



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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	19
A. Einführung in die Fragestellung und Umgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	19
B. Gang der Untersuchung.....	31
C. Terminologie, Übersetzung und Zitierweise.....	31
I. Die Zweideutigkeit des Verfassungsbegriffs „Estado“	32
II. Die Mehrdeutigkeit des Wortes „responsabilidad“	35
III. „Unionsrecht“ anstelle von „Gemeinschaftsrecht“	35
IV. Zitierweise spanischer Gesetze und Urteile.....	36
D. Ziele.....	36
1. Kapitel Die unionsrechtlichen Grundlagen für den mitgliedstaat- lichen Vollzug des Unionsrechts und die Haftung für Vollzugsdefizite in Mitgliedstaaten mit föderativer Staatsordnung	39
A. Die unionsrechtlichen Grundsätze zum mitgliedstaatlichen Vollzug des Unionsrechts und ihre Konsequenzen in Mitgliedstaaten mit föderativer Staatsordnung	39
I. Der Grundsatz des mitgliedstaatlichen Vollzugs.....	40
II. Der Grundsatz der institutionellen und prozessualen Autonomie der Mitgliedstaaten.....	42
III. Europarechtliche Einschränkungen der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten.....	43
IV. Konsequenzen für föderativ organisierte Mitgliedstaaten	45
B. Die Haftungsverantwortung gegenüber der EU für Vollzugsdefizite von Gebietskörperschaften in Mitgliedstaaten mit föderativer Staatsordnung.....	46
I. Keine vertragliche Regelung der Haftungszurechnung nach Unionsrecht.....	47
II. Die Rechtsprechung des EuGH und das Prinzip der Staateneinheit.....	48
III. Der Grundsatz der Einheit der Staaten nach Allgemeinen Völkerrecht.....	50
1. Die Zurechnung des Handelns von Staatsorganen zum Gesamtstaat	51
2. Die Unerheblichkeit von ultra vires- Handeln der Gliedstaaten.....	52
3. Ergebnis	54
IV. Die Konsequenzen des Prinzips der Staateneinheit im Unionsrechts	54

V. Ergebnis.....	57
C. Typische Fallkonstellationen der Einstandspflicht des Gesamtstaates für Vollzugsdefizite seiner Gebietskörperschaften	58
I. Die Verhängung finanzieller Sanktionen durch europäische Institutionen im Falle von mitgliedstaatlichen Vollzugsdefiziten	59
1. Finanzielle Sanktionen des EuGH gemäß Art. 258, 260 AEUV	60
a) Art. 258, 260 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV	60
b) Art. 258, 260 Abs. 1 und Abs. 3 AEUV	62
2. Finanzkorrekturen der europäischen Kommission im Bereich der europäischen Fonds.....	63
a) Finanzkorrekturen der Kommission im Bereich des EGFL	66
b) Finanzkorrekturen der Kommission im Bereich der europäischen Strukturfonds	68
3. Sanktionsmaßnahmen des Rates wegen eines übermäßigen Defizits	70
II. Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Haftung für auf Vollzugsdefiziten beruhenden Schäden von Privatpersonen.....	72

2. Kapitel Die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen das Königreich Spanien und die Haftung des spanischen Zentralstaates für das unionsrechtswidrige Verhalten seiner Autonomen Gemeinschaften – konkrete Haftungsfälle.....	75
A. Vertragsverletzungen und finanzielle Sanktionen gegen das Königreich Spanien.....	75
I. Zwangsgeld gegen Spanien.....	77
II. Vertragsverletzungen Spaniens, die in der Zukunft zu finanziellen Sanktionen führen können	78
B. Fälle im Zusammenhang mit den Finanzkorrekturen der europäischen Kommission und Sanktionen wegen eines öffentlichen Defizits	83
I. Spanien und die Fonds der EU.....	83
II. Übermäßiges Defizit in Spanien	87
C. Ergebnis.....	88

3. Kapitel Das interkörperschaftliche Verhältnis zwischen dem spanischen Zentralstaat und seinen Autonomen Gemeinschaften nach dem nationalem Verfassungsrecht	91
A. Zu den historischen Hintergründen der heutigen spanischen Staatsstruktur.....	92
B. Die wesentlichen Strukturprinzipien der Verfassung von 1978	96
I. Einheit und Autonomie	96

II.	Das Solidaritätsprinzip.....	98
III.	Das Gleichheitsprinzip.....	99
IV.	Das Prinzip der Verfassungstreue.....	100
C.	Die Autonomen Gemeinschaften.....	101
I.	Entstehungsverfahren und Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften.....	102
1.	Das allgemeine Entstehungsverfahren.....	103
2.	Das spezielle Entstehungsverfahren.....	104
a)	Der Sonderweg für die historischen Autonomen Gemeinschaften.....	105
b)	Der Sonderfall Navarra.....	105
c)	Der Sonderfall Ceuta und Melilla.....	108
II.	Rechtsnatur der Autonomiestatute.....	109
III.	Funktion der Autonomiestatute.....	111
D.	Das Kompetenzverteilungssystem („el bloque de constitucionalidad“).....	112
I.	Allgemeines.....	112
II.	Die Kompetenzverteilung nach der Verfassung und den Autonomiestatuten.....	113
1.	Die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften nach Art. 148, 149 Abs. 3 CE i.V.m. den Autonomiestatuten.....	113
2.	Die Kompetenzen des Zentralstaates, Art. 149 Abs. 1 CE.....	115
a)	Umfassende ausschließliche Kompetenzen des Zentralstaates.....	116
b)	Die Kompetenz des Zentralstaates zur Gesetzgebung.....	116
c)	Die Zuständigkeit des Zentralstaates zur Grundlagengesetzgebung.....	116
d)	Die Kompetenz des Zentralstaates zur Organgesetzgebung.....	117
3.	Die Residualkompetenz des Art. 149 Abs. 3 CE.....	117
III.	Die verschiedenen Kompetenztypen.....	118
1.	Ausschließliche Kompetenzen.....	118
2.	Die geteilten Kompetenzen.....	119
3.	Konkurrierende Kompetenzen.....	120
IV.	Die Übernahme von Kompetenzen außerhalb der Autonomiestatute gemäß Art. 150 CE.....	121
E.	Das Finanzsystem der Autonomen Gemeinschaften.....	121
I.	Die allgemeine Prinzipien des Finanzsystems.....	123
II.	Der Rat für die Steuer- und Finanzpolitik der Autonomen Gemeinschaften.....	124
III.	Das allgemeine Finanzsystem (“el régimen común”) der Autonomen Gemeinschaften.....	125

IV. Das besondere Finanzsystem („el régimen foral“) des Baskenlandes und Navarras	127
---	-----

4. Kapitel Die Verantwortungsverteilung für den Vollzug des Unionsrechts zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften	131
A. Allgemeines zum Vollzug des Unionsrechts in Spanien	131
B. Der Vollzug des Unionsrechts und die innerstaatliche Kompetenzordnung	133
I. Folgt aus Art. 149 Abs. 1 Nr. 3 CE i.V.m. Art. 93 S. 2 CE die ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaates für den Vollzug der völker- und unionsrechtlichen Verträge?.....	134
II. Der Vollzug des Unionsrechts und die Autonomiestatute der Autonomen Gemeinschaften.....	136
1. Die Autonomiestatute und die Kompetenz zum Vollzug des Rechts der EU	137
a) Autonomiestatute ohne Zuständigkeitsregeln für den Vollzug der „internationalen Verträge“	137
b) Autonomiestatute mit Zuständigkeitsregeln für den Vollzug der „internationalen Verträge“	138
c) Die reformierten Autonomiestatute und ihre „Europa-Klauseln“	140
aa) Die Kompetenz zum Vollzug des Unionsrechts in den reformierten Autonomiestatuten	142
bb) Die Bestimmungen über die Ersetzung der zentralstaatlichen Kompetenz zur Grundlagen-gesetzgebung in den Autonomiestatuten Kataloniens und Andalusiens	144
2. Die Interpretationen der statuarischen „Kompetenz zum Vollzug der völkerrechtlichen Verträge“ im spanischen Schrifttum.....	145
3. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts über die Zuständigkeit für den Vollzug des Unionsrechts.....	147
a) Der Grundsatz der Unveränderlichkeit der nationalen Kompetenzordnung durch das Recht der EU und weitere Grundsätze des Verfassungsgerichts zum nationalen Vollzug des Unionsrechts	147
b) Der Wandel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung über die Einwirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung	151
c) Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu den „Europa-Klauseln“ der reformierten Autonomiestatute	152

4. Ergebnis	155
III. Konsequenzen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts: Die Fortsetzung der nationalen Kompetenzkonflikte im Bereich des nationalen Vollzugs des Unionsrechts.....	156
C. Kooperation und Koordination durch die „Konferenz für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften“	158
D. Ein Spezialfall: Die Vollzugszuständigkeit im Bereich der europäischen Fonds.....	161
I. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zur Zuständigkeit für die Verwaltung der Fonds der EU.....	162
1. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zur Kompetenz für die Verwaltung der staatlichen Beihilfen und Subventionen....	163
2. Die Übertragung der Beihilfe-Rechtsprechung auf den Bereich der Mittel aus den europäischen Fonds.....	164
II. Die Übernahme der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch zentralstaatliche und autonome Gesetze	167
5. Kapitel Die Haftungsverteilung für finanzwirksame Unionsrechtsverstöße zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften	171
A. Die Haftung für finanzwirksame Unionsrechtsverstöße nach der spanischen Rechtsordnung	173
I. Keine Unionshaftung nach der Verfassung und den Autonomiestatuten	173
II. Anwendbarkeit existierender Haftungsnormen der Verfassung und der Autonomiestatute auf die Unionshaftung?	174
III. Art. 149 Abs. 1 Nr. 3 CE i.V.m. Art. 93 S. 2 CE als Regressnorm?	176
1. Die Haftung des Zentralstaates gegenüber der EU.....	176
2. Die Befugnis des Zentralstaates zur Übertragung der Haftung auf die Autonomen Gemeinschaften und zum Erlass entsprechender Gesetze.....	177
3. Vorgaben für die Regelung eines Haftungssystems für Unionsrechtsverstöße	179
4. Ergebnis	182
IV. Einfachgesetzliche Haftungsregeln für spezielle Materien	182
1. Spezielle Haftungsregeln für die Finanzkorrekturen im Bereich der Fonds der EU.....	183
a) Die erste legislative Haftungsregel für die Verwaltung der europäischen Fonds	184

b)	Die Haftungsregelung in Art. 7 des Allgemeinen Subventionsgesetzes 38/2003	185
c)	Art. 84 des Allgemeine Haushaltsgesetzes 47/2003.....	187
d)	Die spezielle Haftungsregelung im Bereich des EGFL.....	188
2.	Spezielle Haftungsregeln für den Bereich des öffentlichen Defizits.....	191
3.	Spezielle Haftungsregeln für den Bereich der Zwangsgelder und Pauschalbeträge nach Art. 260 Abs. 2 u. Abs. 3 AEUV	193
a)	Art. 121.bis der Wasserverordnung 1/2001.....	194
b)	Die Haftungsregeln in den Gesetzen 17/2009, 25/2009 und 1/2010 zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie	196
4.	Bewertung der existierenden Haftungsklauseln	199
B.	Vorschläge für die Einführung eines allgemeinen Haftungssystems für finanzwirksame Unionsrechtsverstöße.....	202
I.	Die Vorschläge des Staatsrates	203
1.	Der Erlass einer Haftungsklausel auf Verfassungsebene	204
2.	Die Regelung der Haftung für Unionsrechtsverstöße auf einfachgesetzlicher Ebene.....	207
a)	Anwendbarkeit der existierenden Regeln zur Verhinderung eines Verstoßes gegen europäische Pflichten	209
b)	Der Erlass eines Gesetzes betreffend die Gewährleistung der Erfüllung des Unionsrechts.....	211
c)	Die Schaffung eines Haftungssystems für den Fall finanzwirksamer Unionsrechtsverstöße.....	212
d)	Verstärkte Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den Verfahren vor dem EuGH	215
II.	Die Übernahme der Vorschläge des Staatsrates durch das rechtswissenschaftliche Schrifttum.....	216
C.	Das Gesetz für eine nachhaltige Wirtschaft.....	216
I.	Die Haftungsklausel des Gesetzes 2/2011 über eine nachhaltige Wirtschaft	217
II.	Bewertung der Haftungsklausel	219
D.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Reformbedarf	221
	Fazit und Ausblick	223
	Literaturverzeichnis.....	229