a./Kommission*.

92 Vgl. EuGH C 51/05 P, Slg. 2008, I-5341, Rn. 53 ff. – *Kommission/Cantina sociale di Dolianova u.a.*

weist Klagen, die verjährte Ansprüche geltend machen, freilich von Amts wegen als (prozessrechtlich) unzulässig ab.⁹³

4. Vollstreckung

Entscheidet der Gerichtshof zunächst nur über den Haftungsgrund (→ A.IV.2.), ergeht ein (nicht vollstreckungsfähiges) Feststellungsurteil. Verurteilt der Gerichtshof die Union zum Schadensersatz, ist das Leistungsurteil gem. Art. 280, 299 AEUV durchzusetzen.

B. Unionsrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten⁹⁴

I. Grundlagen

1. Rechtsstaatliche Determinanten der Unionsrechtsordnung

Der rechtsstaatliche Gedanke des Rechtsschutzes bestimmt nicht nur das Unionsrecht (→ A.I.1.), sondern steht zugleich hinter sämtlichen Gründen, aus denen der Gerichtshof die Haftung der Mitgliedstaaten folgert. Das versteht sich für den ersten dieser Gründe, des Unionsrechts „volle Wirksamkeit“.⁹⁵ Der zweite Grund, der Grundsatz der Unionstreue, begründet eine „allgemeine Kooperationspflicht“⁹⁶ zwischen der Union einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits. Unionstreue meint, ins Konkrete gewendet, in diesem Zusammenhang die Pflicht der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht zu wahren, und bei Verstößen dagegen effektiven Rechtsschutz zu gewähren,⁹⁷ und zielt so ebenfalls auf den Schutz des Rechts.⁹⁸ Der dritte Geltungsgrund ist der geschriebene Haftungsanspruch gegen die Union selbst: Der Schutz des Unionsrechts dürfe nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob ein Mitgliedstaat oder die Union es verletze.⁹⁹ Ist Rechtsschutz das Leitmotiv europäischer Staatshaftung,¹⁰⁰ zählt der unionale Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten seinerseits zu den rechtsstaatlichen Determinanten der Unionsrechtsordnung.

⁹³ Vgl. EuGH C 51/05 P, Slg. 2008, I-5341, Rn. 73 – *Kommission/Cantina sociale di Dolianova u.a.*; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 694.

⁹⁴ Abschnitt B. vor allem enthält Passagen, die ich aus meiner Habilitationsschrift „Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung“, 2013, übernommen habe.

⁹⁵ EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 32f. – *Francovich*; zustimmend etwa *Seltenreich*, Die *Francovich*-Rechtsprechung, S. 63; *Skouris*, 50 Jahre Römische Verträge – Rückblick und Ausblick aus der Perspektive der Europäischen Gerichtsbarkeit, in: Schulze/Walter (Hrsg.), 50 Jahre Römische Verträge, 2008, S. 17 (21); krit. beispielsweise von *Danwitz*, JZ 1994, 335 (339f.); *Eilmansberger*, Rechtsfolgen und subjektives Recht im Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 46ff.; *Hidien*, Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten, S. 14; *Ossenbühl*, DVBl 1992, 993 (995). Zum Prinzip des *effet utile*, in dem dieser Grund seinerseits wurzelt, vgl. nur *Herdegen*, Europarecht, § 8 Rn. 47, 74; *Streinz*, Europarecht, Rn. 486.

⁹⁶ *Haltern*, Europarecht, Rn. 843; vgl. auch *Jarass*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), 173 (195f.) („Gemeinschaftsloyalität“ und „Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit“); *Marauhn*, Unionstreue, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl. 2010, § 7 Rn. 13ff.

⁹⁷ Vgl. EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 36 – *Francovich*; von *Danwitz*, DVBl 1997, 1 (5); *Marauhn*, Unionstreue (Fn. 96), § 7 Rn. 19f.; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV, Rn. 32.

⁹⁸ Vgl. auch *Böhm*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 96), § 12 Rn. 85; *Jarass*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S. 7; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 2), Art. 4 EUV, Rn. 35; *Marauhn*, Unionstreue (Fn. 96), § 7 Rn. 32; *Streinz*, Europarecht, Rn. 169.

⁹⁹ Zum Kohärenzpostulat → A.II.3., bei Fn. 44.

¹⁰⁰ Vgl. nur *Jarass*, Grundfragen (Fn. 98), S. 125; *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999, S. 162, 397f.

2. Grundsätzliche Voraussetzungen und Folgen einer Haftung

Der unionsrechtliche Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten (kürzer: der unionale Haftungsanspruch) besteht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unter den drei bekannten (→ A.I.2., bei Fn. 9) Voraussetzungen, die „erforderlich und ausreichend“ sind, um die Haftung zu begründen.¹⁰¹ Mit den Worten des EuGH:

„[1.] Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt die Verleihung von Rechten an die Geschädigten, [2.] der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und [3.] zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang“.¹⁰²

Das Unionsrecht garantiert damit die, wie es heißt, „Kernvoraussetzungen“¹⁰³ des Haftungsanspruchs; andere Autoren sprechen von einem „Mindesthaftungsstandard“¹⁰⁴ oder einem „Rumpftatbestand“.¹⁰⁵

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, erhält der Geschädigte „angemessen[en]“¹⁰⁶ Schadensersatz.¹⁰⁷ Das Unionsrecht überlässt die nähere Ausgestaltung dem nationalen Recht.¹⁰⁸ Dieses unterliegt dabei seinerseits unionsrechtlichen Grenzen: Es darf die unionsrechtlich angeordnete Mitgliedstaatshaftung nicht unterlaufen. Das sichert die – allgemeine, d.h. auch außerhalb des Haftungsrechts geltende – „Doppelschranke“¹⁰⁹ aus Äquivalenz- und – wichtiger noch¹¹⁰ – Effektivitätsprinzip. Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass Fälle unionsrechtlicher Staatshaftung keine (für den Geschädigten) ungünstigere Rechtsfolge zeitigen als (nationale) Fälle ohne Unionsbezug (Grundsatz der Gleichwertigkeit; Verbot der Diskriminierung), und garantiert so ein gleiches Niveau. Das Effektivitätsprinzip gebietet, dass eine Entschädigung zu erlangen nicht praktisch unmöglich oder – noch einmal wichtiger – auch nur übermäßig erschwert werden darf (Verbot der Vereitelung), und garantiert so ein hinreichendes Niveau.¹¹¹

101 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 Rn. 66 – *Brasserie du pêcheur*; vgl. bereits EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357 Rn. 41 – *Francoovich*.

102 Zuletzt EuGH C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 47 – *Fuß*; vgl. auch *Jarass/Beljin*, Casebook Grundlagen des EG-Rechts, 2003, S. 75 f. (fünf Merkmale), *Rebhahn*, in: Koziol/Schulze, Rn. 9/10 (S. 182) (sieben), jeweils ohne Unterschied in der Sache.

103 *Haltern*, Europarecht, Rn. 834; vgl. *Hatje*, EuR 1997, 297 (304) („Haftungskern“).

104 *Jarass/Beljin*, Casebook (Fn. 102), S. 76; in der Sache ebenso *Ehlers*, JZ 1996, 776 (777); *Rebhahn*, in: Koziol/Schulze, Rn. 9/8.

105 *Baldus*, in: ders./Grzeszick/Wienhues, Staatshaftungsrecht. Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen, 3. Aufl. 2009, Rn. 560; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 618.

106 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 82, 90 – *Brasserie du pêcheur*; C-94/95 u.a., Slg. 1997, I-4006, Rn. 48 – *Bonifaci u.a. und Berto u.a.*; C-373/95, Slg. 1997, I-4051, Rn. 36 – *Maso u.a.*

107 In der Literatur ist umstritten, ob unter diesen Voraussetzungen Naturalrestitution gewährt werden muss, so *Detterbeck*, AöR 125 (2000), 202 (247), oder eine Entschädigung in Geld ausreicht, so *Jarass*, Grundfragen (Fn. 98), S. 121 f. Der Europäische Gerichtshof hat zu der Frage bisher lediglich entschieden, dass Schäden durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie auch durch eine rückwirkende Umsetzung beseitigt werden können, vgl. EuGH C-94/95 u.a., Slg. 1997, I-4006, Rn. 51 – *Bonifaci u.a. und Berto u.a.*

108 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 42 f. – *Francoovich*; C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 Rn. 67, 83 – *Brasserie du pêcheur*; C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Rn. 27 – *Palmisani*.

109 *Von Danwitz*, DVBl 1997, 1 (7).

110 *Jans/de Lange/Prechal/Widdershoven*, Europeanisation of Public Law, 2007, S. 43 f.

111 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 90 – *Brasserie du pêcheur*; C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Rn. 27 – *Palmisani*; C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 203 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 123 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 62 – *Fuß*.

3. Rechtsquellen des Haftungsrechts im Überblick

Den unionsrechtlichen Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten hat der Europäische Gerichtshof in einer – und hier stimmt der Ausdruck wirklich – „grundlegenden“¹¹² Entscheidung, dem „berühmt gewordenen“¹¹³ Urteil *Francovich/Italienische Republik*,¹¹⁴ geschaffen und insbesondere in Sachen *Brasserie du pêcheur und Factortame*,¹¹⁵ *Dillenkofer*,¹¹⁶ *Köbler*¹¹⁷ und *Traghetti del Mediterraneo*¹¹⁸ fortgeführt.

Über das Gebot der „volle[n] Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen“¹¹⁹ als dem „alles beherrschenden Prinzip“,¹²⁰ der „wesentlichen“ Begründung¹²¹ des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs, heißt es in Sachen *Francovich*:

„Nach ständiger Rechtsprechung müssen die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden haben, die volle Wirkung dieser Bestimmungen gewährleisten und die Rechte schützen, die das Gemeinschaftsrecht dem Einzelnen verleiht [...] Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, daß seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.“¹²²

Der zweite Grund, der Grundsatz der Gemeinschaftstreue, ist heutzutage treffender Grundsatz der Unionstreue zu nennen, vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV, und wurde bereits behandelt (→ B.I.1., bei Fn. 96 ff.). Gleiches gilt für die Kohärenz von mitgliedstaatlicher und Unionshaftung der Mitgliedstaaten (a.a.O., bei Fn. 99 f.). Den Geltungsgrund der Unionshaftung hat der Europäische Gerichtshof nicht schon in der Leitentscheidung *Francovich* anerkannt, sondern erst in der Folgeentscheidung *Brasserie du pêcheur und Factortame* als „neue dogmatische Grundlage“¹²³ ergänzt.¹²⁴

112 *Hailbronner/Jochum*, Europarecht I, 2005, Rn. 759, 784; *Jochum*, in: Hailbronner/Wilms (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Loseblatt, Art. 288 EGV Rn. 3 (Stand: 11. EL, 2006); vgl. *Hummer/Vedder/Lorenzmeier*, Europarecht in Fällen, 5. Aufl. 2012, S. VII mit S. 218 („leading case“).

113 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 596; vgl. auch *Eilmansberger*, Rechtsfolgen (Fn. 95), S. 26 („eines der, wenn nicht das meistkommentierte EuGH-Urteil überhaupt“).

114 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357 – *Francovich*; vgl. nur *Granger*, E.L.Rev. 32 (2007), 157 („no small revolution“); *Streinz*, Vollzug des europäischen Rechts durch deutsche Staatsorgane, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 218 Rn. 38; *Tomuschat*, Das *Francovich*-Urteil des EuGH, in: Due/Lutter/Schwarze (Hrsg.), FS U. Everling, Bd. II, 1995, S. 1585 („Meilenstein der Rechtsentwicklung“).

115 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 – *Brasserie du pêcheur*; vgl. nur *Hermes*, Die Verwaltung 31 (1998), 371 (372 ff.).

116 EuGH C-178/94 u.a., Slg. 1996, I-4845 – *Dillenkofer*; vgl. nur *Wurmnest*, in: *Magnus/Wurmnest*, Casebook Europäisches Haftungs- und Schadensrecht, 2002, S. 58.

117 EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239 – *Köbler*; vgl. nur *Epiney*, Neuere Rechtsprechung des EuGH in den Bereichen institutionelles Recht, allgemeines Verwaltungsrecht, Grundfreiheiten, Umwelt- und Gleichstellungsrecht, NVwZ 2004, 1067 (1067 f.); *Gundel*, EWS 2004, 8 (16); *Kluth*, DVBl 2004, 393; *Wegener*, EuR 2004, 84 (86, 91).

118 EuGH C-173/03, Slg. 2006, I-5177 – *Traghetti del Mediterraneo*; vgl. *Stettner*, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblatt, A.IV., Rn. 76 (Stand: März 2009).

119 Nachweise oben Fn. 95.

120 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 601, vgl. auch S. 596, 600, 621; in der Sache ebenso *von Danwitz*, DVBl 1997, 1 (6); *Wurmnest*, in: *Magnus/Wurmnest*, Casebook (Fn. 116), S. 56.

121 *C. Dörr*, Neues zum unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch, WM 2010, 961 (961).

122 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 32 f. – *Francovich*.

123 *Haltern*, Europarecht, Rn. 844; in der Sache ebenso *Martin-Ehlers*, Grundlagen einer gemeinschaftsrechtlich entwickelten Staatshaftung, EuR 1996, 376 (384).

124 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 41 – *Brasserie du pêcheur*.

Vor *Francovich* hatte es der Europäische Gerichtshof noch abgelehnt, die Haftung der Mitgliedstaaten richterrechtlich zu begründen,¹²⁵ doch ließ dieser Fall das Bedürfnis, den Anspruch einzuräumen, als unabwendbar erscheinen:¹²⁶ Italien verweigerte standhaft die Umsetzung einer Richtlinie, obwohl der Gerichtshof die Vertragsverletzung bereits festgestellt hatte.¹²⁷ Weil die Richtlinie nicht unmittelbar anzuwenden war¹²⁸ und weitere Möglichkeiten, das Unionsrecht durchzusetzen, fehlten,¹²⁹ schuf der Gerichtshof den Haftungsanspruch als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten, das Gemeinschaftsrecht zu wahren,¹³⁰ und als Sanktionsinstrument, falls es doch zu Rechtsverletzungen kommt.¹³¹ Dass der Gerichtshof einen Mitgliedstaat mittlerweile sehr wohl bereits im Ausgangsverfahren zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds verurteilen kann (vgl. Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV),¹³² lässt den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch unberührt.¹³³ Dieser Haftungsanspruch ist mehr als ein „Lückenfüller“.¹³⁴ Das zeigt der Kreis der Anspruchsberechtigten: Geschädigte Einzelne (seien es natürliche, seien es juristische Personen) vermögen nur den Haftungsanspruch durchzusetzen; Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und Sanktionszahlungen zu beantragen, ist gem. Art. 258 Abs. 2 AEUV der Kommission vorbehalten.¹³⁵

Zum Haftungsrecht zählt auch der Anspruch auf Erstattung von Abgaben und Steuern.¹³⁶ Der Anspruch setzt voraus, dass ein Mitgliedstaat diese unter Verstoß gegen das Unionsrecht erhoben hat, und zeitigt die Folge, dass der Mitgliedstaat die rechtsgrundlos erlangte Zahlung –

125 EuGH 60/75, Slg. 1976, 45, Rn. 6f. – *Russo/Aima*.

126 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 598.

127 EuGH 22/87, Slg. 1989, I-143, Rn. 1, 38 – *Kommission/Italien*.

128 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 26 – *Francovich*.

129 Vgl. Art. 171 EWG vs. Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EGV und Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV sowie beispielhaft EuGH 22/87, Slg. 1989, I-143, Rn. 38 und nach Rn. 39 – *Kommission/Italien*.

130 GA *Mischo*, Schlussanträge C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 92 – *Francovich* („Schließlich hat der hier vorgeschlagene Weg den großen Vorteil, einen starken Anreiz dafür zu bilden, daß die Mitgliedstaaten die Richtlinien innerhalb der vorgeschriebenen Frist umsetzen“; dort ohne Hervorhebung); zustimmend etwa *Haltern*, Europarecht, Rn. 856; *Pechstein*, EU-Prozessrecht (Fn. 10), Rn. 320.

131 Vgl. nur GA *Mischo*, Schlussanträge C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 92 – *Francovich*; GA *Tesaro*, Schlussanträge C-46/93, Slg. 1996, I-1029, Rn. 12, 17, 26 – *Brasserie du pêcheur*; ebenso etwa *van den Bergh/Schäfer*, E.L.Rev. 23 (1998), 552 (567); *dies.*, JITE 156 (2000), 382 (394); *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 314; *Dörr*, in: *ders./Grote/Marauhn*, Kap. 33, Rn. 137; *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, S. 48 f., 225; *ders.*, Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, in: *Hoffmann-Riem et al.*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 7 Rn. 36, 68 f., 93, 112 ff.; *Morlok*, Allgemeine Elemente der Einstandspflichten für rechtswidriges Staatshandeln, in: *Hoffmann-Riem et al.* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2009, § 52 Rn. 20; *van Roosebeke*, State Liability, S. 157; *Wagner*, Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privat recht – Anmaßung oder legitime Aufgabe?, AcP 206 (2006), 352 (421); *Zuleeg*, Die Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der europäischen Integration, JZ 1994, 1 (6); a.A. *Grzeszick*, EuR 1998, 417 (419); *Jansen*, Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts, ZEuP 2004, 441 (442). Zum Kompensationsgedanken, den EuGH C-470/03, Slg. 2007, I-2749, Rn. 88 – *AGM-COS.MET*, sogar als einzigen Haftungszweck bezeichnet, siehe *Wurmnest*, Grundzüge, S. 95; ihm folgend *Jansen*, Konturen eines europäischen Schadensrechts, JZ 2005, 160 (162 f.); a.A. *Meltzer*, ICON 4 (2006), 39 (83).

132 Vgl. EuGH C-387/97, Slg. 2000, I-5047, Rn. 79 ff. – *Kommission/Griechenland*; C-278/01, Slg. 2003, I-14141, Rn. 40 ff. – *Kommission/Spanien*; *Koenig/Haratsch/Pechstein*, Europarecht, 8. Aufl. 2012, Rn. 502; *Streinz*, Europarecht, Rn. 627.

133 Vgl. nur *Böhm*, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* § 12 Rn. 140.

134 *Haltern*, Europarecht, Rn. 839 (mit dem Zitat); vgl. EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 18 ff. – *Brasserie du pêcheur*.

135 Vgl. nur *Arndt/Fischer/Fetzer*, Europarecht (Fn. 78), Rn. 251, 254; *Koenig/Haratsch/Pechstein*, Europarecht (Fn. 132), Rn. 503 bzw. 504; *Streinz*, Europarecht, Rn. 395, 397, 622, 629.

136 Ständige Rechtsprechung seit EuGH 199/82, Slg. 1983, 3595, Rn. 12 – *San Giorgio*; zuletzt EuGH C-591/10, 19.7.2012, Rn. 24 ff. – *Littlewoods Retail u.a.*; vgl. auch § 5 Deutschland, sub A.V.1., bei Fn. 53.

daher der Name – zu „erstatte“ verpflichtet ist.¹³⁷ Der Rechtsgrund dieses Anspruchs wechselt: Der Europäische Gerichtshof entnimmt ihn jeweils der konkret verletzen Unionsrechtsnorm als „eine Folge und eine Ergänzung“¹³⁸ dieser Norm. Die Erstattung kann „nur im Rahmen der in den verschiedenen einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen betrieben werden“.¹³⁹ Die folgende Darstellung konzentriert sich daher auf den umfassenden unionsrechtlichen *Francovich*-Anspruch auf Schadensersatz.

II. Haftungs begründung

1. Relevantes Verhalten

Der unionale Haftungsanspruch gegen den Mitgliedstaat erfasst die Staatsgewalt des Mitgliedstaats unabhängig davon, welche mitgliedstaatliche Stelle gehandelt hat,¹⁴⁰ sowohl in allen drei Gestalten¹⁴¹ (als Legislative,¹⁴² als Exekutive¹⁴³ und als Judikative¹⁴⁴) als auch in beiden Handlungsformen (also Tun und Unterlassen¹⁴⁵).

2. Relevante Normverstöße

Das Unionsrecht gewährt den Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht, sei es primäres, sei es sekundäres.

3. Schutzgutbezogenheit

Die Rechtsnorm, gegen die verstoßen wurde, muss individualschützend und der Verstoß selbst hinreichend qualifiziert sein. Die Voraussetzung, dass die verletzte Unionsnorm individualschützend sei, ist erfüllt, wenn die Unionsnorm wenigstens auch den Schutz des Betroffenen bezweckt.¹⁴⁶ Das ist der Fall, wenn sie „darauf abzielt, einem hinreichend bestimmten Personenkreis ein Recht einzuräumen, dessen Inhalt sich anhand der verletzten Norm ermitteln lässt“.¹⁴⁷ So schütze das Begründungserfordernis für Verordnungen keine Individualinteressen¹⁴⁸ und

137 EuGH C-343/96, Slg. 1999, I-579, Rn. 23 – *Dilexport*; C-397/98 u.a., Slg. 2001, I-1760, Rn. 84 – *Metallgesellschaft u.a.*; C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 202 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; C-310/09, Slg. 2011, I-8115, Rn. 71 – *Accor*.

138 EuGH 199/82, Slg. 1983, 3595, Rn. 12 – *San Giorgio*; C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 202 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; C-94/10, 20.10.2011, Rn. 20 – *Danfoss*.

139 Vgl. nur EuGH 199/82, Slg. 1983, 3595, Rn. 12 – *San Giorgio*; in der Sache ebenso EuGH, C-94/10, 20.10.2011, Rn. 24 – *Danfoss*.

140 EuGH C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Rn. 62 – *Konle*; C-424/97, Slg. 2000, I-5123, Rn. 27 – *Haim*; EuGH C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 35 – *Larsy*.

141 EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 32 – *Köbler*, vgl. auch EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 32 – *Brasserie du pêcheur*; C-392/93, Slg. 1996, I-1631, Rn. 38 – *British Telecommunications*; C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 35 – *Larsy*; *Skouris*, in: Schulze/Walter (Fn. 95), S. 21.

142 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 44 mit Rn. 4 – *Francovich*; C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 7 f., 37 ff., insbes. 50 f. – *Brasserie du pêcheur*.

143 EuGH C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rn. 6 f., 24 f. – *Hedley Lomas*; C-470/03, Slg. 2007, I-2749, Rn. 75 ff. – *AGM-COS.MET* (Äußerung eines Beamten).

144 EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 32 ff. – *Köbler*; C-173/03, Slg. 2006, I-5177, Rn. 24 ff. – *Traghetti del Mediterraneo*; *Wegener*, EuR 2002, 785 (787 ff.).

145 *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, Rn. 262; *ders.*, in: *ders./Grote/Maruhn*, Kap. 33, Rn. 140.

146 *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, Rn. 263.

147 GA *Trstenjak*, Schlussanträge C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 57 – *Danske Slagterier*; vgl. EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 40 – *Francovich*; C-178/94 u.a., Slg. 1996, I-4845, Rn. 33 – *Dillenkofer*.

148 Vgl. EuGH 106/81, Slg. 1982, 2885, Rn. 14 – *Kind/EWG*; C-119/88, Slg. 1990, I-2189, Rn. 20 – *AERPO u.a./Kommission*.

dienten Kompetenzbestimmungen allein der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts.¹⁴⁹ Die Voraussetzung der Schutzgutbezogenheit verlangt die Prüfung im bekannten Dreischritt¹⁵⁰: Für das verletzte Recht ist jeweils festzustellen, ob es Einzelnen ein – im beschriebenen Sinn – subjektives Recht verleiht, ob der Geschädigte zu diesen Einzelnen, dem geschützten Personenkreis, gehört¹⁵¹ und ob das Recht gerade die in Rede stehende Tätigkeit schützt.

Ob die Voraussetzung, dass der Verstoß gegen die Norm „hinreichend qualifiziert“¹⁵² („*suffisamment caractérisée*“, ein „*sufficiently serious breach*“)¹⁵³ sei, erfüllt ist, hängt nach der Rechtsprechung von einer „Gesamtschau“¹⁵⁴ ab, die „alle Gesichtspunkte des Einzelfalls“¹⁵⁵ zu berücksichtigen habe, „insbesondere“¹⁵⁶ das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, den Umfang des Ermessens- bzw. Gestaltungsspielraums, den die Vorschrift einräumt, allfälliges Verschulden (einschließlich der Entschuldbarkeit eines Rechtsirrtums und der Frage, ob die Union zur Rechtswidrigkeit beitrug)¹⁵⁷ sowie der Offenkundigkeit und Erheblichkeit des Verstoßes.¹⁵⁸ Die genannten Kriterien werden auch insgesamt unter dem Oberbegriff der Offenkundigkeit und Erheblichkeit zusammengefasst.¹⁵⁹ Ein Verstoß gegen das Unionsrecht ist jedenfalls dann in diesem Sinn qualifiziert, wenn die fragliche Entscheidung die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs verkennt.¹⁶⁰ In einem Fall, in dem der Mitgliedstaat nicht vor normativen Entscheidungen steht und bestenfalls über einen sehr eingeschränkten Ermessensspielraum

149 Vgl. EuGH C-282/90, Slg. 1992, I-1937, Rn. 20 – *Vreugdenhil*.

150 Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 19; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 60; *Wienhues*, in: *Baldus/Grzeszick/Wienhues* (Fn. 105), Rn. 132.

151 BGH, Urt. v. 4.6.2009 – III ZR 144/05, Rn. 20, EuZW 2009, 865 (868).

152 Zur Entbehrlichkeit des Bestandteils „hinreichend“ *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, S. 259 f.

153 GA *Tesouro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 72 – *Brasserie du pêcheur*; vgl. *Jans/de Lange/Prechal/Widdershoven*, Europeanisation (Fn. 110), S. 331 („*key condition*“).

154 GA *Jacobs*, Schlussanträge C-150/99, Slg. 2001, I-493, Rn. 58 – *Stockholm Lindöpark*; zustimmend von *Bogdandy* (Fn. 44), Art. 288 EGV Rn. 141 („Gesamtbetrachtung“); *Böhm*, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, § 12 Rn. 126.

155 EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 54 – *Köbler*; C-173/03, Slg. 2006, I-5177, Rn. 32 – *Traghetti del Mediterraneo*; BGH, Urt. v. 22.1.2009 – III ZR 233/07, Rn. 22, NJW 2009, 2534 (2536); in der Sache ebenso EuGH C-424/97, Slg. 2000, I-5123 Rn. 42 – *Haim*; C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 39 – *Larsy*; C-470/04, Slg. 2006, I-7409, Rn. 65 – *Inspecteur van de Belastingdienst Oost*; C-524/04, Slg. 2007, I-2157, Rn. 119 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*.

156 EuGH C-278/05, Slg. 2007, I-1081, Rn. 70 – *Robins u.a.*; BGH, Urt. v. 22.1.2009 – III ZR 233/07, Rn. 22, NJW 2009, 2534 (2536); in der Sache ebenso EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 56 – *Brasserie du pêcheur*; C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 55 – *Köbler* („u.a.“).

157 EuGH C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 39 – *Larsy*; C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 55 – *Köbler*; C-278/05, Slg. 2007, I-1053, Rn. 77 – *Robins u.a.*; BGH, Urt. v. 22.1.2009 – III ZR 233/07, Rn. 22, NJW 2009, 2534 (2536).

158 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 56 – *Brasserie du pêcheur*; C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rn. 28 – *Hedley Lomas*; C-178/94 u.a., Slg. 1996, I-4845, Rn. 25 – *Dillenkofer*; C-283/94 u.a., Slg. 1996, I-5063, Rn. 50 – *Denkavit*; C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 39 – *Larsy*; C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 55 – *Köbler*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 51 – *Fuß*; krit. gegenüber diesem Katalog *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 608 („Vielzahl heterogener Entscheidungskriterien“).

159 Vgl. EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 55 – *Brasserie du pêcheur*; C-118/00, Slg. 2001, I-5063, Rn. 38 – *Larsy*; C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Rn. 54 – *Kommission/Camar und Tico*; C-472/00 P, Slg. 2003, I-7541, Rn. 26 – *Kommission/Fresh Marine*; C-282/05 P, Slg. 2007, I-2941, Rn. 47 – *Holcim (Deutschland) AG* (die letzten drei jeweils mit dem Zusatz „entscheidend[s] Kriterium“); BGH, Urt. v. 24.10.1996 – III ZR 127/91, NJW 1997, 123 (125); *Böhm*, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach*, § 12 Rn. 124 f.; *Hailbronner/Jochum*, Europarecht I (Fn. 112), Rn. 795, 798 (S. 252); *Jarass/Beljin*, Casebook (Fn. 102), S. 298; *Zuleeg/Kadelbach*, Individuelle Rechte und Pflichten, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 96), § 8 Rn. 65.

160 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 57 – *Brasserie du pêcheur* (mit dem Einschränkung „gefestigte[r]“ einschlägiger Rechtsprechung); C-224/01, Slg. 2003, I-10239, Rn. 56 – *Köbler* (ohne diese Einschränkung); vgl. in anderem Zusammenhang bereits *Davis*, Administrative Officers' Tort Liability, Mich. L.R. 55 (1956), 201 (216) (kein Grund, „[to] be immune from liability for a clear violation of a clear rule“).

verfügt, kann bereits die einfache Verletzung des Unionsrechts den Verstoß qualifizieren.¹⁶¹ So liegen die Dinge etwa bei unterlassener¹⁶² oder verspäteter¹⁶³ Umsetzung einer Richtlinie. Die Rechtsprechung zeigt, dass das Ermessen, das vor Haftungsfolgen geschützt wird, nicht im Sinne des hiesigen Fachbegriffs zu verstehen ist, sondern die Spielräume des Rechtsanwenders unabhängig davon meint, ob diese auf der Tatbestands- oder der Rechtsfolgenseite bestehen.

4. Zurechnung

Der Mitgliedstaat haftet für den Unionsrechtsverstoß unabhängig davon, auf welcher Stufe im eigenen Staatsaufbau die öffentliche Gewalt gegen das Unionsrecht verstoßen hat. Der Mitgliedstaat muss so auch für die Verstöße nachgeordneter und autonomer Gebietskörperschaften wie den Ländern oder den Gemeinden eintreten. Nur wenn die öffentliche Gewalt Unionsrecht anwendet, das seinerseits mit höherrangigem Unionsrecht unvereinbar ist, ist dem Mitgliedstaat dieser Unionsrechtsverstoß (gegen das höherrangige Unionsrecht) nicht zuzurechnen.¹⁶⁴

5. Kausalität

Die Rechtsprechung verlangt, dass der Rechtsverstoß für den Schaden unmittelbar kausal gewesen ist.¹⁶⁵ Kausalität liegt vor, wenn der Schaden ohne den Rechtsverstoß entfiel.¹⁶⁶ In welcher Weise die Voraussetzung der Unmittelbarkeit die geforderte Kausalität verschärft, ist umstritten.¹⁶⁷ Nach einer Ansicht ist die Unmittelbarkeit in Anlehnung an das korrespondierende Regelungselement der Unionshaftung gem. Art. 340 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh (→ A.II.5., bei Fn. 50) zu bestimmen.¹⁶⁸ Nach anderer Ansicht kommt es unabhängig von der Unionshaftung auf Adäquanz,¹⁶⁹ also auf objektive Vorhersehbarkeit des Schadenseintritts,¹⁷⁰ an. Nach wieder anderer Ansicht entscheidet der Schutzzweck der Norm.¹⁷¹ Die drei theoretisch zu unterscheidenden Ansätze treten auch kombiniert auf.¹⁷²

161 EuGH C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rn. 28 – *Hedley Lomas*; C-312/00 P, Slg. 2002, I-11355, Rn. 54 – *Kommission/ Camar und Tico*; GA Bot, Schlussanträge C-452/06, Slg. 2008, I-7681, Rn. 119 – *Synthon*.

162 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 46 – *Francoovich*; C-178/94 u.a., Slg. 1996, I-4845, Rn. 26 – *Dillenkofer*.

163 EuGH C-140/97, Slg. 1999, I-3499, Rn. 51 – *Rechberger*.

164 Dörr, in: ders./Grote/Marauhn, Kap. 33 Rn. 141 m.w.N.

165 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 51, 65 – *Brasserie du pêcheur*; C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Rn. 30 – *Hedley Lomas*; C-283/94 u.a., Slg. 1996, I-5063, Rn. 48 – *Denkavit*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 122 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 218 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*.

166 Vgl. EuGH C-358/90, Slg. 1992, I-2457, Rn. 47 – *Compagnia italiana alcool*; GA van Gerven, Schlussanträge 363/88, Slg. 1992, I-359, Rn. 34 – *Finsider*; *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll, Staatshaftungsrecht, 2000, § 5 Rn. 37; *Schoißwohl*, Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung, S. 452.

167 Zur Voraussetzung der Unmittelbarkeit vgl. EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 51, 65 – *Brasserie du pêcheur*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 122 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; C-446/04, Rn. 218 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; GA van Gerven, Schlussanträge 363/88, Slg. 1992, I-359, Rn. 34 – *Finsider*.

168 *Jochum*, in: Hailbronner/Wilms (Fn. 112), Art. 288 EGV Rn. 43 („weitgehend“).

169 GA Duthillet de Lamothe, Schlussanträge 4/69, Slg. 1971, 341 (347 f.) – *Lütticke* („etwas ander[e]“ Bezeichnung „der ‚adäquaten Verursachung‘“); *Arndt/Fischer/Fetzer*, Europarecht (Fn. 78), Rn. 387; *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll, (Fn. 166), § 5 Rn. 37, § 6 Rn. 46; *Herdegen/Rensmann*, ZHR 161 (1997), 522 (552); *Jarass*, Grundfragen (Fn. 98), S. 120; vgl. BGH, Urt. v. 24.10.1996 – III ZR 127/91, NJW 1997, 123 (125) („vergleichbar“).

170 *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll (Fn. 166), § 5 Rn. 37; *Gromitsaris*, Europarechtliche Aspekte der Staatshaftung, SächsVBl 2001, 157 (160).

171 Siehe *Arndt/Fischer/Fetzer*, Europarecht (Fn. 78), Rn. 387; *Brocke*, Europäisierung, S. 149; krit. *Itzel*, Neure Entwicklungen im Amts- und Staatshaftungsrecht – Rechtsprechungsüberblick 2009, MDR 2010, 426 (426) („Kristallkugel des Haftungsrechts“).

172 Vgl. *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 609 f.

In der Tat erscheint das Kriterium der Unmittelbarkeit als solches (allgemein und also auch hier) als Verlegenheitsbegriff:¹⁷³ Ein weiteres Glied, das dazwischen tritt, lässt sich in jeder Kausalkette finden. Dementsprechend lässt sich auch jeder Schaden mit Blick auf jede Handlung als nur mittelbar kausal bezeichnen. Ist das richtig, vermag das Kriterium der Unmittelbarkeit die Glieder einer Kausalkette nicht in relevante und irrelevante zu unterteilen.

Das Kriterium der Unmittelbarkeit scheitert, weil die Unterteilung eine wertende Zurechnung verlangt.¹⁷⁴ Diese Zurechnung dürfte am besten aufgrund des Schutzzwecks der Norm vorzunehmen sein. Der Schutz der Norm ist überhaupt erst der Geltungsgrund der Staatshaftung (→ B.I.), und so ist der Schutz der Norm auch dessen Grenze: Mehr, als er gehabt hätte, wäre die verletzte Norm rechtmäßig angewandt worden, soll der Geschädigte nicht verlangen können.¹⁷⁵ Der Schutzzweck der Norm erklärt damit zugleich, warum das Haftungsrecht nur subjektive Rechte schützt, obwohl der Geltungsanspruch des Rechts das objektive Recht insgesamt erfasst, also auch insoweit, wie es keine subjektiv-rechtliche Ausprägung erfahren hat: Dass ein Rechtsatz, der nicht subjektiv-rechtlich bewehrt ist, eingehalten werde, vermag der Bürger eben auch primärrechtlich nicht und daher gar nicht durchzusetzen.

6. Relevanz von Verschulden

Der unionale Haftungsanspruch ist verschuldensunabhängig:¹⁷⁶ Verschulden ist nur ein Kriterium unter mehreren, die den qualifizierten Verstoß ausmachen können.¹⁷⁷ Wenn es an Verschulden fehlt, vermögen die übrigen Kriterien den Verstoß zu qualifizieren. Daher ist Verschulden keine notwendige Tatbestandsvoraussetzung.¹⁷⁸

7. Haftung ohne Normverstoß

Für rechtmäßiges Handeln haften die Mitgliedstaaten nicht.¹⁷⁹

173 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 368.

174 *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll (Fn. 166), § 6 Rn. 46; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 609; *Grzeszick*, in: Baldus/Grzeszick/Wienhues (Fn. 105), Rn. 300.

175 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 624; in der Sache ebenso *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 1999, S. 57; *Grzeszick*, EuR 1998, 417 (428 f., 430); *Jarass/Beljin*, Casebook (Fn. 102), S. 79. Zur Überlegenheit der Normzweckerwägungen gegenüber der Adäquanztheorie siehe nur *Jansen*, [Diskussionsbeitrag] in: Lorenz (Hrsg.), Karlsruher Forum 2007, 131 (132).

176 Vgl. EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 75 ff., 80 – *Brasserie du pêcheur*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 65 ff., insbes. 68 – *Fuß*; GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 88 – *Brasserie du pêcheur*; *Höfling*, Vom überkommenen Staatshaftungsrecht zum Recht der staatlichen Einstandspflichten, in: Hoffmann-Riem et al., Grundlagen (Fn. 131), Bd. III, 2009, § 51 Rn. 58 Fn. 245; *Morlok*, Retrospektive Kompensation der Folgen rechtswidrigen Hoheitshandelns, ebenda, § 54 Rn. 8; *Nettesheim*, Ersatzansprüche nach „Heininger“? Die Aufarbeitung mitgliedstaatlicher Vertragsverstöße im EU-Privatrecht, WM 2006, 457 (461); *Rebhahn*, in: Koziol/Schulze, Rn. 9/7, vgl. aber auch Rn. 9/100; *Zuleeg/Kadelbach*, Individuelle Rechte (Fn. 159), § 8 Rn. 65; anderer Ansicht, soweit ersichtlich, nur *Detterbeck*, VerwArch 85 (1994), 159 (189, 200 f.); *Gilsdorf/Oliver*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 215 Rn. 44 (Verschuldensunabhängigkeit „fraglich“); vgl. auch *Wurmnest*, Grundzüge, S. 157 („objektiviert[e] Verschuldenshaftung“).

177 Zur Gesamtschau → B.II.3., bei Fn. 154.

178 Dazu genauer *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, S. 239 f.

179 Siehe zur Haftung der Union → A.II.7., bei Fn. 56, und zur Kohärenz → B.I.1., bei Fn. 99 f.

III. Haftungsfolgen

1. Haftungssubjekte

Welche staatliche Stelle Haftungsschuldner sei, überlässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten zu entscheiden.¹⁸⁰ Es ist zulässig, dass eine dezentrale öffentlich-rechtliche Körperschaft den Schaden zu ersetzen hat.¹⁸¹

2. Individualansprüche

Anspruchs- und klageberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen.

3. Haftungsinhalt

Liegen die Voraussetzungen vor, erhält der Geschädigte „angemessen[en]“¹⁸² Schadensersatz,¹⁸³ den der Europäische Gerichtshof – im Einklang mit französischem Vorbild und englischen Usancen – auch „Entschädigung“ nennt. Das war die Wortwahl bei der Einführung des Haftungsanspruchs.¹⁸⁴ Die französische Rechtssprache übersetzt nicht nur Entschädigung, sondern auch Schadensersatz mit „*dédommagement*“, und nicht nur Schadensersatz, sondern auch Entschädigung mit „*réparation*“. Beide, Schadensersatz wie Entschädigung, heißen außerdem übereinstimmend jeweils noch „*dommages-intérêts*“, „*indemnité*“ und „*indemnisation*“.¹⁸⁵ Die englische Rechtssprache unterscheidet ebenso wenig zwischen Entschädigung und Schadensersatz, sondern nennt beide „*compensation*“.¹⁸⁶ Die theoretischen Unterscheidungen, die das deutsche Staatshaftungsrecht zwischen Schadensersatz, Entschädigung und Folgenbeseitigung vornimmt, hat das Unionsrecht also nicht übernommen. So setzt insbesondere der Gerichtshof Entschädigung und Schaden gleich,¹⁸⁷ wenn dessen Urteil in Sachen *Köbler* auf Französisch, der internen Arbeitssprache des Gerichts, übereinstimmend von *réparation* handelt.¹⁸⁸ Schließlich hat auch die Union, wenn sie haftet, den „Schaden“ zu „ersetzen“. So bestimmen es Art. 340 Abs. 2, 3 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh ausdrücklich.

¹⁸⁰ Vgl. *Gundel*, DVBl 2001, 95 (97).

¹⁸¹ EuGH C-302/97, Slg. 1999, I-3099, Rn. 64 – *Konle*; C-424/97, Slg. 2000, I-5123, Rn. 25 ff., 29 ff. – *Haim*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 61 – *Fuß*.

¹⁸² EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 82, 90 – *Brasserie du pêcheur*; C-94/95 u.a., Slg. 1997, I-4006, Rn. 48 – *Bonifaci u.a. und Berto u.a.*; C-373/95, Slg. 1997, I-4051, Rn. 36 – *Maso u.a.*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 92, 98 – *Fuß*.

¹⁸³ „Ersatz des [...] Schadens“ oder „[...] der Schäden“ etwa in EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 37 – *Francovich*; C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 17, 35, 36 – *Brasserie du pêcheur*; C-224/01, Slg. 2003, I-10239 Rn. 36, 39 – *Köbler*; GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 109 – *Brasserie du pêcheur*.

¹⁸⁴ Siehe das aus EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 33 – *Francovich* wörtlich übernommene Zitat → B.I.3., bei Fn. 122; ebenso etwa EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 20, 83 – *Brasserie du pêcheur*; C-224/01, Slg. 2003, I-10239 Rn. 33, 57 – *Köbler*.

¹⁸⁵ Vgl. *Doucet/Fleck*, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil II: Deutsch-Französisch, 6. Aufl., 2002, Stichwörter „Entschädigung“ (S. 214) und „Schadensersatz“ (S. 670).

¹⁸⁶ Vgl. *Lundmark*, Talking Law Dictionary, 2005, Stichwort „Entschädigung“ (S. 352) und Stichwort „Schadensersatz“ (S. 479); *Romain*, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil II: Deutsch-Englisch, 3. Aufl. 1994, Stichwort „Entschädigung“ (S. 255 f.) und Stichwort „Schadensersatz“ (S. 679).

¹⁸⁷ EuGH C-104/89 u.a., Slg. 1992, I-3061, Rn. 34 – *Mulder u.a./Rat und Kommission*; vgl. *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll (Fn. 166), § 6 Rn. 71.

¹⁸⁸ EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239 Rn. 36 vs. 33 – *Köbler* („*réparation du préjudice*“ vs. „*réparation*“); die englische Fassung differenziert dagegen zwischen *reparation* und *redress*, vgl. a.a.O. („*redress*“ bzw. „*reparation*“).

Die nähere Ausgestaltung des Haftungsinhalts überlässt das Unions- weitgehend dem nationalen Recht.¹⁸⁹ Namentlich Art und Umfang der Entschädigung dürfen die Mitgliedstaaten selbst bestimmen.¹⁹⁰ Wenn der Schädiger die Haftung, der er unterliegt, dem Umfang nach (nicht im konkreten Fall, aber doch abstrakt) selbst bestimmen darf, erlangen die Grenzen der Ausgestaltungsbefugnis besondere Bedeutung, hier also die beschriebene Doppelschranke aus Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip (→ B.I.2.). Weil das Äquivalenzprinzip auf das nationale Recht verweist, wirkt es sich je nach Mitgliedstaat unterschiedlich aus: Namentlich müssen Mitgliedstaaten, die innerstaatlich ohnehin einen geringen Haftungsumfang vorgesehen haben, auch Unionsrechtsverletzung insoweit nur mit einer äquivalenten – und das heißt dann eben: geringen – Haftung bewehren. Mitgliedstaaten dagegen, die innerstaatlich eine weite Haftung anerkennen und – um nur ein Beispiel zu nennen – Strafschadensersatz gewähren, müssen auch Unionsrechtsverletzung ebenso – und das heißt dann eben: einschließlich Strafschadensersatzes – bewehren. Ein schadensrechtliches Bereicherungsverbot (→ A.III.4.) begrenzt den Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten also keinesfalls kraft Unionsrechts.

Macht das Äquivalenzprinzip den Umfang der Staatshaftung jeweils vom nationalen Staatshaftungsrecht abhängig, erweist sich das Effektivitätsprinzip insgesamt als die wirkmächtigere Haftungsgrenze. In dessen Vorgabe, dass der geschuldete Ersatz ein angemessenes Niveau erreiche, liegt die unionsweite „Mindestgarantie“¹⁹¹ mitgliedstaatlicher Haftung. Danach hat der Mitgliedstaat den „entstandenen Schaden entsprechen[d]“¹⁹² zu ersetzen, einschließlich entgangenen Gewinns¹⁹³ und wohl auch einschließlich allfälliger „Folgeschäden“.¹⁹⁴ Dementsprechend geht es auch beim unionalen Staatshaftungsanspruch darum, dass die Mitgliedstaaten „verursachtes Unrecht wieder gut [...] machen“,¹⁹⁵ also um die „inhaltliche *Wiederherstellung* des durch den Verstoß gegen die Vorschrift beeinträchtigten Rechts.“¹⁹⁶ Der Geschädigte erhält, was ihm „zugestanden hätt[e], [...] wäre“ dem Staat die Rechtsverletzung nicht unterlaufen.¹⁹⁷ Ist das richtig, gilt auch nach Unionsrecht der Grundsatz der Totalreparation (→ A.III.3.).¹⁹⁸ Das Effektivitätsprinzip verbietet es also, dass der Mitgliedstaat den Ersatz auf den Vertrauensschaden begrenzt,¹⁹⁹ aber es lässt zu, dass der Mitgliedstaat beispielsweise Strafschadensersatz aus-

189 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 42f. – *Francovich*; C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 Rn. 67, 83 – *Brasserie du pêcheur*; C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Rn. 27 – *Palmisani*; C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 203 – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 123 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*.

190 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 83 – *Brasserie du pêcheur*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 92f., 98 – Fuß.

191 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 66.

192 GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 109 – *Brasserie du pêcheur*; vgl. auch EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 82 – *Brasserie du pêcheur* („dem erlittenen Schaden angemessen“).

193 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 87 – *Brasserie du pêcheur*; GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 111 – *Brasserie du pêcheur*.

194 EuGH C-446/04, Slg. 2006, I-11753, Rn. 205, 207f. – *Test Claimants in the FII Group Litigation*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 123 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; vgl. EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 36 – *Francovich*.

195 Vgl. GA *Mischio*, Schlussanträge C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 41 – *Francovich*.

196 GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 34 – *Brasserie du pêcheur* (dort ohne Hervorhebung).

197 EuGH C-94/95 u.a., Slg. 1997, I-4006, Rn. 51 – *Bonifaci u.a. und Berto u.a.*; C-373/95, Slg. 1997, I-4051, Rn. 39 – *Maso*.

198 *Wurmnest*, Grundzüge, S. 233; vgl. GA *Tesauro*, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 34 – *Brasserie du pêcheur*.

199 Vgl. EuGH C-271/91, Slg. 1993, I-4367, Rn. 26, 30, 34 – *Marshall* (im Arbeitsrecht).

schließt.²⁰⁰ Dem Effektivitätsprinzip genügt, wer Schadensersatz *in natura* (Naturalrestitution) gewährt.²⁰¹ Ob der Ersatz in Geld an die Stelle treten darf, ist umstritten.²⁰²

4. Haftungsbegrenzung und -ausschluss

Haftungsbegrenzungen bis hin zu -ausschlüssen können sich aus der auch hier ungenau „Mitverschulden“ genannten Mitverantwortung des Geschädigten ergeben. Das Unionsrecht überlässt dem nationalen Recht auch die Entscheidung, wie sich eine Mitverantwortung auswirkt.²⁰³ Dem Unionsrecht entspricht es dabei durchaus und dem Effektivitätsprinzip widerspricht es also nicht, dass sich der Geschädigte in angemessener Form darum bemühen muss, den Schaden zu begrenzen (Grundsatz der Schadensbegrenzungsobliegenheit),²⁰⁴ und so insbesondere von den zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen hat.²⁰⁵ Der Vorrang des Primärrechtsschutzes²⁰⁶ gilt, soweit dem Geschädigten die Beschreitung des Primärrechtswegs – wie regelmäßig – zugemutet werden konnte²⁰⁷ und die Rechtsmittelversäumung für den Schaden (hypothetisch) kausal gewesen ist.²⁰⁸

IV. Geltendmachung von Haftungsansprüchen

Die Mitgliedstaaten bestimmen, auf welchem Rechtsweg unionale Haftungsansprüche gegen die Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können,²⁰⁹ wie Beweisfragen zu beantworten sind,²¹⁰

200 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 87 – *Brasserie du pêcheur* i.V.m. GA Tesouro, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 6 – *Brasserie du pêcheur*.

201 EuGH C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 94 ff. – *Fuß*; *Detterbeck*, in: ders./Windthorst/Sproll (Fn. 166), § 6 Rn. 72; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 624; vgl. auch EuGH C-94/95 u.a., Slg. 1997, I-4006, Rn. 51 – *Bonifaci u.a. und Berto u.a.*

202 Dagegen *Detterbeck*, AöR 125 (2000), 202 (247), dafür *Jarass*, Grundfragen (Fn. 98), S. 121f.; vgl. auch GA Tesouro, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 109 – *Brasserie du pêcheur* („Wiederherstellung der Vermögenssituation des Geschädigten“).

203 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 83 ff. – *Brasserie du pêcheur*.

204 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 84f. – *Brasserie du pêcheur*; C-178/94 u.a., Slg. 1996, I-4845, Rn. 72 – *Dillenkofer*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 76 – *Fuß*.

205 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 84 – *Brasserie du pêcheur*; C-524/04, Slg. 2007, I-2107, Rn. 124 – *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*; C-201/05, Slg. 2008, I-2882, Rn. 5 – *Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation*; C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 64, 69 – *Danske Slagterier*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 75 – *Fuß*; GA *Trstenjak*, Schlussanträge C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 124f. – *Danske Slagterier*; a.A. *Rebhahn*, in: Koziol/Schulze, Rn. 9/8.

206 EuGH C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029 Rn. 84 – *Brasserie du pêcheur*; C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 64, 69 – *Danske Slagterier*; GA Tesouro, Schlussanträge C-46/93 u.a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 97 – *Brasserie du pêcheur* (dort als Frage der Kausalität); GA *Trstenjak*, Schlussanträge C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 124f., 127 – *Danske Slagterier*; BGH, Urt. v. 9.10.2003 – III ZR 342/02, BGHZ 156, 294 (298); BGH, Beschl. v. 12.10.2006 – III ZR 144/05, Rn. 49, NVwZ 2007, 362 (368); BGH, Urt.v. 4.6.2009 – III ZR 144/05, Rn. 23, EuZW 2009, 865 (868); *Beljin*, Staatshaftung im Europarecht, 2000, S. 66; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1315; a.A. *Bertelmann*, Europäisierung, S. 172.

207 EuGH C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 64, 69 – *Danske Slagterier*; C-429/09, Slg. 2010, I-12167, Rn. 77 – *Fuß*; GA *Trstenjak*, Schlussanträge C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 127 – *Danske Slagterier*; BGH, Urt. v. 5.11.1992 – III ZR 91/91, NJW 1993 (1648).

208 BGH, Urt. v. 16.1.1986 – III ZR 77/84, NJW 1986, 1924 (1924f.); Urt. v. 20.2.2003 – III ZR 224/01, NJW 2003, 1308 (1312f.); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 32; krit. *Wißmann*, NJW 2003, 3455 (3457).

209 EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 42 – *Francovich*.

210 *Hatje*, EuR 1997, 297 (304).

welche Verjährung gilt²¹¹ und inwiefern das Urteil gegen den Mitgliedstaat vollstreckt werden kann.²¹² Dem Effektivitätsprinzip entspricht insbesondere die Verjährung binnen eines Jahres.²¹³

C. Zur Rezeption des Unionshaftungsrechts in den Mitgliedstaaten²¹⁴

I. Grundlagen

1. Obligatorische und fakultative Rezeption

In Europa hat die unionsrechtlich angeordnete Haftung der Union selbst (→ A.) und mehr noch die unionsrechtlich angeordnete Haftung der Mitgliedstaaten (→ B.) auch das innerstaatliche Haftungsrecht beeinflusst. Dabei lassen sich zwei Arten der Rezeption unionalen Rechts unterscheiden: die obligatorische und die fakultative. Obligatorische Rezeption unionalen Rechts meint dabei jene Übernahme unionalen Rechts, zu der das Unionsrecht die Mitgliedstaaten verpflichtet. Fakultative Rezeption unionalen Rechts meint demgegenüber jene Übernahme unionalen Rechts, zu der das Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet. Die fakultative heißt daher auch „freiwillig[e] Rezeption“²¹⁵ („voluntary adoption“²¹⁶).²¹⁷ Etwas anders nuanciert ist der Begriff der Übersprungswirkung („spill over effect“).²¹⁸ Von freiwilliger Rezeption ist die Rede, wenn das eine Recht die Einflüsse des anderen bewusst und gewollt aufnimmt. Der Begriff der Übersprungswirkung ist gebräuchlich, wenn das andere Recht auf das eine einwirkt, ohne dass die Einwirkung erkannt oder befürwortet würde.

Von einer Übernahme lässt sich in diesem Zusammenhang nicht schon dann sprechen, wenn Regelungen oder einzelne Elemente davon im nationalen und unionalen Recht übereinstimmen. Denn Korrelation und Kausalität sind nicht dasselbe. So gibt es Übereinstimmungen nationalen und unionalen Rechts, die unabhängig von einer Übernahme zustande kamen. Zwei Beispiele genügen: Zum einen findet die Voraussetzung der Kausalität im Sinn der *sine qua non*-Formel seit jeher allerorten Verwendung, zum anderen hatte namentlich Spanien die Haftung

211 GA *Mischo*, Schlussanträge C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357 (5398 Rn. 78) – *Francovich*; GA *Trstenjak*, Schlussanträge C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Rn. 88 – *Danske Slagterier*; *Guckelberger*, Verjährung von Staatshaftungsansprüchen wegen Unionsrechtsverstößen, EuR 2011, 75 (76, 79); *Kischel*, Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung, EuR 2005, 441 (450); *Pestalozza*, Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftliche Staatshaftung, in: Brink/Wolff (Hrsg.), FS H. H. von Arnim, 2004, S. 283 (291).

212 *Hatje*, EuR 1997, 297 (304).

213 EuGH C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Rn. 28 f. – *Palmisani*.

214 Abschnitt C. gründet auf einem Vortrag, den ich am 1.12.2011 auf Einladung der Europäischen Rechtsakademie (ERA) in Trier gehalten habe und dessen englische Fassung unter dem Titel „Alignment of national government liability law in Europe after *Francovich*“, in: ERA Forum 12 (2012), 613–623, erschienen ist.

215 *Kahl*, Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, Die Verwaltung 42 (2009), 463 (466); *Schwarze*, Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts, in: ders. (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union, 1996, S. 789 (822 ff., 825 f.); *Wahl*, Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 423; vgl. die Beispiele bei *Granger*, E.L.Rev. 32 (2007), 157 (188 ff.).

216 *Jans/de Lange/Prechal/Widdershoven*, Europeanisation (Fn. 110), S. 8, 124, 369.

217 Näher *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, S. 319 ff.

218 Vgl. nur *Aalto*, Public Liability, S. 20; *Herdegen*, Europarecht, § 1 Rn. 14; *Schoch*, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 279 (306); *Sommerrmann*, Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 181 (195 f.).

für Judikativunrecht schon lange vor den Entscheidungen *Francovich*²¹⁹ und *Köbler*²²⁰ eingeführt.²²¹ Obwohl insoweit also unionales und nationales Recht übereinstimmen, kann von einer Rezeption unionalen Rechts keine Rede sein.

Weil die Definitionen obligatorischer und fakultativer Rezeption danach abgrenzen, ob das Unionsrecht die Mitgliedstaaten zur Übernahme verpflichtet, ist es auch das Unionsrecht, das die Grenze zwischen den beiden Rezeptionsformen zieht. Folgerichtig ist im nationalen Recht die obligatorische Rezeption unionalen Rechts häufiger als die fakultative.

Ohnehin beeinflusst nicht nur das unionale das nationale Recht, sondern auch umgekehrt das nationale das unionale. Das gilt allgemein für die Europäisierung des Rechts, und es gilt besonders für das öffentliche Haftungsrecht, verweisen Art. 340 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh doch ausdrücklich auf die „allgemeinen Rechtsgrundsatz[e]“, die „den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“ (→ A.I.2.). Auch in der umgekehrten Richtung lassen sich dementsprechend obligatorische und fakultative Rezeptionen unterscheiden. Obligatorische Rezeption nationalen Rechts meint dann jene Übernahme nationalen Rechts, zu der das Unionsrecht die Union verpflichtet. Dieser Fall ist selten, aber denkbar, jedenfalls wenn man die nationalen Rechte zusammen nimmt. Ein Paradebeispiel dafür bietet die bereits benannten Art. 340 Abs. 2 AEUV, Art. 41 Abs. 3 GRCh. Fakultative Rezeption nationalen Rechts meint demgegenüber jene Übernahme nationalen Rechts, zu der das Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet. Wieder ist es also das Unionsrecht, das über die Verpflichtung zur Übernahme entscheidet und daher die obligatorische von der fakultativen Rezeption abgrenzt.

Nachdem der Einfluss des nationalen Haftungsrechts auf die Haftung der Union bereits behandelt worden ist (→ A.I.2.), bleibt dieser Abschnitt dem Einfluss des unionalen Haftungsrechts auf die Staatshaftung nach den nationalen Rechtsordnungen vorbehalten. Das Unionsrecht konturiert den Haftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten nicht vollständig selbst, sondern normiert nur dessen „Kernvoraussetzungen“²²² und überlässt es den Mitgliedstaaten, die verbleibenden Regelungen zu treffen (z.B. über die Verjährung oder den Rechtsweg, → B.IV.). Soweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Regelungselemente zur nationalen Regelung überlässt, fehlt es an unionsrechtlichen Vorgaben, die ein Mitgliedstaat im eigentlichen Sinn rezipieren könnte. Die Übernahme fremden Rechts bleibt freilich auch insoweit denkbar. Sie erfolgt beispielsweise, falls ein Mitgliedstaat aus einem anderen Mitgliedstaat dessen Regelung übernimmt. In diesem Fall handelt es sich auch dann nicht um die Rezeption unionalen Rechts, wenn der Europäische Gerichtshof die von dem anderen Mitgliedstaat getroffene Regelung als im Einklang mit Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip stehend gebilligt hat. Die drei denkbaren Rezeptionswege sind damit vollständig beschrieben: 1.) aus Unions- ins nationale Recht, 2.) aus nationalem ins Unionsrecht und 3.) aus einem nationalen in ein anderes nationale Recht (letzteres entweder auf direktem Weg, also bilateral, oder „im Dreieck“, d.h. über die „Bande“ des Unionsrechts).

2. Methode der Untersuchung

Wie haben die Staaten Europas das unionale Haftungsrecht aufgenommen? Um diese Frage zu beantworten, habe ich die in diesem Buch versammelten Länderberichte daraufhin durchgesehen, ob für das nationale das unionale Haftungsrecht in Bezug genommen wird; ein Studium der

²¹⁹ EuGH C-6/90 u.a., Slg. 1991, I-5357 – *Francovich*.

²²⁰ EuGH C-224/01, Slg. 2003, I-10239 ff. – *Köbler*.

²²¹ Vgl. nur Art. 292 ff. des *Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial* vom 1.7.1985 (Organgesetz Nr. 6/1985 über die Gerichtsgewalt), siehe § 22 Spanien, sub A.III.4.

²²² Nachweis oben in Fn. 103.

Primärquellen war mir nur ausnahmsweise möglich. Als Rechtsetzer berücksichtige ich sowohl die Parlamente als auch die Gerichte, und die Inbezugnahme erfasst nicht nur zustimmende, sondern auch ablehnende Stellungnahmen.²²³ Die Ergebnisse der Querschnittsanalyse ordnet dieser Beitrag nicht geographisch, sondern thematisch.

II. Zu Rezeptionen im Staatshaftungsrecht als Rechtsgebiet

Theoretisch sind zwei Weisen denkbar, in denen ein nationales Haftungsrecht den *Francovich*-Anspruch verarbeiten kann: die monistische und die dualistische Lösung. Die monistische Lösung sieht ein einheitliches Haftungsregime vor: Es sind ein und dieselben Regeln, die Verletzungen sowohl unionalen wie nationalen Rechts erfassen. Die dualistische Lösung unterscheidet dagegen zwei Haftungsregime, das eine allein für die Verletzung unionalen, das andere allein für die Verletzung nationalen Rechts.

Ob ein Staat die monistische oder die dualistische Lösung wählt, beeinflusst die fakultative wie die obligatorische Rezeption. Gibt es nur ein Regime, werden Konvergenzen wahrscheinlicher: Dass dieselben Regeln (ein und desselben Regimes) unterschiedliche Ergebnisse zeitigen, drängt stärker auf Rechtfertigung, als wenn die unterschiedlichen Ergebnisse auf unterschiedlichen Regeln beruhen. Das veranschaulicht das Beispiel Spaniens. Als das Königreich die Haftung für Legislativunrecht einführte, sah es diese Haftung nicht nur für Verstöße gegen das Unionsrecht (obligatorische Rezeption), sondern auch für Verstöße gegen spanisches Recht (fakultative Rezeption) vor. Zur Rechtfertigung, warum auch rein innerstaatliche Fälle erfasst würden, verwies das oberste spanische Gericht u.a. ausdrücklich auf die europäische Rechtsprechung.²²⁴

So wie die monistische Lösung freiwillige Rezeptionen begünstigt,²²⁵ steigert die dualistische Lösung die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Rechtsordnung auf die obligatorischen Rezeptionen beschränkt. Während die dualistische Lösung die nationalen Besonderheiten bewahrt und den Subsidiaritätsgedanken über Art. 5 Abs. 3 EUV hinaus achtet, erhöht die monistische Lösung den Grad der rechtlichen Harmonisierung in Europa, verwirklicht die „immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 UAbs. 2 EUV) weiter und stärkt so die europäische Integration über den *acquis communautaire* hinaus. Die monistische Lösung lässt sich daher insoweit als die „europafreundlichere“ der beiden Lösungen bezeichnen.

Die europäischen Staaten folgen mehrheitlich der Monistik: Namentlich Belgien, Estland, Lettland, Polen, Spanien, Ungarn und wohl auch Luxemburg erfassen Verstöße gegen das Unionsrecht nach den allgemeinen Regeln.²²⁶ Auch die Slowakische Republik dürfte hierher zählen. Sie erfasst mit dem (allgemeinen) „Gesetz über die Verantwortlichkeit für den durch die Ausübung der öffentlichen Gewalt verursachten Schaden“ ausdrücklich auch den Fall der fehlerhaften Umsetzung einer Richtlinie.²²⁷ Die dualistische Lösung liegt demgegenüber – nach der Zahl

223 So hat der Kassationshof Belgiens im Jahr 2000 entschieden, bei der unionalen Haftung des Mitgliedstaats keinen hinreichend qualifizierten Verstoß zu verlangen, sondern – dem belgischen Deliktsrechts entsprechend – die weniger strenge Voraussetzung des *fout/faute* genügen zu lassen, siehe § 3 Belgien, sub A.III.4.

224 § 22 Spanien, sub A.III.4.

225 Vgl. *Granger*, E.L.Rev. 32 (2007), 157 (160 f.); *Herdegen/Rensmann*, ZHR 161 (1997), 522 (555) („Dominoeffekt“).

226 § 3 Belgien, sub A.III.4.; § 6 Estland, sub B.II.; § 11 Lettland, sub A.III.4.; § 15 Polen, sub A.II.2.; § 22 Spanien, sub A.III.4.; § 25 Ungarn, sub A.II. (nach der Lehre; die Gerichte hatten noch keine Gelegenheit, die Rechtsfrage zu entscheiden); § 13 Luxemburg, sub B.I. In Slowenien ist die „aktuelle Rechtsprechung“ zu dieser Frage bislang nicht „aussagekräftig“, so § 21 Slowenien, sub B.II.

227 § 20 Slowakei, sub B.II. (dort freilich auch der Hinweis, dass sich nach der Lehre die einzelnen Voraussetzungen der Haftung nicht aus diesem Gesetz, sondern aus der Rechtsprechung des EuGH ergäben).

der Mitgliedstaaten gerechnet – mit 6 : 8 im Rückstand.²²⁸ Zunächst ist Portugal zu nennen. Dort bestehen jedenfalls für Administrativunrecht zwei verschiedene Amtshaftungssysteme.²²⁹ Irland sieht in der Haftung nach den *Francovich*-Grundsätzen ein eigenes Delikt,²³⁰ und auch in Schweden steht die Haftung nach diesen Grundsätzen wohl neben der Haftung nach nationalem Recht.²³¹ Weiter zählen Rumänien und Italien zur Gruppe nationaler Dualisten. In Italien gewähren die Gerichte Schadensersatz für Verstöße gegen das Unionsrecht unmittelbar nach den *Francovich*-Grundsätzen,²³² und auch in Rumänien können Klagen augenscheinlich „unmittelbar auf europarechtliche Vorschriften“ gestützt werden.²³³ In Deutschland folgt insbesondere die Rechtsprechung der sog. Trennungsthese,²³⁴ wonach der unionsrechtliche Haftungsanspruch als Anspruch eigener Art selbständig neben den überkommenen Ansprüchen nationalen Haftungsrechts steht.²³⁵ Dass die dualistische Lösung vorzugswürdig sei, wird dabei ausdrücklich mit dem Argument begründet, dass diese Lösung dem nationalen Recht dessen Spielräume besser erhalte. Eine Mindermeinung in Deutschland tritt demgegenüber für die monistische Lösung ein: Nach dem sog. Vorgabenmodell gibt es nur einen Anspruch, den des nationalen Rechts, und diesen einen Anspruch modifiziert, soweit es um Unionsrechtsverletzungen geht, das europäische Recht nur.²³⁶

Praktisch existieren nicht nur monistische und dualistische Konzepte, sondern gibt es auch noch einen dritten Weg, der sich als monistisch-dualistische Lösung bezeichnen lässt. Ihn beschreiten etwa Frankreich und Österreich. In Frankreich gibt es für unionswidriges Administrativunrecht Schadensersatz nach den allgemeinen Regeln. Die (dogmatisch schwierigen) Fälle von unionswidrigem Legislativ- und Judikativunrecht behandelt Frankreich dagegen nach speziellen Haftungstatbeständen, die das Richterrecht eigens für diese Fälle geschaffen hat.²³⁷ Österreich erfasst nur unionswidriges Administrativunrecht sowie Judikativunrecht, das nicht durch ein Erkenntnis eines Höchstgerichts verursacht wurde, über die allgemeinen Regeln.²³⁸ Im Fall von unionsrechtswidrigem Legislativunrecht sowie Judikativunrecht, das durch ein Er-

228 Gewichtet man die Mitgliedstaaten dagegen nach der Zahl der Stimmen im Rat gem. Art. 3 Abs. 3 des Protokolls (Nr. 36) über Übergangsbestimmungen, ergibt sich eine knappe Mehrheit von 101:97 für die Dualistik (dualistisch Deutschland 29, Italien 29, Irland 7, Portugal 12, Rumänien 14, Schweden 10 – monistisch Belgien 12, Estland 4, Lettland 4, Luxemburg 4, Polen 27, Slowakei 7, Spanien 27, Ungarn 12).

229 § 16 Portugal, sub A.II., vgl. auch B.II.

230 § 9 Irland, sub B.II.8., vgl. auch bei C.IV.1.

231 § 18 Schweden, sub B.II.4., vgl. auch bei C.I.

232 § 10 Italien, sub A.II.2.–4. (jedenfalls für Legislativ- und Judikativunrecht).

233 Vgl. § 17 Rumänien, sub A.III. a.E.

234 Begriff der dualistischen bzw. der Trennungslösung bei *Brenner/Huber*, Europarecht und Europäisierung im Jahr 1997, DVBl 1999, 764 (773); *Gundel*, DVBl 2001, 95 (101); *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 628 f.

235 BGH, Urt. v. 24.10.1996 – III ZR 127/91, BGHZ 134, 30 (36); Urt. v. 14.12.2000 – III ZR 151/99, BGHZ 146, 153 (159); Urt. v. 9.10.2003 – III ZR 342/02, NJW 2004, 1241 (1243); Urt. v. 20.1.2005 – III ZR 48/01, NJW 2005, 742 (742 f. vs. 743 ff.); *Classen*, Anmerkung zum Urteil des BGH vom 14.12.2000, JZ 2001, 458 (459); *Haije*, EuR 1997, 297 (303 f.); *Kischel* (Fn. 211) EuR 2005, 441 (461); *Stelkens*, DÖV 2006, 770 (777); a.A. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 31 Rn. 9; vgl. auch § 5 Deutschland, sub A.IV.5., bei Fn. 49.

236 *Dörr*, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, 2003, S. 217 (aus „Gründen der [...] Kohärenz des in Deutschland geltenden Haftungssystems [...] integrieren“); *Nettesheim*, DÖV 1992, 999 (1000); *Papier*, Staatshaftung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 180 Rn. 92 ff., 96; *Schoch*, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, Die Verwaltung, Beiheft 2, 1999, 135 (142); *Streinz*, VVDStRL 61 (2002), 300 (349 f.); diff. *Herdegen/Rensmann*, ZHR 161 (1997), 522 (551); *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II (Fn. 55), § 70 Rn. 5.

237 § 7 Frankreich, sub A.IV.4.; zu Italien vgl. nur § 10 Italien, sub A.II.2. und 3.

238 Vgl. § 14 Österreich, sub A.II.3.b).

kenntnis eines Höchstgerichts verursacht wurde, greift dagegen der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch unmittelbar.²³⁹

Außerhalb der drei Kategorien monistischer, dualistischer und monistisch-dualistischer Lösungen liegt der Fall, dass sich der Rechtsetzer zwischen den drei Lösungen (noch) nicht hat entscheiden müssen. Beispiele liefern nicht nur die Schweiz²⁴⁰ und die Türkei²⁴¹ – keine Mitgliedstaaten der Europäischen Union –, sondern auch Dänemark sowie die jungen Mitgliedstaaten Litauen und Tschechien.²⁴² Dänische Gerichte, die im Königreich das Haftungsrecht wesentlich setzen, konnten namentlich die Frage nach der Legislativhaftung bislang offen lassen: Noch hat Dänemark das Unionsrecht bislang immer rechtzeitig und fehlerfrei umgesetzt²⁴³ – jedenfalls gab es noch keinen Kläger, der das Gegenteil geltend gemacht hat. Das Staatshaftungsrecht Litauens hat seit dem Beitritt im Jahr 2004 keine (wesentlichen) Änderungen erfahren, auch nicht in Bezug auf die Legislativhaftung.²⁴⁴ In Tschechien sieht das allgemeine „Gesetz über die Verantwortlichkeit für den bei der Ausführung der öffentlichen Gewalt durch eine Entscheidung oder ein unrichtiges Vorgehen verursachten Schaden“ die Haftung für Unionsrechtswidrigkeiten nach der Lehre „nicht ausdrücklich“ vor, und doch besteht diese Haftung wohl „aufgrund der Rechtsprechung des EuGH“.²⁴⁵ *Francovich* bleibt auch in Ländern, welche die Frage nach monistischer oder dualistischer Lösung bislang offen ließen, nicht bedeutungslos: Jedenfalls der Wissenschaft dient der Unionsanspruch als Referenzpunkt.²⁴⁶

Dass eine nationale Rechtsordnung die Monistik so weit treibt, dass sie ihr gesamtes Staatshaftungsrecht nach europäischem Vorbild ausrichtet, erscheint als wenig wahrscheinlich. Zu sehr sind die Mitgliedstaaten auf nationale Autonomie bedacht, und zu stark wirken die Kräfte der Pfadabhängigkeit. Einen solchen Fall gibt es gleichwohl: Estland. Als die Republik ihr Staatshaftungsgesetz verabschiedete, erfasste es mit dessen Regelungen „auch den Erlass unionsrechtswidriger Normen“, „die mangelhafte oder verspätete Umsetzung von Unionsrecht“ sowie „Verwaltungsakte, die gegen Unionsrecht verstoßen“. Nach der Regierungsbegründung sucht das estnische Recht damit insbesondere den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs zur unionsrechtlichen Staatshaftung Rechnung zu tragen.²⁴⁷ Das ursprünglich für das Jahr 2012 geplante neue Staatshaftungsgesetz verfolgt ausdrücklich auch das Ziel, die zwischenzeitlich ergangene europäische Rechtsprechung umzusetzen.²⁴⁸ Die estnische Rechtslage ist zugleich deshalb bemerkenswert, weil Estland im Zeitpunkt der erstmaligen Verabschiedung des estnischen Staatshaftungsgesetzes noch kein Mitglied der Europäischen Union gewesen war, sich also (im Vorgriff auf die kommende Verpflichtung) freiwillig am europäischen Recht orientierte. Der Befund bestätigt die Intuition, dass sich junge Mitgliedstaaten, zumal wenn sie eine Rechtsordnung nach Umbrüchen neu gestalten, supra- und internationalen Einflüssen gegenüber aufgeschlossener zeigen (können) als das traditionsreichen Mitgliedstaaten zu gelingen vermag.

²³⁹ § 14 Österreich, sub A.II.3.b) und C.I.2. und 3.

²⁴⁰ So spielt das Unionsrecht für das Staatshaftungsrecht der Schweiz praktisch keine Rolle, siehe § 19 Schweiz, sub A.II.5.c); vgl. auch *Häfelin/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rn. 2290 f. (unter der Überschrift „Exkurs“).

²⁴¹ So spielt das Unionsrecht für das Staatshaftungsrecht der Türkei praktisch keine Rolle, siehe § 24 Türkei, sub A.III.

²⁴² Litauen und Tschechien sind zum 1.5.2004 beigetreten, Dänemark ist bereits seit dem 1.1.1973 Mitglied.

²⁴³ So jedenfalls § 4 Dänemark, sub B.I.3. und B.II.

²⁴⁴ § 12 Litauen, sub A.III. und B.I.3.

²⁴⁵ § 23 Tschechien, sub B.II.

²⁴⁶ Vgl. nur § 19 Schweiz, sub B.I.3., wo die Frage nach einer Haftung für Legislativunrecht auf der Folie der unionalen Rechtsprechung erörtert wird.

²⁴⁷ § 6 Estland, sub A.III.

²⁴⁸ Ebenda.

III. Zu Rezeptionen einzelner Regelungselemente

1. Zum Verhältnis der Regelungselemente verschiedener Regelungsebenen

Weil Unions- und nationales Recht auf verschiedenen Ebenen Regelungen treffen, stellt sich die Frage, wie sich die Voraussetzungen nationalen zu denen unionalen Haftungsrechts verhalten. Generell sind drei Verhältnisse denkbar;²⁴⁹ sie entsprechen den deontischen Modalitäten.²⁵⁰ Das Unionsrecht kann dem nationalen Recht ein Tatbestandsmerkmal als Voraussetzung 1.) gebieten, 2.) verbieten oder 3.) freistellen (Letzteres, indem sie weder ein Ge- noch ein Verbot vorsieht). Die ersten beiden Varianten beschreiben Fälle obligatorischer Rezeption; die letztgenannte Variante führt entweder zu freiwilliger oder zu Nichtrezeption.

Soweit das Unionsrecht das nationale Recht determiniert, liegen die Folgerungen auf der Hand: Gebotene Tatbestandsmerkmale sind zu übernehmen, verbotene Tatbestandsmerkmale sind auszusetzen, und über freigestellte Tatbestandsmerkmale ist zu entscheiden. Soweit das Unionsrecht das nationale Recht nicht determiniert, die nationale Rechtsordnung das Unionsrecht also, wenn überhaupt, freiwillig rezipiert, wachsen die Spielräume. Das nationale Recht kann gebotene Tatbestandsmerkmale übernehmen (aber muss das nicht tun), und es kann verbotene Tatbestandsmerkmale ausschließen (aber es muss auch das nicht tun). Nur mit Blick auf die freigestellten Tatbestandsmerkmale ist die Situation dieselbe: Auch eine freiwillig übernehmende Rechtsordnung muss, wenn sie einen Anspruch formt, die Tatbestandsvoraussetzungen abschließend bestimmen, d.h. sie hat zu jedem freigestellten Tatbestandsmerkmal zu entscheiden, ob dieses im eigenen Anspruch Voraussetzung sein soll.

Für jede der deontischen Modalitäten gibt es wiederum drei Verhältnisse, in denen ein unionales Merkmal zur nationalen Rechtsordnung jeweils stehen kann. Das sind die Verhältnisse der Gleichläufigkeit (einschließlich Konkretisierung), der Gegenläufigkeit und der Beziehungslosigkeit. Die Konstellation der Gleichläufigkeit meint den Fall, dass ein unionales Regelungselement im nationalen Recht bereits gleichbedeutend vorgesehen ist bzw. gleichbedeutend übernommen wird. Als Fall partieller Gleichläufigkeit lässt sich dabei die Konstellation erfassen, dass die eine Rechtsordnung eine abstrakte Vorgabe macht, welche die andere Rechtsordnung konkretisiert. Im Gegensatz zur Gleichläufigkeit steht der Fall, dass ein unionales Regelungselement im nationalen Recht konfligierend vorgesehen ist. Das ist die Konstellation der Gegenläufigkeit. Schließlich gibt es Regelungselemente, die ohne eine Beziehung zueinander existieren. Die drei Konstellationen der Gleich- und Gegenläufigkeit sowie der Beziehungslosigkeit erfassen nicht nur das Verhältnis von Unions- und nationalem Recht, an dessen Beispiel die Begriffe hier erläutert wurden, sondern gelten generell für das Verhältnis von Rechtsordnungen.

2. Beispiele obligatorischer Rezeptionen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den *Francovich*-Anspruch in seinen drei Kernvoraussetzungen zu rezipieren (→ B.I.2., bei Fn. 101). In welcher Weise die Mitgliedstaaten diese Verpflichtung erfüllt haben, ließe sich für jede nationale Rechtsordnung erheben. Eine solche Erhebung soll an dieser Stelle nicht bloß aus Platzmangel unterbleiben, sondern auch, weil mir die Fälle obligatorischer Rezeption – über die vorgetragenen Überlegungen zu Monistik und Dualistik hinaus – nicht weiter von Interesse zu sein scheinen: Soweit die Rezeption erfolgt ist, gelten die bekannten Voraussetzungen aus der *Francovich*-Rechtsprechung kraft nationalen Rechts, und

²⁴⁹ Dies und das Folgende bei *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, S. 343f.

²⁵⁰ Vgl. zu den deontischen Grundmodalitäten des Gebots, des Verbotes und der Erlaubnis (Indifferenz) nur *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 5. Aufl. 2006, S. 43f.; *Joerden*, Logik im Recht, 2. Aufl. 2010, S. 206.

soweit sie unterblieb, gelten dieselben Voraussetzungen kraft unmittelbar wirkendem Unionsrecht.

Weil die Voraussetzungen mitgliedstaatlichen Rechts, das den Unionsanspruch umsetzt, nicht ungünstiger ausgestaltet sein dürfen als die innerstaatlichen Schadensersatzansprüche selbst (Äquivalenzprinzip) und weil das nationale Recht die Erlangung des Schadensersatzes nicht unmöglich machen oder unnötig erschweren darf (Effektivitätsprinzip) (zu beidem → B.I.2.), ergeben sich obligatorische Rezeptionen im nationalen Staatshaftungsrecht auch dann, wenn das nationale Recht eines dieser Prinzipien verletzt: Ist das der Fall, bleibt nationales Recht insoweit unanwendbar.

3. Beispiele fakultativer Rezeptionen

Hinzu kommen Anpassungen über das Obligate hinaus. Die freiwillige Rezeption unionsrechtlicher Elemente im nationalen Haftungsrecht erweist sich für den Mitgliedstaat nicht selten als vorteilhaft. Zum einen erleichtert die damit verbundene Vereinheitlichung es den Rechtsanwendern, Bürgern wie Gerichten, die Rechtslage zu erkennen. So hat etwa das deutsche Recht den Schmerzensgeldanspruch aus seiner Bindung an die verschuldensabhängige Haftung nach § 847 a.F. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) befreit und als Teil des Allgemeinen Schuldrechts gem. § 253 Abs. 2 BGB n.F. auf Fälle der Gefährdungshaftung erstreckt. Das geschah ausdrücklich, um die hiesige Rechtslage an das Recht der europäischen Nachbarn anzupassen.²⁵¹

Die speziell im Staatshaftungsrecht zu beobachtenden freiwilligen Rezeptionen des Unionsrechts in den Bereichen der Legislativhaftung und des Ersatzes des „*pure economic loss*“ begründen nach Literaturstimmen eine Tendenz „*towards convergence*“.²⁵² So gilt das Unionsrecht etwa in Griechenland als Grund für die dortige „deutliche Wende“ letzter Jahre hin zur Anerkennung der Legislativhaftung.²⁵³ So begründete der Verfassungsgerichtshof in Polen die Verschuldensunabhängigkeit der Staatshaftung im Jahr 2001 auch mit paralleler Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.²⁵⁴ So heißt es aus Österreich, dass die Kriterien der Administrativhaftung „weitgehend“ mit jenen des österreichischen Rechts übereinstimmen: Namentlich „die Voraussetzung der ‚hinreichenden Qualifikation‘ des Verstoßes“ entspreche der „des Verschuldens“.²⁵⁵ So entschied in Deutschland erst jüngst das Bundesverfassungsgericht, dass eine *ultra-vires*-Kontrolle ausbrechender Rechtsakte nur in Betracht komme, wenn der Kompetenzverstoß europäischer Organe „hinreichend qualifiziert“ sei.²⁵⁶ Als das Gericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf das unionale Haftungsrecht verwiesen hat, nutzte es das unionale sogleich als Inspirationsquelle für das nationale Staatshaftungsrecht, und sei es über das hierzulande bereits bestehende Staatshaftungssystem hinaus.²⁵⁷

²⁵¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften vom 7.12.2001, BT-Drs. 14/7752, 6, 15 mit Verweis auf *von Bar*, Gemeineuropäisches Deliktsrecht, Bd. II, 1999, Rn. 366; weitere Beispiele bei *Schulze*, Die Europäisierung des Privatrechts – Stand und Perspektiven, in: Präsidium des Deutschen Richterbundes (Hrsg.), Justiz und Recht im Wandel der Zeit. Festgabe 100 Jahre Deutscher Richterbund, 2009, S. 223 (229f.) (Verbraucherwiderruf; Kartellrecht) und bei *dems./Schulte-Nölke*, Schuldrechtsreform und Gemeinschaftsrecht, in: dies. (Hrsg.), Die Schuldrechtsreform vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts, 2001, S. 3 (6) (Überweisungsrichtlinie).

²⁵² *Van Gerven*, ICLQ 45 (1996), 507 (542).

²⁵³ § 8 Griechenland, sub B.II.1. („nicht zuletzt“).

²⁵⁴ § 15 Polen, sub A.II.2.; vgl. auch B.II.2.b) a.E.

²⁵⁵ § 14 Österreich, sub A.II.3.b) m.w.N.

²⁵⁶ BVerfG, Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, Leitsatz 1 a) und Rn. 61 – *Honeywell*, NJW 2010, 3422.

²⁵⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06, Rn. 61, 85 – *Honeywell*, NJW 2010, 3422 (offen lassend, ob der Anspruch „bereits im bestehenden Staatshaftungssystem angelegt“ sei).

Vielleicht bräuchten wir bei punktuellen Importen dieser Art nicht stehen zu bleiben. Das verworrene Haftungsrecht Deutschlands hat, so meine ich andernorts zeigen zu können, in der Dogmatik unionaler Staatshaftung einen Fluchtpunkt. Dabei sind die Übereinstimmungen in Geltungsgründen, Haftungszwecken und zentralen Bereichsdogmatiken so stark, dass ich vorschlagen möchte, das deutsche Staatshaftungsrecht am unionalen Vorbild auszurichten.²⁵⁸

Bibliographie

- Aalto, Pekka*, Public Liability in EU Law. Brasserie, Bergaderm and Beyond, Oxford u.a., 2011
- Bergh, Roger van den/Schäfer, Hans-Bernd*, State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of “Obvious Negligence”, E.L.Rev. 23 (1998), S. 552–567
- dies.*, Member States Liability for Infringement of the Free Movement of Goods in the EC: An Economic Analysis, JITE 156 (2000), S. 382–403
- Bertelmann, Heiko*, Die Europäisierung des Staatshaftungsrechts, Frankfurt am Main, 2005
- Böhm, Monika*, Haftung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2010, § 12 (S. 472–507)
- Brocke, Holger*, Die Europäisierung des Staatshaftungsrechts, Berlin 2002
- Danwitz, Thomas von*, Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung, JZ 1994, S. 335–342
- dies.*, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten – Entwicklung, Stand und Perspektiven der Europäischen Haftung aus Richterhand, DVBl 1997, S. 1–10
- Detterbeck, Stefan*, Staatshaftung für die Mißachtung von EG-Recht, VerwArch 85 (1994), S. 159–207
- dies.*, Haftung der Europäischen Gemeinschaft und gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch, AöR 125 (2000), S. 202–256
- dies.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., München 2012
- Dörr, Oliver*, Entschädigung und Schadensersatz, in: ders./Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen, 2. Aufl. 2013, Kap. 33
- dies.*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2010, S. 33–111
- Ehlers, Dirk*, Die Weiterentwicklung des Staatshaftungsrechts durch das europäische Gemeinschaftsrecht, JZ 1996, S. 776–783
- Gerven, Walter van*, Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after *Francovich* and *Brasserie*, ICLQ 45 (1996), S. 507–544
- Granger, Marie-Pierre F.*, National applications of *Francovich* and the construction of a European administrative *jus commune*, E.L.Rev. 32 (2007), S. 157–192
- Gromitsaris, Athanasios*, Rechtsgrund und Haftungsauslösung im Staatshaftungsrecht. Eine Untersuchung auf europarechtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Berlin 2006
- Grzeszick, Bernd*, Subjektive Gemeinschaftsrechte als Grundlage des europäischen Staatshaftungsrechts, EuR 1998, S. 417–434
- dies.*, Rechte und Ansprüche. Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten, Tübingen 2002
- dies.*, Case C-440/07 P, *Schneider Electric SA v. Commission*, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 16 July 2009, [2009] ECR I-6413, CMLR 48 (2011), S. 907–923
- Gundel, Jörg*, Die Bestimmung des richtigen Anspruchsgegners der Staatshaftung für Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht – Zugleich zum Verhältnis zwischen gemeinschaftsrechtlichen Haftungsanforderungen und nationalem Staatshaftungsrecht, DVBl 2001, S. 95–102
- dies.*, Gemeinschaftsrechtliche Haftungsvorgaben für judikatives Unrecht – Konsequenzen für die Rechtskraft und das deutsche „Richterprivileg“ (§ 839 Abs. 2 BGB). Zugleich Anmerkung zu EuGH, 30.9.2003 – Rs. C-224/01, Gerhard Köbler/Republik Österreich, EWS 2004, 19, EWS 2004, S. 8–16
- Haltern, Ulrich*, Europarecht. Dogmatik im Kontext, 2. Aufl., Tübingen 2007

²⁵⁸ Vgl. dazu *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, S. 6, 247 ff., 383 ff.

- Hartmann, Bernd J.*, Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung, Tübingen 2013
- ders.*, Alignment of national government liability law in Europe after Francovich, ERA Forum 12 (2012), S. 613–623
- Hatje, Armin*, Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht, EuR 1997, S. 297–310
- Herdegen, Matthias*, Die Haftung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für fehlerhafte Rechtssetzungsakte, Berlin 1983
- ders.*, Europarecht, 14. Aufl., München 2011
- ders./Rensmann, Thilo*, Die neuen Konturen der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung, ZHR 161 (1997), S. 522–555
- Hermes, Georg*, Der Grundsatz der Staatshaftung für Gemeinschaftsrechtsverletzungen, Die Verwaltung 31 (1998), S. 371–400
- Hidien, Jürgen W.*, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 1999
- Jansen, Nils*, Die Struktur des Haftungsrechts. Geschichte, Theorie und Dogmatik außervertraglicher Ansprüche auf Schadensersatz, Tübingen 2003
- Jarass, Hans D.*, Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger, NJW 1994, S. 881–886
- Kluth, Winfried*, Die Haftung der Mitgliedstaaten für gemeinschaftsrechtswidrige höchstrichterliche Entscheidungen – Schlussstein im System der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung, DVBl 2004, S. 393–403
- Masing, Johannes*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichem Recht, Berlin 1997
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011
- Meltzer, Daniel J.*, Member state liability in Europe and the United States, ICON 4 (2006), S. 39–83
- Nettesheim, Martin*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für das deutsche Staatshaftungsrecht, DÖV 1992, S. 999–1005
- Ossenbühl, Fritz*, Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch, DVBl 1992, S. 993–998
- ders./Cornils, Matthias*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., München 2013
- Rebhahn, Robert*, Non-contractual Liability in Damages of Member States for Breach of Community Law, in: Koziol/Schulze (Hrsg.), Tort Law of the European Community, Wien 2008, S. 179–211
- Roosebeke, Bert van*, State Liability for Breaches of European Law. An economic analysis, Wiesbaden 2007
- Schoißwohl, Birgit*, Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung: Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen, Wien 2002
- Seltenreich, Stephan*, Die Francovich-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Staatshaftungsrecht, Konstanz 1997
- Stelkens, Ulrich*, Staatshaftungsreform im Mehrebenensystem, DÖV 2006, S. 770–779
- Strein, Rudolf*, Staatshaftung für Verletzungen primären Gemeinschaftsrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, EuZW 1993, S. 599–605
- ders.*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, in: VVDStRL 61 (2002), S. 300–361
- ders.*, Europarecht, 9. Aufl., Heidelberg 2012
- Wegener, Bernhard W.*, Staatshaftung für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Gerichte?, EuR 2002, S. 785–800
- ders.*, (Fehl-)Urteilsverantwortung und Richterspruchprivileg in der Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht, EuR 2004, S. 84–91
- Wissmann, Hinnerk*, Amtshaftung als Superrevision der Verwaltungsgerichtsbarkeit, NJW, S. 3455–3457
- Wurmnest, Wolfgang*, Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts, Tübingen 2003

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
AcP	Archiv für civilistische Praxis (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Beschl.	Beschluss

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CMLR	Common Market Law Review (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBt	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EC	European Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
E.L.Rev.	European Law Review (Zeitschrift)
ERA	Europäische Rechtsakademie
EuG	Gericht (der Europäischen Union)
EuGH	Gerichtshof (der Europäischen Union)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
FS	Festschrift
GA	Generalanwältin/Generalanwalt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly (Zeitschrift)
ICON	International Journal of Constitutional Law (Zeitschrift)
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
Mich.L.R.	Michigan Law Review (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WM	Wertpapier-Mitteilungen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht