

Stephan Kirschnick

**Der hinreichend qualifizierte  
Verstoß als Voraussetzung  
des unionsrechtlichen  
Staatshaftungsanspruchs**

Tectum Verlag

Stephan Kirschnick

Der hinreichend qualifizierte Verstoß als Voraussetzung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs.

© Tectum Verlag Marburg, 2015

Zugl. Diss. Universität Osnabrück 2015

ISBN: 978-3-8288-3622-8

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)



### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

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

## Inhaltsübersicht

<b>Inhalt</b> .....	<b>9</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>21</b>
<b>KAPITEL I: Grundlagen</b> .....	<b>25</b>
I. Grundprinzipien zur innerstaatlichen Wirkung des Unionsrechts...	25
II. Grundprinzipien des Individualrechtsschutzes im Unionsrecht .....	50
III. Grundlagen der unionsrechtlichen Staatshaftung .....	90
IV. Zentrale Voraussetzungen der unionsrechtlichen Staatshaftung...	129
V. Rechtsfolge des Staatshaftungsanspruchs.....	150
VI. Zusammenfassung .....	155
<b>KAPITEL II: Der hinreichend qualifizierte Verstoß als Haftungsvoraussetzung</b> .....	<b>157</b>
I. Der Anwendungsbereich des hinreichend qualifizierten Verstoßes.....	157
II. Die Prüfung der Qualifikationsklausel in der europäischen Rechtsprechung .....	193
III. Die systemprägende Bedeutung des hinreichend qualifizierten Verstoßes.....	252
IV. Zusammenfassung .....	268
V. Exkurs: Der hinreichend qualifizierte Verstoß in der Rechtsprechung des BVerfG.....	270
<b>KAPITEL III: Kritik an der Ausgestaltung des hinreichend qualifizierten Verstoßes</b> .....	<b>277</b>
I. Restriktive Ausgestaltung des Haftungsanspruchs stützende Aspekte .....	277

## Inhaltsübersicht

II. Eine reine Unrechtshaftung stützende Aspekte .....	290
III. Alternative Haftungsbegrenzungen.....	322
IV. Zusammenfassung.....	334
<b>Ergebniszusammenfassung.....</b>	<b>337</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>345</b>

# Inhalt

<b>Inhalt</b> .....	7
<b>Einleitung</b> .....	21
<b>KAPITEL I: Grundlagen</b> .....	25
I. Grundprinzipien zur innerstaatlichen Wirkung des Unionsrechts ...	25
1. Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts .....	25
a. Prinzip der unmittelbaren Wirkung .....	26
b. Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien .....	30
aa. Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien ..	31
bb. Voraussetzungen der unmittelbaren Wirkung .....	32
von Richtlinien.....	32
cc. Grenzen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien .....	34
(1) Richtlinienwirkung im Horizontalverhältnis .....	34
(2) Richtlinienwirkung in mehrpoligen Rechtsverhältnissen	37
2. Vorrang des Unionsrechts.....	39
a. Das Vorrangkonzept aus europäischer Sicht.....	40
b. Unionsrechtliche Grenzen des Vorrangs.....	41
c. Grenzen des Vorrangs aus mitgliedstaatlicher Sicht.....	45
aa. Grenze des Nicht-übertragenen – ultra-vires-Kontrolle ...	46
bb. Grenze des Nicht-übertragbaren – Identitätskontrolle .....	48
II. Grundprinzipien des Individualrechtsschutzes im Unionsrecht .....	50
1. Subjektive Rechte des Unionsrechts .....	51
a. Keine rein objektiv-rechtliche Konzeption.....	52
b. Kein Alternativverhältnis von individueller und .....	56
öffentlicher Schutzrichtung .....	56
c. Normativ verankerter Individualinteressenschutz .....	58
2. Gerichtlicher Individualrechtsschutz .....	60
a. Unionsrechtliche Verankerung des .....	60
Individualrechtsschutzes .....	60

## Inhalt

aa.	Grundrechtliche Dimension des Individualrechtsschutzes .....	61
bb.	Grundfreiheitliche Dimension des Rechtsschutzanspruchs .....	65
cc.	Individualrechtsschutz als Teil der „rule-of-law“ .....	67
b.	Unionsrechtliche Anforderungen an den Individualrechtsschutz.....	69
aa.	Zeitliche Dimension des Rechtsschutzes.....	71
bb.	Effektiver Zugang zum Gericht .....	73
(1)	Zentraler Rechtsschutz vor den Unionsgerichten.....	74
(2)	Dezentraler Rechtsschutz vor nationalen Gerichten .....	76
(3)	Schließen von Rechtsschutzlücken durch dezentrale Ebene .....	78
3.	Der Staatshaftungsanspruch als Element des Individualrechtsschutzes.....	79
a.	Staatshaftung als einzige Rechtsschutzmöglichkeit .....	80
aa.	Fehlen eindeutiger Aussagen des Gerichtshofes der EU .....	81
bb.	Rechtsschutzanforderungen der Art. 6 und 13 EMRK.....	84
cc.	Tendenz zur Notwendigkeit des Primärrechtsschutzes im Unionsrecht .....	85
b.	Vorrang des Primärrechtsschutzes.....	88
4.	Zusammenfassung.....	89
III.	Grundlagen der unionsrechtlichen Staatshaftung.....	90
1.	Erstattungs- und Haftungsfälle in der Rechtsprechung vor Francovich.....	91
a.	Erstattungsfälle - Bereicherungsrecht .....	91
b.	Haftungsfälle.....	94
aa.	Schadensersatzpflichten in Vertragsverletzungsverfahren .....	94
bb.	Schadensersatzpflichten in Vorabentscheidungsverfahren.....	96
2.	Begründung / Herleitung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs .....	97

## Inhalt

a. „Effet-utile“ .....	97
b. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit .....	99
c. Schutz der Individualrechte .....	101
aa. Individualrechtsschutz und Richtlinienumsetzung .....	102
(1) Subjektives Recht aus Richtlinienbestimmung .....	
in Verbindung mit Umsetzungspflicht.....	103
(2) Systematische Problematik eines .....	
isolierten Sekundärrechtsschutzes .....	104
bb. Einfluss der Staatshaftung auf das .....	
Rechtsschutzniveau .....	106
(1) Staatshaftung als Rechtsschutzminimum .....	106
(2) Staatshaftung als Rechtsschutzergänzung.....	107
d. Geltungsgrundlage in Parallele zur .....	
außervertraglichen Haftung der Union .....	109
e. Art. 260 AEUV .....	111
f. Staatshaftung als allgemeiner Grundsatz .....	
des Unionsrechts .....	111
g. Zusammenfassung.....	112
3. Zwecke des Haftungsanspruchs .....	113
a. Wesentliche unionsrechtsspezifische Zwecke .....	113
aa. Stärkung des Individualrechtsschutzes .....	
- Kompensation .....	114
bb. Durchsetzung des Unionsrechts - Prävention .....	116
b. Weitere Haftungszwecke .....	119
aa. Durchsetzung von Urteilen des EuGH.....	119
bb. Beeinflussung des Vorlageverhaltens .....	
der mitgliedstaatlichen Gerichte.....	120
cc. Legitimierung der Hoheitsgewalt .....	121
4. Rechtsqualität des Haftungsanspruchs.....	124
a. Trennung zwischen Grundsatz und Haftungsanspruch .....	125
b. Rechtsqualität für jeden Mitgliedstaat .....	
eigenständig zu bestimmen.....	126
IV. Zentrale Voraussetzungen der .....	
unionsrechtlichen Staatshaftung .....	129

## Inhalt

1. Charakteristika des Haftungsanspruchs.....	129
a. Einheitliche Haftungsbedingungen für alle Fallkonstellationen .....	129
b. Ergänzungsbedürftigkeit der unionsrechtlichen Vorgaben.....	131
2. Unionsrechtliche Mindestbedingungen.....	
des Staatshaftungsanspruchs.....	133
a. Unionsrechtsverstoß durch Mitgliedstaat.....	133
aa. Unionsrechtswidrigkeit der Handlung .....	134
(1) Haftung nur für unionsrechtswidriges Verhalten .....	134
(2) Unionsrechtswidrigkeit bei Unterlassen.....	136
bb. Zurechenbarkeit der Verletzung zum Mitgliedstaat.....	137
(1) Zurechenbares staatliches Verhalten .....	137
(2) Abgrenzung zur Haftung Privater.....	138
b. Anforderung an verletzte Norm .....	
- individuelle Rechtsverletzung .....	139
c. Hinreichend qualifizierter Verstoß.....	141
d. Unmittelbarer Kausalzusammenhang .....	
zwischen Verstoß und Schaden .....	142
aa. Schadenszurechnung zum Haftungssubjekt .....	
- Abgrenzung zur Unionshaftung .....	143
(1) Materielles Kriterium der Schadenszurechnung .....	143
(2) Zurechnung des Schadens .....	
als Zulässigkeitsvoraussetzung .....	146
bb. Unmittelbarkeit des Schadens.....	147
(1) Maßstab der Adäquanz.....	147
(2) Erweiterte Zurechnung bei Garantieverpflichtung.....	149
V. Rechtsfolge des Staatshaftungsanspruchs.....	150
1. Haftungssubjekt - Passivlegitimation.....	150
2. Art und Umfang des Schadensersatzes.....	152
VI. Zusammenfassung.....	155

<b>KAPITEL II: Der hinreichend qualifizierte Verstoß als Haftungsvoraussetzung .....</b>	<b>157</b>
I. Der Anwendungsbereich des hinreichend qualifizierten Verstoßes.....	157
1. Das Merkmal in der Haftung der Gemeinschaft / Union vor der Parallelisierung .....	157
a. Grundlagen der Haftung der Gemeinschaft / Union .....	157
aa. Die Haftungsgrundlage der EGKS.....	158
(1) Haftungsgrundlagen im EGKS-Vertrag .....	158
(2) Der Fehlerbegriff in Art. 34 und 40 EKGS-Vertrag.....	159
bb. Die Haftungsgrundlage im EWG-Vertrag .....	161
cc. Verhältnis der Haftungsgrundlagen im EKGS-Vertrag und EWG-Vertrag.....	162
b. Der hinreichend qualifizierte Verstoß als Element der Schöppenstedt-Formel.....	163
aa. Inhalt der Schöppenstedt-Formel .....	163
(1) Schutznormcharakter der verletzten Norm.....	164
(2) Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß .....	166
(a) Haftung für normatives Unrecht nur unter engen Voraussetzungen .....	166
(b) Offenkundige und erhebliche Befugnisüberschreitung .....	167
(c) Aspekte der Aufopferungshaftung neben Unrechtshaftung.....	168
(3) Rang der verletzten Rechtsnorm kein eigenständiges Element.....	170
bb. Der Anwendungsbereich der Schöppenstedt-Formel vor der Parallelisierung .....	171
c. Zusammenfassung.....	173
2. Die Parallelisierung der Haftungsinstitute.....	174
a. Ausgangssituation: Nur impliziter Verweis auf Staatshaftungsanspruch.....	175

## Inhalt

b.	Begründungsphase: Eigenständiger unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	175
c.	Konkretisierungsphase: Schöppenstedt-Formel in unionsrechtlicher Staatshaftung	177
aa.	Weiter Anwendungsbereich für Schöppenstedt-Formel in unionsrechtlicher Staatshaftung	177
bb.	Weiterhin Differenzierung nach handelnden Gewalten	181
cc.	Haftungsmaßstab noch unvollständig	184
d.	Konsolidierungsphase: Vereinheitlichung der beiden Haftungsinstitute	185
aa.	Unionshaftung: Hinreichend qualifizierten Verstoß für alle Verstoßkonstellationen	185
bb.	Unionsrechtliche Staatshaftung: Vereinheitlichung der Haftungsvoraussetzungen	186
(1)	Fallgruppe der offenkundigen und erheblichen Befugnisüberschreitung	187
(2)	Fallgruppe der mitgliedstaatlichen Handlung ohne Ermessen	188
(a)	Fallgruppe auch für Legislative relevant	188
(b)	Hinreichend qualifizierter Verstoß nicht zwangsläufig gegeben	189
3.	Zusammenfassung	191
II.	Die Prüfung der Qualifikationsklausel in der europäischen Rechtsprechung	193
1.	Prüfungscompetenz zwischen EuGH und nationalen Gerichten	194
a.	Grundsätzliche Aufgabenteilung im Rahmen von Art. 267 AEUV	194
b.	Grundsatz: Mitgliedstaatliche Prüfungscompetenz	195
c.	Ausnahme: Prüfungscompetenz des EuGH	196
2.	Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben – maßgebliches Prüfungskriterium	198
a.	Kriterienkatalog zur Bestimmung der Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben	199

## Inhalt

aa.	Ermessensumfang als Unterkriterium.....	200
	(1) Ermessens im Unionsrecht: Begriffliche Klärung .....	200
	(2) Voraussetzung für das Vorliegen von Ermessen .....	203
	(3) Verhältnis von Ermessen und .....	
	Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben.....	207
bb.	Klarheit und Genauigkeit der .....	
	verletzten Norm als Unterkriterium .....	208
	(1) Grundsätzliche Konkretisierungsbedürftigkeit .....	
	des Unionsrechts .....	208
	(2) Prüfung der Klarheit und Genauigkeit .....	
	der verletzten Vorschrift .....	209
	(a) Bestimmtheit als Element der unionsrechtlichen .....	
	„rule-of-law“ .....	209
	(b) Bestimmtheit als Voraussetzung der .....	
	unmittelbaren Wirkung.....	211
	(c) Bestimmtheit im Rahmen der Staatshaftung.....	212
	(d) Exkurs: Fehlende Normenklarheit als .....	
	eigener haftungsbegründender Verstoß.....	214
	(3) Verhältnis von Klarheit und Genauigkeit .....	
	und Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben.....	215
cc.	Entschuldbarkeit des Rechtsirrtums als .....	
	Unterkriterium.....	216
	(1) Einheitliches Kriterium .....	
	der Entschuldbarkeit des Rechtsirrtums .....	217
	(2) Entschuldbarer Rechtsirrtum .....	
	in der Haftungsrechtsprechung.....	218
	(3) Verhältnis von Entschuldbarkeit .....	
	und Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben.....	218
dd.	Mitursächlichkeit des Verhaltens der .....	
	Unionsorgane als Unterkriterium .....	219
	(1) Mitursächlichkeit in der .....	
	Staatshaftungsrechtsprechung .....	220
	(a) Mitursächlichkeit der Kommission.....	220
	(b) Mitursächlichkeit des EuGH .....	223

## Inhalt

(2) Verhältnis von Mitursächlichkeit und Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben.....	224
ee. Für judikatives Unrecht: Vorlagepflichtverletzung als Unterkriterium.....	225
(1) Verletzung der Vorlagepflicht .....	225
(a) Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV.....	225
(b) Verletzung der Vorlagepflicht.....	226
(2) Bedeutung des Kriteriums für judikatives Unrecht .....	228
(3) Verhältnis von Vorlagepflichtverletzung und Erkennbarkeit unionsrechtlicher Vorgaben.....	229
b. Keine Ergänzung durch Gesichtspunkt der Aufopferung ....	230
3. Per se hinreichend qualifizierter Verstoß bei klar erkennbaren unionsrechtlichen Vorgaben.....	231
a. Mitgliedstaatliches Verhalten im Widerspruch zu feststehender Rechtsprechung .....	232
aa. Zeitpunkt der feststehenden Rechtsprechung.....	233
bb. Zeitpunkt der hinreichenden Qualifikation.....	234
b. Mitgliedstaatliches Verhalten im Widerspruch zu offensichtlicher Rechtslage .....	236
aa. Unterbliebene Richtlinienumsetzung .....	236
bb. Offenkundige Unionsrechtswidrigkeit.....	238
4. Hinreichend qualifizierter Verstoß bei fehlender Erkennbarkeit .....	239
a. Doppelfunktion der Unterkriterien.....	240
b. Prüfungsmaßstab bei fehlender Eindeutigkeit.....	240
aa. Allgemein zur Kontrolldichte des EuGH bei Ermessensentscheidungen .....	241
bb. Willkürliche Rechtsverletzung.....	244
cc. Evidenter Rechtsanwendungsfehler .....	247
5. Zusammenfassung.....	249
III. Die systemprägende Bedeutung des hinreichend qualifizierten Verstoßes .....	252
1. Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch als Verschuldenshaftung .....	252

## Inhalt

a.	Unionsrechtliche Staatshaftung keine Eingriffs-, Gefährdungs- bzw. Erfolgshaftung .....	252
b.	Erfolgs- oder Handlungsunrecht? .....	253
c.	Verschuldenshaftung.....	255
2.	Unionsrechtliche Verschuldensanforderungen .....	259
a.	Entindividualisiertes, objektiviertes Verschulden .....	259
b.	Verschuldensvermutung.....	261
aa.	Verschuldensvermutung in Fällen der ..... per se Qualifikation .....	262
bb.	Weitere Verschuldensvermutung .....	
(1)	Haftung für Maßnahmen des nationalen Gesetzgebers .	263
(2)	Haftung für administratives Unrecht .....	264
(3)	Haftung für gerichtliche Entscheidungen.....	266
IV.	Zusammenfassung.....	268
V.	Exkurs: Der hinreichend qualifizierte .....	
	Verstoß in der Rechtsprechung des BVerfG .....	270
1.	Hinreichend qualifizierter Kompetenzverstoß .....	270
2.	Hinreichend qualifizierter Verstoß .....	
	im Rahmen einer europarechtskonträren Staatshaftung.....	272
a.	Grundzüge einer europarechtskonträren Staatshaftung .....	272
b.	Haftungsqualifikation nach gleichem Maßstab?.....	275

<b>KAPITEL III: Kritik an der Ausgestaltung des hinreichend qualifizierten Verstoßes.....</b>	<b>277</b>
I. Restriktive Ausgestaltung des Haftungsanspruchs .....	.....
stützende Aspekte .....	277
1. Rechtsvergleichende Argumentation .....	277
2. Schutz der Funktionsfähigkeit der Organe.....	280
3. Budgetäre Bedenken.....	283
4. Rücksicht auf die Gewaltenteilung .....	285
5. Angemessene Risikoverteilung .....	287
6. Zusammenfassung.....	289
II. Eine reine Unrechtshaftung stützende Aspekte .....	290
1. Orientierung an Verantwortlichkeit gegenüber Union .....	.....
und anderen Mitgliedstaaten.....	290
a. Keine Anknüpfung an privatrechtliche .....	.....
Verschuldenshaftung.....	290
b. Verantwortlichkeit gegenüber Union .....	.....
und anderen Mitgliedstaaten .....	292
aa. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten .....	.....
nach Unionsrecht .....	292
bb. Verantwortlichkeit der .....	.....
Mitgliedstaaten nach völkerrechtlichen Grundsätzen ...	294
(1) Die Bedeutung völkerrechtlicher Grundsätze .....	.....
für die unionsrechtliche Staatshaftung.....	294
(2) Grundsätze der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ...	295
2. Effektivitätsgrundsatz.....	298
3. Rechtsstaatlicher Gestaltungsauftrag .....	299
a. Bestimmtheitsgrundsatz: Vorhersehbarkeit .....	.....
der Entscheidungen .....	299
aa. Normenklarheit aus der Sicht .....	.....
des Rechtsunterworfenen .....	300
bb. Rechtsschutzrechtlicher Bestimmtheitsgrundsatz .....	300
cc. Folgerungen für den Haftungsanspruch.....	301
b. Fokussierung auf Individualrechtsschutz.....	302

## Inhalt

aa.	Ausgangspunkt: Integrationszweck .....	302
bb.	Nunmehr: Individualrechtsschutz .....	303
(1)	Verbesserung der .....	303
(2)	Entwicklung vom Markt- zum Unionsbürger.....	305
4.	Der Haftungsanspruch im unionsrechtlichen .....	311
a.	Kohärenz des Rechtsschutzsystems .....	311
aa.	Orientierung am Primärrechtsschutz .....	311
bb.	Parallele zu Erstattungsfällen.....	312
b.	Staatshaftungsanspruch und Grundrechtsschutz.....	312
aa.	Anwendungsbereich der Grundrechte.....	313
bb.	Grundrechtlich gefordertes .....	314
(1)	Intensivierung des Grundrechtsschutzes allgemein .....	315
(2)	Wirksamer Rechtsbehelf und Staatshaftungsanspruch ..	318
c.	Zusammenfassung.....	320
III.	Alternative Haftungsbegrenzungen .....	322
1.	Stärkung der Bedeutung des Primärrechtsschutzes .....	322
2.	Normative Begrenzung der Ersatzpflicht durch nationale .....	323
3.	Begrenzung der zeitlichen Wirkung von EuGH-Urteilen.....	325
a.	Vertrauenstatbestand – Rechtsunsicherheit.....	328
b.	Gefahr schwerwiegender wirtschaftlicher Auswirkungen ....	330
aa.	Umfang der Auswirkung.....	330
bb.	Gefahr des Eintretens .....	332
c.	Rückausnahme .....	332
IV.	Zusammenfassung.....	334
	<b>Ergebniszusammenfassung.....</b>	<b>337</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>345</b>