

Grundprobleme des Staatshaftungsrechts

§ 9 Haftung der Mitgliedstaaten nach Unionsrecht

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

§ 9 Haftung der Mitgliedstaaten nach Unionsrecht

Art. 340 AEUV

Die vertragliche Haftung der Union bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist.

Im Bereich der außervertraglichen Haftung 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.

Abweichend von Absatz 2 ersetzt die Europäische Zentralbank den durch sie oder ihre Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Die persönliche Haftung der Bediensteten gegenüber der Union bestimmt sich nach den Vorschriften ihres Statuts oder der für sie geltenden Beschäftigungsbedingungen.

§ 9 Haftung der Mitgliedstaaten nach Unionsrecht

- I. Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zum unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch**
- II. Unionsrechtliches „Regelungsumfeld“ des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs**
- III. „Einpassung“ und „Ergänzung“ des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs in das deutsche Staatshaftungsrecht**
- IV. Exkurs I: Haftung nach Art. 5 Abs. 5 EMRK**
- V. Exkurs II: Der Anspruch aus Art. 41 EMRK**
- VI. Exkurs III: Regress nach Art. 104a Abs. 6 GG**

I. Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zum unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991, Rn. 29 ff. (Frankovich)
2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)
3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 (Frankovich)

Ausgangspunkt: EuGH stellt zunächst (Rn. 10 ff.) klar, dass die (trotz entsprechender Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren) nicht umgesetzte Richtlinie im Einzelfall keine unmittelbare Wirkung gegenüber dem Mitgliedstaat haben kann, da sie insoweit nicht hinreichend bestimmt ist

„Zur Haftung des Staates für Schäden, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden

28 Mit dem zweiten Teil ihrer ersten Frage möchten die vorlegenden Gerichte wissen, ob ein Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie 80/987 nicht umgesetzt worden ist.

29 Die vorlegenden Gerichte werfen somit die Frage auf, ob und in welchem Umfang der Staat für Schäden haftet, die durch eine Verletzung seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verursacht werden.

30 Dieses Problem ist unter Berücksichtigung des allgemeinen Systems und der wesentlichen Grundsätze des EWG-Vertrages zu prüfen.“

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 (Frankovich)

„a) Zum Grundsatz der Staatshaftung

31 Der EWG-Vertrag hat eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von den nationalen Gerichten anzuwenden ist. Rechtssubjekte dieser Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch der einzelne, dem das Gemeinschaftsrecht, ebenso wie es ihm Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen kann. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der EWG-Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der EWG-Vertrag dem einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt (Urteile vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1, und vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa, Slg. 1964, 1251).

32 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden haben, die volle Wirkung dieser Bestimmungen gewährleisten und die Rechte schützen, die das Gemeinschaftsrecht dem einzelnen verleiht [...].“

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 (Frankovich)

„33 **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.

34 Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerläßlich, wenn **die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, daß der Staat tätig wird**, und der einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.

35 **Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, folgt somit aus dem Wesen der mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.**“

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 (Frankovich)

„36 Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz dieser Schäden findet auch in Artikel 5 EWG-Vertrag [*heute: Art. 4 Abs. 3 EUV*] eine Stütze, nach dem die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen haben. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch diejenige, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben (zu der ähnlichen Bestimmung des Artikels 86 EGKS-Vertrag s. das Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet, Slg. 1960, 1163).

37 Es ist nach alledem ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.“

„b) Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung

38 Die Voraussetzungen, unter denen diese gemeinschaftsrechtlich gebotene Staatshaftung einen Entschädigungsanspruch eröffnet, hängen von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ab, der dem verursachten Schaden zugrunde liegt.

39 Verstößt ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall gegen seine Verpflichtung aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag [*heute: Art, 288 Abs.3 AEUV*], alle erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu erlassen, so verlangt die volle Wirksamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung einen Entschädigungsanspruch, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind.

40 Erstens muß das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhalten. Zweitens muß der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.

41 Diese Voraussetzungen reichen aus, um dem einzelnen einen Anspruch auf Entschädigung zu geben, der unmittelbar im Gemeinschaftsrecht begründet ist.“

1. EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 (Frankovich)

„42 Hiervon abgesehen hat der Staat die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist es nämlich Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Verfahren für die Klagen auszugestalten, die den vollen Schutz der dem einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen [...].

43 Auch dürfen die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen [...].“

2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)

Vorlagefragen des BGH im Fall Brasserie de Pêcheur

- Gilt unionsrechtlicher Haftungsanspruch auch, wenn ein formelles Parlamentsgesetz nicht an Primärrecht der EU (hier Warenverkehrsfreiheit) angepasst wird?
- Kann die nationale Rechtsordnung den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch in diesen Fällen denselben Beschränkungen unterwerfen, wie sie im nationalen Staatshaftungsrecht bei einem Verstoß eines einfachen Gesetzes gegen die Verfassung gelten würde?
- Kann die nationale Rechtsordnung den Entschädigungsanspruch von einem Verschulden abhängig machen?

2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)

„[16 – 21: Betonung, dass Grundfreiheiten unmittelbar anwendbar sind und Wiederholung der Francovich Grundsätze]

22. Dies gilt auch im Fall der Verletzung eines unmittelbar durch eine Gemeinschaftsnorm verliehenen Rechts, auf das sich der einzelne vor den nationalen Gerichten berufen kann. **In diesem Fall stellt der Entschädigungsanspruch die notwendige Ergänzung der unmittelbaren Wirkung dar, die den Gemeinschaftsvorschriften zukommt, auf deren Verletzung der entstandene Schaden beruht.**

23 Vorliegend steht fest, daß die betreffenden Gemeinschaftsvorschriften, nämlich Artikel 30 des Vertrages in der Rechtssache C-46/93 und Artikel 52 in der Rechtssache C-48/93, unmittelbare Wirkung in dem Sinne haben, daß sie dem einzelnen Rechte verleihen, die er unmittelbar vor den nationalen Gerichten geltend machen kann. Die Verletzung derartiger Vorschriften kann zu einer Entschädigung führen.“

„24 Die deutsche Regierung trägt außerdem vor, ein allgemeiner Entschädigungsanspruch des einzelnen könne nur im Wege der Gesetzgebung eingeführt werden und die Anerkennung eines solchen Anspruchs durch Richterrecht wäre mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie mit dem nach dem Vertrag vorgesehenen institutionellen Gleichgewicht unvereinbar.

25 Dazu ist zu bemerken, daß die Frage des Bestehens und des Umfangs der Haftung eines Staates für Schäden, die sich aus einem Verstoß gegen seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ergeben, die Auslegung des Vertrages betrifft, die als solche in die Zuständigkeit des Gerichtshofes fällt.

26 Vorliegend ist ebenso wie in den erwähnten Rechtssachen Francovich u. a. diese Auslegungsfrage dem Gerichtshof von nationalen Gerichten gemäß [Art. 267 AEUV] vorgelegt worden.

27 Soweit der Vertrag keine Vorschriften enthält, die die Folgen von Verstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht ausdrücklich und genau regeln, hat der Gerichtshof in Erfüllung der ihm durch [Art. 19 EUV] übertragenen Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern, über eine solche Frage nach den allgemein anerkannten Auslegungsmethoden zu entscheiden, insbesondere indem er auf die Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung und gegebenenfalls auf allgemeine Grundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zurückgreift.“

„28 Auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, verweist auch [Art. 340 Abs. 2 AEUV] im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft für den durch deren Organe oder Bedienstete in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden.

29 Dieser in [Art. 340 Abs. 2 AEUV] ausdrücklich aufgestellte Grundsatz der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist nur eine Ausprägung des in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Grundsatzes, daß eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung die Verpflichtung zum Ersatz des verursachten Schadens nach sich zieht. Dieser Vorschrift ist außerdem die Verpflichtung der öffentlichen Stellen zu entnehmen, den in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden zu ersetzen.

30 Ferner ist darauf hinzuweisen, daß in einer großen Anzahl von nationalen Rechtsordnungen das Staatshaftungsrecht entscheidend im Wege der Rechtsprechung entwickelt worden ist.

31 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen hat der Gerichtshof bereits im Urteil Francovich [...] ausgeführt, daß der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, aus dem Wesen der mit dem Vertrag geschaffenen Rechtsordnung folgt.

32 Daraus ergibt sich, daß der Grundsatz für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.“

2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)

„33 Im übrigen kann in Anbetracht des Grunderfordernisses der Gemeinschaftsrechtsordnung, das die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellt [...], die Verpflichtung zum Ersatz der dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstandenen Schäden nicht von den internen Vorschriften über die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Verfassungsorgane abhängen.

34 [...].

35 Der Umstand, daß der zur Last gelegte Verstoß nach den internen Vorschriften dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen ist, ist daher nicht geeignet, die mit dem Schutz der Rechte des einzelnen, der sich auf das Gemeinschaftsrecht beruft, verbundenen Erfordernisse und vorliegend das Recht, vor den nationalen Gerichten Ersatz des durch diesen Verstoß entstandenen Schadens zu erlangen, in Frage zu stellen.

36 Folglich ist den vorlegenden Gerichten zu antworten, daß der Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist.“

2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)

Zu den **Voraussetzungen des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs** (Rn. 37 ff.)

- Haftung des Staates ist unionsrechtlich vorgeschrieben, Anspruchsvoraussetzungen hängen jedoch von der Art der Unionsrechtsverletzung ab
- Orientierung an Gebot des „effet utile“ und den Grundsätzen, die für die Haftung der Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV entwickelt wurden. „Der Schutz der Rechte, die der einzelne aus dem Gemeinschaftsrecht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder Gemeinschaftscharakter hat“ (Rn. 42)
- Bei Haftung wegen Rechtsetzungsfehlern ist das regelmäßig weite Ermessen des Rechtsetzers zu berücksichtigen, so dass der Verstoß gegen Unionsrecht „**hinreichend qualifiziert**“ sein muss.

2. EuGH, Rs. C-46/93 v. 5.3.1996 (Brasserie de Pêcheur)

Kriterien für die Bestimmung der „**hinreichenden Qualifizierung**“ des Verstoßes (Rn. 56 f.)

- Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift
- der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen Stellen oder Unionsorganen belässt
- Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde
- Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums
- Umstand, ob die Verhaltensweisen eines Unionsorgans dazu beigetragen haben, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in unionsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.
- Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Unionsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

a) Weitere Haftungskonstellationen in Zusammenhang mit unionsrechtswidriger Rechtsetzung

- Haftung bei nicht fristgerechter Richtlinienumsetzung: EuGH, Rs. C-178/94 u. a. v. 8.10.1996 (Dillenkofer)
- Haftung bei fehlerhafter Richtlinienumsetzung: EuGH, Rs. C-392/93 v. 26.3. 1996 (British Telecommunications); EuGH, Rs. C-283/94 v. 17.10.1996 (Denkavit)

b) Haftung bei Verletzung von Unionsrecht durch die mitgliedstaatliche Verwaltung

- bei Erlass unionsrechtswidriger Verwaltungsakte: EuGH, Rs. C-5/94 v. 23.5.1996, Rn. 23 ff. (Hedley Lomas); EuGH, Rs. C-424/97 v. 4.7.2000, Rn. 25 ff. (Haim)
- bei fehlerhafter Publikumsinformation über „unionsrechtsrelevante Vorgänge“: EuGH, Rs. C-470/03 v. 17.11.2005, Rn. 52 ff. (A.G.M.-COS.METSrl); hierzu *Epiney*, NVwZ 2008, 736, 738

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

c) Haftung bei Verletzung von Unionsrecht durch die Rechtsprechung

- EuGH, Rs. C-224/01 v. 30.9.2003, Rn. 30 ff. (Köbler)
- EuGH Rs. C-173/03 v. 13.6.2006, Rn. 24 ff. (Traghetti del Mediterraneo SpA in Liquidation)
- EuGH, Rs. C-160/14 v. 9.9.2015, Rn. 46 ff. (Ferreira da Silva e Brito u. a.)
- EUGH, Rs. C-168/15 v. 28.7.2016, Abs. 23 ff. (Tomášová)

Siehe hierzu z. B. *Kluth*, DVBl. 2004, 393 ff.; *Kremer*, NJW 2004, 480 ff.; *Hellwig/Moos*, JA 2011, 196 ff.; *Wegener*, Jura 2004, 479 ff.; *Wendenburg*, EuZW 2016, 115 ff.

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

d) Rechtsprechung zu „technischen“ Einzelheiten

- Unionsrechtliche Haftung kommt nur bei Verletzung anwendbarer unionsrechtlicher Pflichten in Betracht – Möglichkeit der „**Inländerdiskriminierung**“ bei grundfreiheitsrechtswidrigen nationalen Vorschriften in reinen Inlandssachverhalten ([EuGH Rs. C-268/15 v. 15.11.2016, Abs. 45 ff. \[de Schooten\]](#))
- Hinsichtlich der **Passivlegitimation** muss der Mitgliedstaat nur sicherstellen, dass Schadensersatz bei Verletzung von Unionsrecht durch eine staatliche Stelle zu leisten es, er muss aber nicht unbedingt selbst haften ([EuGH, Rs. C-302/97 v. 1.6.1999, Rn. 61 ff. \[Konle\]](#)). Passivlegitimiert kann insbesondere auch eine Selbstverwaltungskörperschaft sein ([EuGH, Rs. C-424/97 v. 4.7.2000, Rn. 25 ff. \[Haim\]](#))
- Unionsrecht gebietet nicht, dass die Mitgliedstaaten eine **persönliche Haftung** des verantwortlichen Bediensteten *neben der Haftung des Mitgliedstaates* vorsehen, steht dem aber auch nicht entgegen ([EuGH, Rs. C-470/03 v. 17.11.2005, Rn. 97 ff. \[A.G.M.-COS.METSr\]](#))

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

d) Rechtsprechung zu „technischen“ Einzelheiten

- Unionsrecht gestattet es den Mitgliedstaaten den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch **entsprechend § 839 Abs. 3 BGB** von einer Erschöpfung des Primärrechtsschutzes abhängig zu machen (Gedanke des Mitverschuldens), jedoch muss insoweit sichergestellt sein, dass diese für den Geschädigten zumutbar ist ([EuGH, Rs. C-445/06 v. 24.3.2009, Rn. 58 ff. \[Danske Slagterier\]](#); hierzu *Dörr*, EuZW 2012, 86, 91)

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

d) Rechtsprechung zu „technischen“ Einzelheiten

- **Verjährung** des Anspruchs kann nach analoger Anwendung nationaler Verjährungsvorschriften eintreten (Rechtssicherheitsaspekt), jedoch darf dies nicht die effektive Durchsetzbarkeit des Staatshaftungsanspruchs beeinträchtigen ([EuGH, Rs. C-445/06 v. 24.3.2009, Rn. 29 ff. \[Danske Slagterier\]](#); hierzu *Armbrüster/Kämmerer*, NJW 2009, 3601 ff.; *Guckelberger*, EuR 2011, 75 ff.)
- Mitgliedstaaten können grundsätzlich auch **Rechtsbehelfsfristen** bzw. **materielle Ausschlussfristen** für die Durchsetzung (auch) des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs vorsehen, sofern keine „Diskriminierung“ des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs gegenüber vergleichbaren nationalen Ansprüchen eintritt ([EuGH, Rs. C-261/95 v. 10.7.1997, Rn. 27 ff. \[Rosalba Palmisani\]](#)); ebenso für vergaberechtliche Schadensersatzansprüche: [EuGH, Rs. C-166/14 v. 26.11.2015, Rn. 35 ff. \[MedEval u. a.\]](#))
- Zum **Umfang des Schadensersatzes** s. *Havu*, E.L. Rev. 43 (2018), 24 ff.

3. Weitere Rechtsprechung des EuGH

d) Rechtsprechung zu „technischen“ Einzelheiten

- Mitgliedstaaten dürfen nach dem **Äquivalenzgrundsatz** für die Durchsetzung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch keine strengeren Regeln vorsehen als für nationale Staatshaftungsansprüche in vergleichbaren Situationen ([EuGH, Rs. C-118/08 v. 26.1.2010 Rn. 33 ff. \[Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL\]](#))).
- Mitgliedstaaten dürfen Verfahren nicht so ausgestalten, dass die Durchsetzung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs praktisch unmöglich wird - etwa in dem praktisch unüberwindbare formelle Voraussetzungen geschaffen werden ([EuGH, Rs. C-160/14 v. 9.9.2015, Rn. 46 ff. \[Ferreira da Silva e Brito u. a.\]](#))).

II. Unionsrechtliches „Regelungsumfeld“ des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs

- 1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts**
- 2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts**
- 3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV**

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

Art. 10 EGV

Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.

Art. 4 Abs. 3 EUV (Lissabon)

(3) Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

- **Art 4 Abs. 3 EUV (ex-Art. 10 EGV) als normativer Aufhänger des Unionsverwaltungsrechts:**
- **Unionsverwaltungsrecht (früher Gemeinschaftsverwaltungsrecht):** (Ungeschriebene) Grundsätze des Unionsrechts, die für eine unionskonforme und einheitliche Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten auch dann Sorge tragen, soweit der Vollzug auch nach Maßgabe des nationalen Rechts erfolgt.
- **Hauptfrage des Unionsverwaltungsrechts:** Bestimmen sich die Folgen der „EU-Rechtswidrigkeit“ einer mitgliedstaatlichen Verwaltungsmaßnahme nach (unterschiedlichem) Recht der Mitgliedstaaten oder nach (einheitlichen) **ungeschriebenen** EU-rechtlichen Grundsätzen, die die mitgliedstaatlichen Regelungen (teilweise) überlagern?

Hierzu zusammenfassend: *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl 2018, EuR Rn. 96 ff

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

EuGH, Rs. 205/82 v. 21.9.1983, Rn. 17 ff. (Deutsche Milchkontor) als Ausgangspunkt des Unionsverwaltungsrechts

- Pflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 10 EGV, Gemeinschaftsrecht zu vollziehen;
- Recht der Mitgliedstaaten für Vollzug (nur) anwendbar, wenn keine gemeinschaftsrechtlichen Regelungen bestehen;
- Nationales Recht darf die Verwirklichung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung nicht „praktisch unmöglich machen“ („**effet utile**“)
- Keine „Schlechterstellung“ des Gemeinschaftsrechts gegenüber Fällen, in denen ausschließlich nationales Recht angewandt wird („**Diskriminierungsverbot**“/ **Äquivalenzprinzip**)

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

Beispiele für die Wirkungsweise von Unionsverwaltungsrecht

- [EuGH, Rs. 205/82 v. 21.9.1983, Rn. 17 ff. \(Deutsche Milchkontor\)](#): Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass zweckwidrig verwendete, gemeinschaftsfinanzierte Beihilfen zurück gezahlt werden. Auf welcher nationalen Rechtsgrundlage sie dies tun, ist gemeinschaftsrechtlich irrelevant
- [EuGH, Rs. 217/88 v. 10. 7 1990 \(Tafelwein\)](#): Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO darf nicht dazu führen, dass eine unionsrechtliche Pflicht, die sich mit Zeitablauf erledigt („ins Leere geht“), durch Einlegung eines Rechtsbehelfs umgangen werden kann. Wie dies nach mitgliedstaatlichem Recht erreicht werden kann (spezialgesetzlicher Ausschluss des § 80 Abs. 1 VwGO, schematische Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO), ist keine Frage des Unionsrechts
- [EuGH, Rs. C-201/02 v. 25.9.2003, Rn. 64 ff. \(Wells\)](#): Wie die Mitgliedstaaten sicher stellen, dass eine Genehmigung bei rechtswidrig unterbliebener UVP keinen Bestand hat, bleibt „Verfahrensautonomie“ der Mitgliedstaaten überlassen – Möglich sind Aufhebung der Genehmigung, Nachholung der UVP etc.

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts

- lassen sich nicht abschließend aufzählen und mit konkreten Inhalten versehen
- wirken sich in Mitgliedstaaten unterschiedlich aus und sind auch vom fachrechtlichen Kontext abhängig
- scheinen als an die nationalen Behörden und Gerichte gerichtete „**Segelanweisungen**“ des EuGH, wie nationales Recht auszulegen und anzuwenden ist, um den Anforderungen des Art. 4 Abs. 3 EUV zu entsprechen (und damit als Maßstäbe des nationalen Rechts), während es sich **nur ausnahmsweise um unmittelbar anwendbare Rechtsgrundsätze handelt**.
- haben damit eine gewisse Ähnlichkeit mit (querschnittartigen, nur teilweise unmittelbar anwendbar gewordenen) Richtlinien; ihre Umsetzung durch nationale Behörden und Gerichte ähnelt damit oft der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts.

1. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Bestandteil des Unionsverwaltungsrechts

Auswirkungen des Unionsverwaltungsrechts auf

- Verwaltungsorganisation
- Verwaltungsverfahren- und Handlungsformen (Wirksamkeit und Aufhebung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen)
- Verwaltungsprozessrecht (insbes.: Erweiterung der Klagebefugnis und de Zugangs zu Gericht)

Auch Staatshaftungsrecht?

- Zuordnung des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zum „Unionsverwaltungsrecht“ würde Möglichkeit und Notwendigkeit erklären, weshalb die Mitgliedstaaten – wie bei Art. 288 Abs. 3 AEUV – v. a. an die Ziele des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs gebunden wären (Mindestschutz) ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen wird – deutlich in diese Richtung *Kischel*, EuR 2005, 441, 445 f.

2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts

Gedanke der

- der „**Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts**“ (*Masing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. 2012, § 7 Rn. 91 ff., 112 ff.)
- des „**Private Enforcement of EU Law**“ (*Lock*, CML Rev. 49 [2012], 1675 ff.)

2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts

Beispiele des „Mobilisierungsgedankens“:

Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit der Grundfreiheiten:

- zur Warenverkehrsfreiheit: [EuGH, Rs. 26/62, S. 26 \(van Gend & Loos\)](#);
- zur Niederlassungsfreiheit [EuGH, Rs. 2/74, Rn. 24 ff. \(Reyners\)](#);
- zur Dienstleistungsfreiheit: [EuGH, Rs. 33/74, Rn. 24 ff. \(van Binsbergen\)](#);
- zur Arbeitnehmerfreizügigkeit: [EuGH, Rs. 41/74, Rn. 5, 7 \(van Duyn\)](#);
- zur Kapitalverkehrsfreiheit: [EuGH, Rs. 163/94, Rn. 40 ff. \(Sanz de Lera\)](#).

2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts

Beispiele des „Mobilisierungsgedankens“:

- Konkurrentenschutz gegenüber rechtswidriger Gewährung von Beihilfen: [EuGH, Rs. C-354/90, Rn. 12 \(Fédération nationale du commerce extérieur\)](#)
- Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien
Grundlegend: [EuGH, Rs. 41/74, Rn. 12 \(van Duyn\)](#)
- Rechtsprechung zur Durchsetzung von Richtlinien bei fehlerhafter Anwendung mitgliedstaatlichen Richtlinienumsetzungsrechts durch die Verwaltung: z. B. [EuGH, Rs. 430/04 \(Feuerbestattungsverein Halle\)](#)

2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts

Art. 11 RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

(1) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die

- a) ein ausreichendes Interesse haben **oder alternativ**
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht [...] haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

(2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

(3) **Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. [...]** "

2. Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Unionsrechts

Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch als Instrument des „Private Enforcement of EU Law“?

- Sollte der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch auch als „Sanktionierung“ der Mitgliedstaaten verstanden werden (Gedanke von „punitive damages“)
 - so deutlich v. *Danwitz*, DVBl. 1997, 1, 3; *Griegerich*, EuR 2012, 373, 375 f.; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 596 ff.
- Gedanke einer Edukationsfunktion des Staatshaftungsrechts ist im Verhältnis EU und Mitgliedstaaten nicht völlig abwegig
 - Stelkens*, in: Härtel [Hrsg.], Handbuch des Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 29 ff.)
- Aber: Komplexe Voraussetzungen des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs lassen fraglich erscheinen, ob er sich tatsächlich zum „private enforcement of EU Law“ eignet
 - vgl. *Lock*, CML Rev. 49 (2012), 1675, 1701 f.

3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV

Art. 260 AEUV

(1) Stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, **so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben.**

(2) Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses Verfahren lässt den Artikel 259 unberührt.

(3) [...]

3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV

Art. 260 AEUV

(1) und (2) [...].

(3) Erhebt die Kommission beim Gerichtshof Klage nach Artikel 258, weil sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, so kann sie, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof einen Verstoß fest, so kann er gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen. Die Zahlungsverpflichtung gilt ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt.

3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV

Feststellungswirkung stattgebender Urteile (Art. 260 Abs. 1 AEUV), ggf. mit Folge der Pflicht zur Rückabwicklung/Aufhebung andauernder EU-rechtswidriger Zustände:

Hierzu: *Albin*, DVBI 2000, 1483, 1488; *Azoulai* in Dutheil de la Rochère (Hrsg.), *L'exécution du droit de l'Union*, 2009, S. 1, 20 f.; *Heinemann*, *VerwArch* 103 (2012), 87, 93 f.; *Ionescu*, *Innerstaatliche Wirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens*, 2016, S. 266 ff.; *Jennert/Räuchle*, *NZBau* 2007, 555, 558; *Komárek* *Review of European Administrative Law* ; (2007), 87, 88 ff.; *Träbert*, *Sanktionen der EU gegen ihre Mitgliedstaaten*, 2010, S. 109

3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV

Sanktionsverfahren (Art. 260 Abs. 2 AEUV): [EuGH, Rs. C-304/02, Rn. 80 ff. \(Kommission Frankreich\)](#);

Hierzu: *Coutron*, R.G.D.I.P. 2017, 771 ff.; *Andersen*, The Enforcement of EU Law, 2012, S. 96 ff.; *Bangui*, RDP 2010, 1055, 1071 ff.; *Everling*, in: FS Isensee, 2007, S. 773, 787 ff.; *Kilbey*, ELRev 2010, 370 ff.; *Schweitzer*, in: FS Rengeling, 2008, S. 437 ff.; *Pauling*, EuZW 2006, 492; *Peers*, European Public Law 18 (2012), S. 33 ff.; *Rawlings* ELJ 6 (2000), 4, 23 ff.; *Thiele*, EuR 2008, 321 ff.; *Wennerås*, CMLRev 49 (2012), 145 ff.; *Wendenburg/Reichert*, NVwZ 2017, 1338 ff.; *Wunderlich*, EuR Beih. 1/2012, 54 ff.

- Zum Verhältnis zu (neuen) Verfahren nach Art. 258 AEUV: [EuGH, Rs. C-292/11 P, Rn. 37 ff.](#) (Kommission ./ Portugal); *Blanc*, RTDeur. 2015, 285 ff.; *Wendenburg*, EuZW 2014, 187 ff.
- (Keine) Vollstreckung der Sanktion (Art. 280 i.V.m. Art. 299 Abs. 1 AEUV); in der Praxis: Aufrechnung als Vollstreckungsersatz (*Hakenberg*, EuR 2008, 163, 166)

3. Verhältnis des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs zu Zwangsgeldern nach Art. 260 AEUV

1991: [EuGH, Rs. C-6/90 v. 19.11.1991 \(Frankovich\)](#) – v. a. auch als Reaktion auf eine steigende Anzahl nicht befolgter Urteile in Vertragsverletzungsverfahren. „Musterfall“, in dem sich Italien beharrlich weigerte – trotz Verurteilungen im Vertragsverletzungsverfahren – eine Richtlinie umzusetzen (vgl. *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 597 f.; *Streinz*, Jura 1995, 6, 9 ff.)

1993: Vertrag von Maastricht tritt in Kraft und sieht erstmals in Art. 171 Abs. 2 EGV (nach Vertrag von Amsterdam: Art. 228 Abs. 2 EGV) Zwangsgelder und Pauschbeträge für die Nichtbefolgung von Vertragsverletzungsentscheidungen vor

2009: Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon mit weiteren „Verschärfungen“ des Sanktionsmechanismus bei Nichtbefolgung von Vertragsverletzungsentscheidungen durch Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV

Hat mit effektivem Sanktionsinstrument des Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch seine Berechtigung (als Instrument des „private enforcement of EU law“) verloren?

III. Verhältnis zum nationalen Staatshaftungsrecht

Ist der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch

- eine eigenständige unmittelbar geltende Anspruchsgrundlage, die *neben* die nationalen Staatshaftungsansprüche tritt?

so implizit (nationale und gemeinschaftsrechtliche Anspruchsgrundlagen nebeneinander und unabhängig voneinander prüfend): [BGH, III ZR 127/91 v. 24.10.1996](#) = BGHZ 134, 30, 33 ff.; [BGH, III ZR 151/99 v. 14.12.2000](#) = BGHZ 146, 153 ff.; [BGH, III ZR 342/02 v. 9.10.2003](#) = BGHZ 156, 294 ff. [BGH, III ZR 144/05 v. 4.6.2009, Rn. 13 ff.](#) = BGHZ 181, 199, 206 ff.; [BVerwG, 2 C 11/16 v. 6.4.2017, Abs. 44 ff.](#) = NVwZ 2017, 1627, Abs. 44 ff.

Wie erklärt sich dann aber die Rechtsprechung zu den „Ausgestaltungsmöglichkeiten“ des Anspruchs durch nationale Gerichte und den nationalen Gesetzgeber?

- eine unionsrechtliche Aufforderung, das nationale Staatshaftungsrecht so „hinzubiegen“, dass es im Ergebnis den Vorgaben des EuGH entspricht (so wohl *Kluth*, DVBl. 2004, 393, 401; *Streinz*, Jura 1995, 6, 10 ff.)?

Wie erklärt sich dann aber die Äußerung des EuGH, der Anspruch sei „unmittelbar im Gemeinschaftsrecht begründet“?

III. Verhältnis zum nationalen Staatshaftungsrecht

Ist der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch

- ein „unvollständiger“ unmittelbar anwendbaren Anspruch, den die nationalen Gerichte in ihr jeweiliges nationales Haftungssystem einpassen sollen (was eine gewisse „Richtlinienähnlichkeit“ bedeutet)?

So [U. Stelkens, DÖV 2006, 770, 777](#); ähnlich *Kischel*, EuR 2005, 441, 456 ff. (nach dem der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch jedoch als exklusiver, andere Anspruchsgrundlagen verdrängender Staatshaftungsanspruch bei Unionsrechtsverletzungen konzipiert werden sollte)

IV. Exkurs I: Haftung nach Art. 5 Abs. 5 EMRK

Art. 5 EMRK

Recht auf Freiheit und Sicherheit

(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden: [...].

(2) Jeder festgenommenen Person muss innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.

(3) Jede Person, die nach Absatz 1 Buchstabe c von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, muss unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden [...].

(4) Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

(5) Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.

„4. Der Schadensersatzanspruch des Art. 5 Abs. 5 der Menschenrechtskonvention bedarf zu seiner Verwirklichung der Eingliederung in und der Ausgestaltung durch das nationale Recht der Konventionspartner.

Die Menschenrechtskonvention enthält keine nähere Erläuterung, Begrenzung oder Umschreibung des Schadensersatzanspruches aus Art. 5 Abs. 5. Es ist also nicht ausdrücklich geregelt, gegen wen sich der Anspruch richtet, welche Schäden zu erstatten sind (insbesondere ob auch immaterielle Schäden durch Schmerzensgeld abzugelten sind), wie der Ausgleich vorzunehmen ist (ob durch Naturalherstellung oder nur durch Geldersatz), ob Haftungshöchstgrenzen bestehen, ob und wann der Anspruch verjährt usw. Diese Lücke des Art. 5 Abs. 5 kann nicht aus einer Rechtsordnung des Europarates selbst ausgefüllt werden, weil der Europarat keine eigene Rechtsordnung in diesem Sinne hat. Auch ist die Menschenrechtskonvention kein Gesetz des Europarates, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen seinen Mitgliedern. Die Konvention schafft zwar nach Transformierung durch die Zustimmungsgesetze in den Mitgliedsstaaten sofort und unmittelbar geltendes Recht, geht aber bereits nach dem Wortlaut zahlreicher einzelner Bestimmungen davon aus, daß ihre Vorschriften durch innerstaatliche Gesetze zu ergänzen sind. [...].“

„Die Konvention bestimmt insbesondere bei Statuierung der einzelnen Grundfreiheiten und Menschenrechte immer wieder, daß den Einzelstaaten die Durchbrechung oder Einschränkung der Grundrechte mittels Gesetzes gestattet ist. **Die Konvention ist demnach für jeden Mitgliedsstaat in dessen Rechtsordnung einzufügen. Die Konvention garantiert also die klassischen Grundrechte nur im Grundprinzip und gestattet in weitem Umfang den Vertragspartnern, durch förmliche Gesetze Einschränkungen vorzunehmen und Einzelheiten zu regeln.**

Das gilt auch für den Anspruch aus Art. 5 Abs. 5. Das Schweigen der Konvention zu diesen Fragen läßt nur den Schluß zu, daß die Vertragsstaaten der Ausgestaltung des Ersatzanspruches im einzelnen keine wesentliche Bedeutung beigemessen und sogar die nähere Festlegung des Inhalts dieses Anspruchs dem innerstaatlichen Recht überlassen haben. Art. 5 der Konvention schafft zwar unmittelbar einen Schadensersatzanspruch, doch überläßt die Konvention die Ausgestaltung im einzelnen - allerdings in den Grenzen der Konvention - dem loyalen Vorgehen der Einzelstaaten. **Deshalb ist Art. 5 Abs. 5 dahin auszulegen, daß der in seiner Freiheit Verletzte zwar Anspruch auf Schadensersatz hat, jedoch nur nach Maßgabe der entsprechenden innerstaatlichen Ausführungsgesetze und bei deren Fehlen nach den sonst für vergleichbare Ansprüche geltenden Bestimmungen, soweit diese Bestimmungen der Konvention nicht widersprechen.“**

„5. Das Recht aus Art. 5 Abs. 5 der Menschenrechtskonvention ähnelt einem deutschen Anspruch aus Gefährdungshaftung und steht in der Nähe des deutschen Deliktrechts. Es kann deshalb durch Bestimmungen des deutschen Deliktrechts ergänzt werden.

[...]

6. Diese Auslegung des Art. 5 Abs. 5 der Konvention führt nicht etwa dazu, daß auf ihn die Bestimmungen des Deliktsrechts und insbesondere die über Gefährdungshaftung schlechthin anzuwenden sind. Die vorstehenden Ausführungen und Überlegungen besagen nur dies: Art. 5 Abs. 5 der Konvention schafft einen eigenartigen Spezialtatbestand des öffentlichrechtlichen Schadensausgleichs, der zwar auf einen völkerrechtlichen Vertrag zurückgeht, aber durch Bestimmungen des deutschen Rechts ergänzt werden muß. Dabei führen die Erwägungen über Inhalt, Bedeutung und Zweck dieser Spezialvorschrift dazu, diesen Anspruch ähnlich zu behandeln wie sonst im deutschen Recht Ansprüche aus Gefährdungshaftung. Daraus folgt noch nicht, daß etwa das Schadensersatzrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 249 ff) auf diesen Anspruch uneingeschränkt anzuwenden ist [...].“

IV. Exkurs I: Haftung nach Art. 5 Abs. 5 EMRK

[BGH, III ZR 118/64 v. 31.1.1966, Rn. 57 ff.](#) = BGHZ 45, 58, 71 ff.

„ [...] im Gegenteil muß – solange der Gesetzgeber kein deutsches Ausführungsgesetz zur Konvention erläßt – die Rechtsprechung für jede einzelne Frage und für jeden einzelnen Streitfall klären, wie weit die deutschen Deliktsbestimmungen anwendbar sind. Deshalb ist mit dieser Entscheidung beispielsweise noch nicht gesagt, ob der Betroffene den v o l l e n Schadensersatz im Sinne der §§ 249 ff BGB und insbesondere stets ein Schmerzensgeld verlangen kann. Alle diese Fragen bedürfen hier keiner Entscheidung, immerhin darf bemerkt werden, daß bei dieser Lösung die Frage der Person des Verpflichteten durch Anwendung des Art. 34 des Grundgesetzes geklärt werden könnte. **Für die jetzige Entscheidung genügt die weitere Folgerung, daß der so verstandene Anspruch aus Art. 5 Abs. 5 der Menschenrechtskonvention der für das deutsche Deliktsrecht geltenden kurzen Verjährungsfrist unterliegt, die hier ebenfalls abgelaufen ist.**“

IV. Exkurs I: Haftung nach Art. 5 Abs. 5 EMRK

[BGH, III ZR 405/12 v. 19.9.2013](#) = NJW 2014, 67 ff.

- Länder haften für konventionswidrige Sicherheitsverwahrung, obwohl dies auf konventionswidrigem Bundesrecht beruht
- Entscheidend ist, dass es nicht um legislatives Unrecht geht, sondern um die Anwendung von legislativem Unrecht durch ein Landesgericht
- Immaterieller Schaden kann nach § 287 ZPO geschätzt werden

Hierzu: *Breuer*, JZ 2013, 1163 ff.; *Schlitzer*, LKRZ 2015, 496 ff.

[KG, 9 W 5/14 v. 30.6.2015](#) = NJW-RR 2016, 346 ff.:

- Bund haftet als Gesamtschuldner neben den Ländern für konventionsrechtswidrige Sicherungsverwahrung

IV. Exkurs II: Haftung nach Art. 41 EMRK

Art. 41 EMRK Gerechte Entschädigung

Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.

- Entschädigungsanspruch kann nur von EGMR festgesetzt werden
- Passivlegitimiert ist ausschließlich der Vertragsstaat
- „Vollstreckung“ der Entscheidung nur durch Überwachung des Ministerkomitees des Europarates nach Art. 46 EMRK
- Einzelheiten: *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 630 ff.

V. Exkurs III: Regress nach Art. 104a Abs. 6 GG

Art. 104a GG

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) bis (4) [...].

(5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben **und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung**. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(6) **Bund und Länder tragen nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands**. [...]. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf..

Ausführungsgesetz: [Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen \(Lastentragungsgesetz - LastG\)](#)

V. Exkurs III: Regress nach Art. 104a Abs. 6 GG

Art. 104a Abs. 6 GG soll jedenfalls folgende Fälle umfassen

- Zwangsgeldverpflichtungen des Bundes nach Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV, die durch Unionsrechtsverletzungen der Länder verursacht werden
- Entschädigungspflichten des Bundes nach Art. 41 EMRK, die durch den Ländern zuzurechnende Konventionsverletzungen verursacht werden
- EU-Anlastungen und Finanzkorrekturen

Hierzu: *U. Stelkens*, Die Haftung zwischen Bund und Ländern, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 81 ff.

V. Exkurs III: Regress nach Art. 104a Abs. 6 GG

Problem: Erfasst Art. 104a Abs. 6 GG auch

- Verpflichtungen der Länder aus Art. 5 Abs. 5 EMRK, wenn Freiheitsentziehungen maßgeblich auf konventionswidrigem Bundesrecht beruhen? (*Breuer*, JZ 2013, 1163 ff.; *Schlitzer*, LKRZ 2015, 496 ff.)
- Verpflichtungen der Länder aus unionsrechtlichem Staatshaftungsanspruch, wenn auch eine Mitverantwortung des Bundes besteht?
- LastG sieht jedenfalls keinen ausdrücklichen Erstattungsanspruch der Länder gegenüber dem Bund vor – ergibt er sich aus einem Umkehrschluss aus Art. 104a Abs. 6 GG?