



Schriften der  
Deutsch-Spanischen  
Juristenvereinigung

Band 42

Stefanie Espitalier

# Die innerstaatliche Haftung für Unionsrechtsverstöße in Spanien

Eine Untersuchung der Verantwortungs- und  
Haftungsbeziehungen zwischen dem spanischen  
Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften im Falle  
finanzwirksamer Entscheidungen der Europäischen Union



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# Einleitung

## A. Einführung in die Fragestellung und Umgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Das von den Organen der Europäischen Union<sup>1</sup> geschaffene Recht muss zur Erreichung der in Art. 3 EUV<sup>2</sup> genannten Ziele - zuvörderst die Wahrung des Friedens in Europa und ein einheitlicher Binnenmarkt<sup>3</sup> - angewendet werden. Die Ziele des europäischen Integrationsprozesses werden durch den Vollzug der europäischen Rechtsvorschriften verwirklicht. Erst der Vollzug verleiht dem von den Organen der EU geschaffenen Recht „Leben“<sup>4</sup>, so dass es die Lebensverhältnisse der Unionsbürger tatsächlich gestalten kann. Aus dieser Bedeutung des Vollzugs für die Realisierung des europäischen Integrationsprozesses folgt in der Konsequenz die Notwendigkeit, die Folgen des Vollzugs, insbesondere die Haftung für Vollzugsdefizite, also die verspätete oder fehlerhafte Umsetzung europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten<sup>5</sup>, zu regeln. Denn werden die Rechtsvorschriften der EU unkorrekt angewandt und umgesetzt, besteht die Gefahr, dass die politischen Ziele nicht erreicht und die durch die Verträge garantierten Freiheiten nur teilweise garantiert werden können.<sup>6</sup>

Sowohl die Pflicht der Mitgliedstaaten zum Vollzug des Unionsrechts als auch die Pflicht zur Regelung der Haftung für den fehlerhaften Vollzug des Unionsrechts folgen aus dem „Wesen der Verträge“, gestützt auf Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV, nach dem die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen ergreifen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe ergeben“.<sup>7</sup>

Die Union beruht auf ihren Mitgliedstaaten und ist auf deren Mitwirkung insbesondere wegen des weitgehenden Fehlens eigener Vollzugsorgane und

---

1 Im Folgenden EU.

2 Im Folgenden wird sich, sofern nichts anderes angegeben wird, stets auf Vorschriften des EUV und des AEUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon v. 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABl. 2009 Nr. C 290 S. 1, Gesetz zum Vertrag von Lissabon v. 8.10.2008, BGBl. II, S. 1038 ff.), bezogen, wenn Artikel des EUV bzw. AEUV zitiert werden.

3 Vgl. *Bleckmann*, Europarecht, 6. Aufl., § 1, S. 20, Rn. 26.

4 In diese Richtung auch: *Europäische Kommission*, Mitteilung, v. 5.9.2007 „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, (Komm (2007) 502).

5 Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 47 ff., S. 244.

6 Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung, v. 5.9.2007 „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, (Komm (2007) 502).

7 *Ordóñez Solís*, RVAP 59 (2001), 150.

letztlich auch wirksamer Sanktionsmöglichkeiten angewiesen.<sup>8</sup> Daher ist der Vollzug der unionsrechtlichen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten, trotz der Zunahme der Vollzugsbefugnisse der Unionsorgane, nach wie vor die Regel.<sup>9</sup> Dieser Grundsatz ist durch Art. 291 Abs. 1 AEUV nunmehr ausdrücklich im Primärrecht festgeschrieben.<sup>10</sup> Grundsätzlich richtet sich der Vollzug des Unionsrechts daher nach den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten<sup>11</sup>, die hierbei institutionelle und prozessuale Autonomie genießen.<sup>12</sup> An dieser Stelle wird in föderativ<sup>13</sup> organisierten Mitgliedstaaten der EU - deren Anzahl seit der Gründung der Verträge von zunächst bloß einem föderalen Mitgliedstaat (die Bundesrepublik Deutschland) auf mittlerweile fünf föderal organisierte Mitgliedstaaten (BRD, Österreich, Belgien, Spanien und Italien) deutlich angestiegen ist - die Tatsache relevant, dass nach ihrer inneren Staatsstruktur die staatlichen Kompetenzen zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt sind. In ihnen ist nicht nur ein Staatsorgan für die Gesetzgebung und die Verwaltung der nationalen Rechtsvorschriften zuständig, sondern die Staatsaufgaben werden von verschiedenen Ebenen und Gewalten wahrgenommen. Auf diese mitgliedstaatliche Realität wird im Vertrag von Lissabon stärker als noch in den vorherigen Verträgen Bezug genommen, indem etwa in Art. 4 Abs. 2 EUV nunmehr ausdrücklich erklärt wird, dass die Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet und schützt, „*die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.*“ Auch Art. 5 Abs. 3 EUV, der das Subsidiaritätsprinzip enthält, ist diesbezüglich neu gefasst worden und erklärt nunmehr, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, „*sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler*

---

8 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 47 ff., S. 244 ff.

9 St. Rspr. des EuGH. Vgl. u.a. EuGH, v. 11.2.1971 – Rs. 39/70, Slg. 1971, 49, Rn. 4 – Fleischkontor; v. 21.9.1983 – Verb. Rs. 205- 215, Slg. 1983, S. I-2633, Rn. 17 – Deutsche Milchkontor; Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Hdb Europarecht, 2. Aufl., § 3 Rn. 101; Hatje, in: Schwarze, EU- Kommentar, 2. Aufl., Art. 10 EGV Rn. 14; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV u. AEUV, 5. Aufl., 2010, Art. 291 Rn. 1; Streinz, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 15 u. 25.

10 Hetmeier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU- Verträge, Art. 291 Rn. 2.

11 Vgl. Bleckmann, Europarecht, 6. Aufl., 1997, § 11, S. 423 Rn. 1201.

12 Gundel, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Hdb Europarecht, 2. Aufl., § 3 Rn. 109; Hatje, in: Schwarze, EU- Kommentar, 2. Aufl., Art. 10 EGV Rn. 36; v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf, EU- Komm., Bd. I, Art. 10 Rn. 43.

13 Im Folgenden wird stets von „föderativ“ oder „föderal“ strukturierten Mitgliedstaaten gesprochen, wenn von sowohl föderalen als auch föderal- ähnlich aufgebauten Mitgliedstaaten die Rede ist.

oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können (...)“.

Bereits im Vertrag von Maastricht<sup>14</sup> anerkannte und stärkte die Union die Regionen Europas durch die Schaffung des „Ausschusses der Regionen“<sup>15</sup>, deren Bedeutung im „neuen Europa der Regionen“ seither kontinuierlich steigt.<sup>16</sup> Auch die Strukturfonds<sup>17</sup> der EU haben zum Ziel, die Regionen zu stärken und die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern.<sup>18</sup> Die Bedeutung der Regionen auf europäischer Ebene wird auch daran deutlich, dass die Ausgaben aus dem EU-Haushalt zur Finanzierung der Strukturpolitik mittlerweile fast denselben Anteil wie die Ausgaben im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik ausmachen<sup>19</sup>, die jahrzehntelang den Hauptanteil der Ausgaben aus dem EU-Haushalt ausmachten.<sup>20</sup> Trotz dieser Bedeutung haben die Regionen auf europäischer Ebene jedoch nach wie vor lediglich beratende Funktionen, was durch den Vertrag über die Arbeitsweise der EU nicht geändert und nunmehr

- 
- 14 Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, v. 7.2.1992, ABl. C 191 v. 29.7.1992. Gesetz v. 28.12.1992, BGBl. II 1251, sowie Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21.12.1992, BGBl. I 2086.
- 15 Der Ausschuss der Regionen wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht ins Leben gerufen. Er ist eine beratende Einrichtung und besteht aus Vertretern regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften. Hierfür ist unerheblich, ob eine Gebietskörperschaft nach nationalem Verfassungsrecht „souverän“ und „autonom“ ist oder nicht. Nach Art. 8 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (2007), v. 13.12.2007, (ABl. Nr. C 306 S. 148) kann der Ausschuss der Regionen nunmehr gegen Gesetzgebungsakte vor dem EuGH klagen, die gegen das Subsidiaritätsgebot verstoßen und für deren Erlass die Anhörung des Ausschusses der Regionen vorgeschrieben ist.
- 16 *J.M. Baroso*, La nueva Europa y las regiones, in: *Balado Ruiz- Gallegos/Lerma Blasco/ García Escudero* (Hrsg.), La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después, S. 41.
- 17 Zu den Strukturfonds der EU gehören gemäß Art. 175 Abs. 1 AEUV der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft- Abteilung Ausrichtung, der Europäische Sozialfonds sowie der europäische Fonds für regionale Entwicklung. Hinzugekommen sind in letzter Zeit der Europäische Kohäsionsfonds und der Europäische Fischereifonds.
- 18 Vgl. Art. 174 und Art. 175 AEUV.
- 19 Vgl. den Überblick über den EU- Haushalt 2010 auf der Internetseite der GD Wirtschaft und Finanzen: [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm) (Stand: 8.2.2011).
- 20 Vgl. *Bleckmann*, Europarecht, 6. Aufl., 1997, § 13, S. 455, Rn. 1270; *Busse*, in: *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EU- u. EG-Verträge, 4. Aufl., 2006, Art. 34 Rn. 118; *Nicolaysen*, Europarecht II, 1. Aufl., 1996, S. 429.

sogar explizit festgeschrieben wurde.<sup>21</sup> Die Beteiligung der Regionen am europäischen Integrationsprozess ist somit primär auf nationaler Ebene in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu regeln. In föderativ organisierten Mitgliedstaaten ist diese Frage zwischen dem Gesamtstaat und den Gebietskörperschaften regelmäßig höchst umstritten. Den Gebietskörperschaften geht es um die Wahrung ihrer verfassungsmäßig garantierten Kompetenzen, die sie nicht durch die Abtretung von Kompetenzen an die EU verlieren und so mittelbar an den Gesamtstaat „übertragen“ wollen, wenn dieser die entsprechenden Rechtsakte später vollzieht. Dieser wiederum versucht nicht selten über das Gebot „der einheitlichen und effektiven Anwendung des Unionsrechts“ Kompetenzen an sich zu ziehen, die nach der Verfassung den Gebietskörperschaften zustehen. Da die EU die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten und daraus resultierend ihre Kompetenzsysteme wahrt, müssen diese Probleme in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gelöst werden. Insbesondere in den föderativ organisierten Mitgliedstaaten ist aber das nationale Kompetenzverteilungssystem oft eine Quelle vieler interner Kompetenzkonflikte zwischen den verschiedenen territorialen Ebenen.

Die Mitgliedschaft in der EU hat in diese nationalen Kompetenzstreitigkeiten eine neue Ebene gebracht, anhand derer sich die Streitigkeiten oft zuspitzen, insbesondere hinsichtlich der Frage der Beteiligung der Gebietskörperschaften in EU-Angelegenheiten. Problematisch ist hierbei, dass im Falle eines Verstoßes gegen das Unionsrecht gegenüber der EU regelmäßig das den Gesamtstaat repräsentierende Organ die Verantwortung trägt. Dieser aus dem Völkerrecht stammende Grundsatz, nach dem ein Staat, ungeachtet föderaler Eigenheiten, grundsätzlich als Einheit betrachtet wird, ist der Rechtsordnung der Union laut der Rechtsprechung des EuGH kohärent.<sup>22</sup> In föderativ strukturierten Mitgliedstaaten ist es jedoch aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung möglich, dass ein Unionsrechtsverstoß nicht oder nicht alleine durch den Gesamtstaat, sondern durch eine oder mehrere seiner Gebietskörperschaften (mit-) verursacht wurde. Die Rechtsprechung des EuGH ist eindeutig und lässt innerstaatliche Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten, insbesondere wegen ihrer nationalen

---

21 Vgl. VI. Teil, Kapitel III des AEUV: Die beratenden Einrichtungen der Union, Art. 300 ff. AEUV. Art. 300 Abs. 1 AEUV: „Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen.“

22 *EuGH*, v. 5.5.1970 – Rs. 77/69, Slg. 1970, 237, Rn. 15 – Kommission/Königreich Belgien; *EuGH*, v. 18.11.1970 – Rs. 8/70, Slg. 1970, S. 961, Rn. 9 – Kommission/Republik Italien; *EuGH*, v. 26.2.1976 – Rs. 52/75, Slg. 1976, S. 277, Rn. 14 – Kommission/Republik Italien; Schlussanträge des GA *Tesouro*, v. 28.11.1995 – Rs. C-46793 u. C-48/93, Slg. 1996, S. I- 1029, Nr. 38 – Brasserie du Pêcheur u. Factortame.

Verfassungsstrukturen, nicht als Rechtfertigung von Verstößen gegen das Recht der EU zu.<sup>23</sup>

Insofern ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten die Verantwortungs- und Haftungsbereiche für die nationale Wahrnehmung europäischer Pflichten der verschiedenen staatlichen Ebenen eindeutig zuzuteilen und zu umgrenzen.

Seitdem die Mitgliedstaaten die EU mit – wenn auch begrenzten - finanziellen Sanktionsbefugnissen ausgestattet haben<sup>24</sup>, ist auch eine verstärkte Auseinandersetzung in den föderal organisierten Mitgliedstaaten mit der Regelung der innerstaatlichen Haftungsverteilung für finanzwirksame Unionsrechtsverstöße zu beobachten.<sup>25</sup> Auf Seiten der Unionsorgane werden Sanktionsbefugnisse nach wie vor als wenig effektiv erachtet, weshalb sie sich seit langer Zeit damit beschäftigen, wie sich mitgliedstaatliche Vollzugsdefizite innerhalb der mitgliedstaatlichen Ordnung effektiv bekämpfen lassen.<sup>26</sup>

Es sind dabei zwei Haftungstypen, die sich beim Verstoß gegen das Unionsrecht durch Gebietskörperschaften in föderativ organisierten Mitgliedstaaten der EU ergeben<sup>27</sup>:

---

23 *EuGH*, v. 4.7.2000 - Rs. C-424/97, Slg. 2000, S. I- 5123 (5158), Rn. 28 – Haim.

24 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl., 2009, § 13, S. 245 Rn. 49.

25 Vgl. etwa für die BRD: Art. 104 a Abs. 6 GG n.F. i.V.m. dem Gesetz zur Lastentragung im Bund- Länder- Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie Art. 109 Abs. 5 GG n.F. i.V.m. dem Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 EGV. Hierzu z.B. *Hellermann*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Kommentar, Bd. III, 6. Aufl., Art. 104 a, Rn. 194 ff.; *G. Kirchhof*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Kommentar, Bd. III, 6. Aufl., Art. 109, Rn. 131 ff.; *V. Kröning*, Innerstaatliche Haftung für Rechtsverstöße der BRD im Außenverhältnis, in: *Holtzschneider/Schön* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates, S. 335 ff.; *Kemmler*, Nationaler Stabilitätspakt und Aufteilung der EU- Haftung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform, LKV 2006, S. 529 ff.; *Riebel*, EU Haftung und Nationaler Stabilitätspakt, in: *Holtzschneider/Schön* (Hrsg.), a.a.O., S. 353 ff.; Zur Rechtslage vor der Reform z.B.: *Littwin*, Die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten aus der Mitgliedschaft der BRD in der EU, DVBl. 1997, S. 151 ff.; *Nopper*, Die Bund-Länder-Haftung beim fehlerhaften Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht durch die deutschen Länder, Diss. 1998; *Dederer*, Regress des Bundes gegen ein Land bei Verletzung von EG- Recht, NVwZ 2001, S. 258 ff. Für das Königreich Spanien zuletzt: *Consejo de Estado de España*, Informe sobre garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, v. 15.12.2010.

26 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl., § 13 Rn. 47, S. 244.

27 *Ordóñez Solís*, La responsabilidad de las Comunidades Autónomas y de los entes locales españoles por la violación del Derecho de la Unión Europea - Procedimientos de Reclamación, in: *Biglino Campos/Delgado del Rincón* (Hrsg.), El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico, S. 143. (Das Buch entstand aus Beiträgen anlässlich der Konferenz des *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* und