



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
MACIEJ SZPUNAR  
vom 9. Dezember 2021<sup>1</sup>

**Rechtssache C-278/20**

**Europäische Kommission  
gegen**

**Königreich Spanien**

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Verstoß des spanischen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht – Schäden, die dem Einzelnen entstanden sind – Nationale Rechtsvorschriften, mit denen die Regelung über die Haftung des Staates als Gesetzgeber für Verstöße gegen das Unionsrecht an die für Verstöße des Gesetzgebers gegen die spanische Verfassung geltende Regelung angepasst wurde – Entschädigung, die unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird – Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz“

## I. Einleitung

1. Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, dem System der Verträge innewohnt<sup>2</sup>. Die Geschädigten haben einen Anspruch auf Entschädigung, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt die Verleihung von Rechten an den Einzelnen, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert und zwischen diesem Verstoß und dem Schaden, der dem Einzelnen entstanden ist, besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang<sup>3</sup>.

2. Außerdem ist klarzustellen, dass vorbehaltlich des Anspruchs auf Entschädigung, der seine Grundlage unmittelbar im Unionsrecht hat, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind, der Staat die Folgen des entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben hat, wobei die im nationalen Schadensersatzrecht festgelegten Voraussetzungen nicht weniger günstig sein dürfen als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen

<sup>1</sup> Originalsprache: Französisch.

<sup>2</sup> Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a. (C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428, Rn. 35), vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 31), vom 23. Mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, Rn. 24), und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 29).

<sup>3</sup> Urteile vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 51), vom 23. Mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, Rn. 25), und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 30).

(Äquivalenzgrundsatz), und nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass sie die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz)<sup>4</sup>.

3. Diese beiden Grundsätze stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Vertragsverletzungsklage. Mit ihrer Klageschrift vom 24. Juni 2020 beantragt die Europäische Kommission nämlich, festzustellen, dass das Königreich Spanien mit dem Erlass und der Beibehaltung bestimmter Bestimmungen betreffend die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln die Pflichten verletzt hat, die ihm nach den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz obliegen. Diese Grundsätze beschränken die verfahrensrechtliche Autonomie<sup>5</sup>, die die Mitgliedstaaten genießen, wenn sie die Voraussetzungen festlegen, nach denen sich ihre Haftung für Schäden bestimmt, die Einzelnen durch einen Verstoß gegen Unionsrecht entstanden sind.

## II. Spanisches Recht

4. Die spanische Verfassung sieht in Art. 106 Abs. 2 vor, dass „Privatpersonen ... gemäß den Gesetzesbestimmungen, außer in Fällen höherer Gewalt, das Recht auf Entschädigung eines jeden Schadens [haben], der ihren Gütern und Rechten zugefügt wird, vorausgesetzt, dass der Schaden Folge der Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist“.

5. Die Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Organgesetz 6/1985 über die Justiz) vom 1. Juli 1985<sup>6</sup> in der durch das Organgesetz 7/2015 vom 21. Juli 2015 geänderten Fassung<sup>7</sup> sieht in Art. 4a Abs. 1 vor, dass „[d]ie Richter und Gerichte ... das [Unionsrecht] im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union an[wenden]“.

6. In Art. 31 der Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Gesetz 29/1998 über die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit) vom 13. Juli 1998<sup>8</sup> heißt es:

„1. Der Kläger kann beantragen, dass die nach dem vorstehenden Kapitel anfechtbaren Handlungen und Bestimmungen für rechtswidrig und gegebenenfalls für nichtig erklärt werden.

2. Er kann auch die Anerkennung einer individualisierten rechtlichen Situation und den Erlass geeigneter Maßnahmen zur vollständigen Wiederherstellung dieser Situation, gegebenenfalls einschließlich Schadensersatz, beantragen.“

7. Art. 71 Abs. 1 Buchst. d dieses Gesetzes sieht vor:

„Wenn das Urteil oder die Entscheidung der verwaltungsgerichtlichen Klage stattgibt:

...

<sup>4</sup> Urteile vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 58), und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 31).

<sup>5</sup> Der Begriff der verfahrensrechtlichen Autonomie bezieht sich sowohl auf die eigentlichen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen als auch auf materielle Voraussetzungen.

<sup>6</sup> BOE Nr. 157 vom 2. Juli 1985, S. 20632.

<sup>7</sup> BOE Nr. 174 vom 22. Juli 2015, S. 61593.

<sup>8</sup> BOE Nr. 167 vom 14. Juli 1998, S. 23516.

d) wenn einer auf Schadensersatz gerichteten Klage stattgegeben wird, wird der Entschädigungsanspruch in jedem Fall festgestellt, und es wird auch bestimmt, wer schadensersatzpflichtig ist. Im Urteil wird auch der Betrag der Entschädigung festgesetzt, wenn der Kläger dies ausdrücklich beantragt und die Akten dafür ausreichende Beweise enthalten. Andernfalls wird eine Grundlage für die Bestimmung dieses Betrags festgelegt und die endgültige Festsetzung wird auf den Zeitraum der Durchführung des Urteils verschoben.“

8. Art. 110 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmt:

„Im Bereich Steuern, Personal der öffentlichen Verwaltung und Einheit des Marktes können die Wirkungen eines rechtskräftigen Urteils, mit dem eine individualisierte rechtliche Situation zugunsten einer oder mehrerer Personen festgestellt wurde, in Durchführung dieses Urteils auf andere Personen erstreckt werden, wenn folgende Umstände vorliegen:

- a) Die Betroffenen befinden sich in der gleichen rechtlichen Situation wie die Personen, die vom günstigen Urteil erfasst sind.
- b) Der Richter oder das Gericht, der bzw. das die Entscheidung erlassen hat, ist auch für die Entscheidung über ihre Anträge auf Anerkennung dieser individualisierten rechtlichen Situation örtlich zuständig.
- c) Die Betroffenen beantragen die Erstreckung der Wirkungen des Urteils innerhalb eines Jahres nach der letzten Zustellung des Urteils an die Personen, die Parteien des Verfahrens waren. Bei Einlegung eines Rechtsmittels zur Wahrung des Gesetzes oder zur Wiederaufnahme beginnt diese Frist mit der letzten Zustellung der Entscheidung, mit der endgültig über das Rechtsmittel entschieden wird.“

9. Art. 221 der Ley 58/2003 General Tributaria (Gesetz 58/2003, Allgemeines Steuergesetz) vom 17. Dezember 2003<sup>9</sup> bestimmt:

„1. Das Verfahren zur Anerkennung des Anspruchs auf Erstattung rechtsgrundlos gezahlter Beträge wird von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen in folgenden Fällen eingeleitet:

- a) Wenn es zu einer doppelten Zahlung von Steuerschulden oder Strafzahlungen gekommen ist.
- b) Wenn der gezahlte Betrag höher ist als der infolge eines Verwaltungsakts oder einer Selbstbewertung zu zahlende Betrag.

...“

10. Die Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Gesetz 39/2015 über das allgemeine Verwaltungsverfahren der öffentlichen Verwaltung) vom 1. Oktober 2015<sup>10</sup> (im Folgenden: Gesetz 39/2015) sieht in Art. 67 („Antrag auf Einleitung der Verfahren wegen Haftung“) vor:

„1. Die Betroffenen können die Einleitung eines Verfahrens wegen Haftung nur beantragen, wenn ihr Schadensersatzanspruch nicht verjährt ist. Das Recht, Schadensersatz zu verlangen, verjährt ein Jahr, nachdem die den Ersatzanspruch begründende Tatsache oder Handlung

<sup>9</sup> BOE Nr. 302 vom 18. Dezember 2003, S. 23186.

<sup>10</sup> BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89343.

eingetreten oder erfolgt ist oder sich ihre nachteilige Wirkung gezeigt hat. Im Fall eines Personen zugefügten körperlichen oder psychischen Schadens beginnt die Frist mit der Heilung oder der Bestimmung der Tragweite der Folgen.

...

In den Fällen der Haftung, auf die Art. 32 Abs. 4 und 5 des Gesetzes [40/2015]<sup>[11]</sup> Bezug nimmt, verjährt das Recht, Schadensersatz zu verlangen, ein Jahr nach der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die Norm für verfassungswidrig oder für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird, im *Boletín Oficial del Estado* oder im *Amtsblatt der Europäischen Union*.“

11. Art. 106 Abs. 4 des Gesetzes 39/2015 sieht vor:

„Die öffentlichen Verwaltungen können, wenn sie eine Bestimmung oder einen Rechtsakt für nichtig erklären, in derselben Entscheidung die Entschädigung festlegen, die den Betroffenen zuzuerkennen ist, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes [40/2015] erfüllt sind ...“

12. Das Gesetz 40/2015 enthält in seinem einleitenden Titel ein Kapitel IV („Haftung der öffentlichen Verwaltungen“), in dem die Art. 32 bis 37 enthalten sind.

13. Art. 32 dieses Gesetzes, der die Grundsätze für die Haftung der öffentlichen Verwaltung betrifft, bestimmt:

„1. Privatpersonen haben das Recht auf Entschädigung für jeden ihren Gütern und Rechten zugefügten Schaden durch die entsprechenden öffentlichen Verwaltungen, wenn dieser Schaden die Folge der normalen oder außergewöhnlichen Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist, außer in Fällen höherer Gewalt oder eines Schadens, zu dessen Tragung der Einzelne gesetzlich verpflichtet ist.

Die Aufhebung von Verwaltungsakten oder Verwaltungsvorschriften im Verwaltungsweg oder durch die Verwaltungsgerichte begründet als solche keinen Entschädigungsanspruch.

2. Jedenfalls muss der geltend gemachte Schaden tatsächlich, wirtschaftlich messbar und gegenüber einer Person oder Personengruppe individualisiert sein.

3. Ebenso haben Privatpersonen das Recht auf Ersatz jedes ihren Gütern und Rechten zugefügten Schadens, der sich aus der Anwendung von Gesetzgebungsakten ergibt, die keine Enteignung von Rechten darstellen, und zu dessen Tragung sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, durch die öffentlichen Verwaltungen, wenn die fraglichen Gesetzgebungsakte dies vorsehen und unter den darin festgelegten Voraussetzungen.

Der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln kann auch in folgenden Fällen begründet werden, sofern die in den vorstehenden Absätzen vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind:

a) Wenn sich der Schaden aus der Anwendung einer für verfassungswidrig erklärten Norm mit Gesetzesrang ergibt, sofern die in Abs. 4 angeführten Anforderungen erfüllt sind.

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz 40/2015 über die Rechtsordnung des öffentlichen Sektors) vom 1. Oktober 2015 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89411) (im Folgenden: Gesetz 40/2015).

b) Wenn sich der Schaden aus der Anwendung einer mit dem [Unionsrecht] unvereinbaren Norm gemäß Abs. 5 ergibt.

4. Ergibt sich der Schaden aus der Anwendung einer für verfassungswidrig erklärten Norm mit Gesetzesrang, so kann der Einzelne entschädigt werden, wenn er bei jedweder Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde, abgewiesen wurde, sofern der Einzelne die später anerkannte Verfassungswidrigkeit geltend gemacht hatte.

5. Ergibt sich der Schaden aus der Anwendung einer für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärten Norm, so kann der Einzelne entschädigt werden, wenn er bei jedweder Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde, abgewiesen wurde, sofern der Einzelne den später anerkannten Verstoß gegen Unionsrecht geltend gemacht hatte. Außerdem müssen alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

a) Die Rechtsnorm muss bezwecken, dem Einzelnen Rechte zu verleihen.

b) Der Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein.

c) Es muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der Nichteinhaltung der Verpflichtung, die der verantwortlichen Behörde durch das [Unionsrecht] auferlegt wurde, und dem Schaden, der dem Einzelnen entstanden ist, bestehen.

6. Die Entscheidung, mit der die Norm mit Gesetzesrang für verfassungswidrig oder die Norm für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird, ist ab ihrer Veröffentlichung im *„Boletín Oficial del Estado“* oder im *„Amtsblatt der Europäischen Union“* wirksam, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.

...“

14. Art. 34 („Entschädigung“) Abs. 1 dieses Gesetzes sieht vor:

„...“

In den Fällen der Haftung, auf die Art. 32 Abs. 4 und 5 Bezug nimmt, können Schäden ersetzt werden, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die Norm mit Gesetzesrang für verfassungswidrig oder die Norm für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird, eingetreten sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.“

### III. Vorverfahren

15. Auf Beschwerden von Privatpersonen hin leitete die Kommission am 25. Juli 2016 gegen das Königreich Spanien ein EU-Pilotverfahren betreffend die Art. 32 und 34 des Gesetzes 40/2015 ein und machte einen möglichen Verstoß gegen die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität geltend. Da dieses Verfahren erfolglos blieb, wurde es am 18. Januar 2017 eingestellt. Daraufhin leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein.

16. Mit Schreiben vom 15. Juni 2017 setzte die Kommission dem Königreich Spanien eine Frist zur Äußerung zu ihren Bedenken betreffend die Art. 32 und 34 des Gesetzes 40/2015 hinsichtlich der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität. Am 4. August 2017 teilte dieser Mitgliedstaat der Kommission mit, aus welchen Gründen seiner Ansicht nach die in Rede stehenden Bestimmungen mit diesen Grundsätzen im Einklang stehen.

17. Am 26. Januar 2018 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie darlegte, weshalb Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 gegen die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz verstießen, und das Vorbringen des Königreichs Spanien in seinem Schreiben vom 4. August 2017 zurückwies.

18. Mit Schreiben vom 26. März 2018 antwortete das Königreich Spanien nach einer Besprechung mit den Dienststellen der Kommission am 14. März 2018 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und wiederholte seinen Standpunkt, dass die spanische Regelung der Haftung des Staates die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität beachte. Mit Schreiben vom 20. November 2018 teilte dieser Mitgliedstaat der Kommission jedoch mit, dass er seinen Standpunkt überdacht habe und rasch einen Gesetzesentwurf übermitteln werde, mit dem das spanische Recht mit den Anforderungen des Unionsrechts in Einklang gebracht werden solle. Dieser Entwurf wurde der Kommission am 21. Dezember 2018 übermittelt.

19. Am 15. Mai 2019 übersandte die Kommission dem Königreich Spanien nach einer erneuten Sitzung am 18. März 2019 ein Dokument, in dem sie ausführte, dass der oben genannte Entwurf zwar möglicherweise den Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz beenden könne, dies aber hinsichtlich des Verstoßes gegen den Effektivitätsgrundsatz nicht der Fall sei.

20. Mit Schreiben vom 31. Juli 2019 teilte das Königreich Spanien mit, dass die Ausarbeitung neuer Gesetzesvorschläge derzeit nicht möglich sei, da die Regierung eine geschäftsführende Regierung (*Gobierno en funciones*) sei.

#### **IV. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien**

21. Mit Klageschrift vom 24. Juni 2020 beantragt die Kommission, festzustellen, dass das Königreich Spanien mit dem Erlass und der Beibehaltung von Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 sowie von Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 die Pflichten verletzt hat, die ihm nach den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz obliegen.

22. Das Königreich Spanien beantragt, die Klage für unzulässig zu erklären, soweit die Kommission die Auffassung vertritt, dass dieser Mitgliedstaat seine Haftungsregelung ändern müsste, wenn der Klage stattgegeben würde, und die Klage abzuweisen.

23. Das Königreich Spanien und die Kommission haben in der Sitzung vom 11. März 2020 mündliche Erklärungen abgegeben.

## V. Würdigung

### A. Zur Zulässigkeit

24. In seiner Klagebeantwortung macht das Königreich Spanien geltend, die vorliegende Klage sei für unzulässig zu erklären, da die Kommission eine Umgestaltung der spanischen Regelung der vermögensrechtlichen Haftung in ihrer Gesamtheit beantrage und damit den Gegenstand der Klage, wie er in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt worden sei, erweitere.

25. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission festgelegt, so dass die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein muss wie diese Stellungnahme<sup>12</sup>.

26. Zwar trägt die Kommission, wie das Königreich Spanien geltend macht, in ihrer Klageschrift vor, dass, wenn der Gerichtshof die vorliegende Klage für begründet halten sollte, die spanische Regelung insgesamt umgestaltet werden müsse.

27. Ich weise jedoch darauf hin, dass die Kommission ausdrücklich die Bestimmungen bezeichnet, auf die sich die vorliegende Klage bezieht, nämlich Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015, die alle die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht regeln. Außerdem geht aus der Klageschrift der Kommission klar hervor, dass diese nur die rechtliche Regelung der Haftung des Staates *für gesetzgeberisches Handeln* in Frage stellt und nur die Haftung des Staates betrifft, die sich aus unionsrechtswidrigen *Gesetzgebungsakten* ergibt.

28. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Kommission in der mündlichen Verhandlung die von der vorliegenden Klage erfassten Fälle noch präzisiert hat. Daher geht es um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht sowohl dann, wenn der erlittene Schaden unmittelbar auf einer Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers ohne zwischengeschalteten Verwaltungsakt beruht, als auch, wenn er sich aus dem Erlass eines Verwaltungsakts durch die Verwaltung in Anwendung eines Gesetzes ergibt, für den Fall, dass die Verwaltung in Wirklichkeit über keinen Handlungsspielraum für den Erlass dieses Rechtsakts verfügte.

29. Außerdem weise ich darauf hin, dass die mit Gründen versehene Stellungnahme dieselben Bestimmungen wie die vorliegende Klage zum Gegenstand hatte und dass die Kommission darin ähnliche Rügen wie in ihrer Klageschrift formuliert hat, so dass nicht auf eine Erweiterung des Klagegegenstands geschlossen werden kann.

30. Ich bin daher der Ansicht, dass an der Zulässigkeit der vorliegenden Klage kein Zweifel besteht.

<sup>12</sup> Urteile vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Wald von Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 65), vom 3. Juni 2021, Kommission/Deutschland (Grenzwerte – NO<sub>2</sub>) (C-635/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:437, Rn. 47), und vom 24. Juni 2021, Kommission/Spanien (Verschlechterung des Naturraums Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, Rn. 160).

## **B. Zur Begründetheit**

### ***1. Zum Effektivitätsgrundsatz***

31. Die Kommission macht geltend, die spanische Regelung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht, wie sie in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehen sei, verstoße gegen den Effektivitätsgrundsatz, da sie den Ersatz der entstandenen Schäden von drei Voraussetzungen abhängig mache, nämlich erstens, dass die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln davon abhängt, dass ein Rechtsakt vom Gerichtshof für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt worden sei, zweitens, dass der Geschädigte vor der Erhebung der Haftungsklage vor einem Gericht eine endgültige Entscheidung erlangt habe, mit der eine Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht worden sei, abgewiesen worden sei, und schließlich drittens, dass der Einzelne den Verstoß gegen das Unionsrecht im Rahmen dieser vorherigen Klage geltend gemacht hatte.

32. Die Kommission fügt hinzu, dass zum einen die in Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes 39/2015 vorgesehene Verjährungsfrist für die Klage wegen der Haftung des Staates als Gesetzgeber wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht und zum anderen die Beschränkung des ersatzfähigen Schadens auf Schäden, die fünf Jahre vor der Feststellung der Unvereinbarkeit nach Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 entstanden seien, ebenfalls zwei mit dem Effektivitätsgrundsatz unvereinbare Erfordernisse seien.

33. Das Königreich Spanien macht jedoch vorab geltend, dass die Klage abzuweisen sei, da die Kommission die in Rede stehenden Bestimmungen nur teilweise und unvollständig geprüft habe. Die Kommission hätte die gesamte spanische Regelung über die Haftung der öffentlichen Hand bei Verstößen gegen das Unionsrecht sowie den weiten Ermessensspielraum berücksichtigen müssen, über den die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Regelung der Haftung des Staates verfügten, um nachzuweisen, dass diese Regelung insgesamt gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße<sup>13</sup>.

34. Ich werde meine Würdigung mit der Prüfung dieses Vorbringens beginnen, da, sollte es begründet sein, die Prüfung der Rügen der Kommission betreffend einen Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz allein durch die angeführten Bestimmungen zurückzuweisen wäre.

### ***a) Zum Abzielen der Kommission auf bestimmte Vorschriften***

35. Das Königreich Spanien macht geltend, die Kommission sei verpflichtet, jede nationale Bestimmung zu prüfen, die für die Feststellung relevant sein könnte, ob die spanische Regelung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln tatsächlich gegen die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz verstoße.

<sup>13</sup> Das Königreich Spanien macht in seinen Schriftsätzen mehrfach geltend, dass eine Gesamtanalyse dieser Regelung auch für die Feststellung eines Verstoßes gegen den Äquivalenzgrundsatz erforderlich sei. Zum einen geht jedoch aus dem Kern des Vorbringens dieses Mitgliedstaats klar hervor, dass diese Gesamtanalyse nur den Nachweis der Effektivität der fraglichen Regelung ermöglicht hätte. Zum anderen weise ich darauf hin, dass die Rüge der Kommission betreffend einen Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz ausschließlich auf einem Vergleich zwischen den in Art. 32 Abs. 4 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen Staatshaftungsklagen wegen eines verfassungswidrigen Gesetzes und den in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen Staatshaftungsklagen wegen eines unvereinbaren Gesetzes beruht. Insoweit kommt es daher nicht darauf an, sämtliche Bestimmungen der spanischen Rechtsordnung über den Ersatz von durch die öffentliche Hand verursachten Schäden zu prüfen. Folglich stelle ich dieses Vorbringen des Königreichs Spanien nur in einen Zusammenhang mit der Prüfung, ob ein Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz vorliegt.

36. Sowohl die „ordentlichen“ Rechtsbehelfe<sup>14</sup> als auch der „allgemeine Rechtsbehelf“ nach Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015, der die Haftung der öffentlichen Verwaltungen zulasse, stellten sicher, dass Einzelne über wirksame Rechtsbehelfe verfügten, wenn sie aufgrund eines Verstoßes gegen das Unionsrecht durch die öffentliche Hand einen Schaden erlitten hätten. Daraus folge, dass Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes eine zusätzliche Bestimmung sei, die einen besonderen Rechtsbehelf für Einzelne vorsehe, die, nachdem sie bereits Klage erhoben hätten, eine nachteilige Entscheidung erlangt hätten, die die Unvereinbarkeit der angewandten Rechtsvorschrift mit dem Unionsrecht nicht berücksichtigt habe.

37. Außerdem habe die Kommission durch eine teilweise Analyse die Beweislast für die gerügte Vertragsverletzung umgekehrt.

38. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Unionsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen<sup>15</sup> und hat das Unionsrecht, wenn mehrere Verfahren in Betracht kommen, nicht vorzugeben, welches Verfahren zur Anwendung kommen soll<sup>16</sup>.

39. Ich glaube jedoch nicht, dass dieses Erfordernis bedeutet, dass systematisch alle Rechtsbehelfe zu untersuchen sind, die im Allgemeinen die Haftung des Staates ermöglichen, obwohl sich der Gegenstand der Vertragsverletzungsklage nur auf die Regelung über die Haftung des Staates *für gesetzgeberisches Handeln* bezieht.

40. Ich verstehe diese Voraussetzung eher dahin, dass sie eine kontextbezogene Analyse der in Rede stehenden Bestimmungen verlangt, die inzident die Prüfung anderer Bestimmungen nach sich ziehen kann, wenn sie in dem fraglichen Verfahren eine Rolle spielen oder tatsächlich dasselbe Ziel haben, nämlich die Haftung des Staates wegen mit dem Unionsrecht unvereinbarer *Gesetze* zu ermöglichen.

41. Damit der Kommission vorgeworfen werden kann, dass sie versuche, ein Verfahren zur Geltendmachung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln gegenüber einem anderen zu bevorzugen, ist es außerdem erforderlich, dass die vom Königreich Spanien angeführten Verfahren dasselbe Ziel haben, nämlich gerade die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln.

42. Dies ist meines Erachtens jedoch nicht der Fall. Keine der vom Königreich Spanien angeführten Bestimmungen bezweckt oder erlaubt bei ihrer Lektüre den Ersatz der Schäden, die der Staat als Gesetzgeber unter Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht hat.

43. Erstens macht das Königreich Spanien geltend, dass die „ordentlichen“ Rechtsbehelfe es gestattet, Schadensersatz wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht durch die öffentliche Hand zu verlangen.

<sup>14</sup> Nämlich die verwaltungsgerichtliche Klage gegen die schadensbegründende Handlung, das Verfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakten von Amts wegen, das Verfahren zur Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge in Steuersachen und das Verfahren zur Erstreckung der Wirkungen einer Entscheidung oder eines Urteils in Steuersachen.

<sup>15</sup> Urteile vom 16. Juli 2020, Caixabank und Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 und C-259/19, EU:C:2020:578, Rn. 85), vom 20. Mai 2021, X (LPG-Tankfahrzeuge) (C-120/19, EU:C:2021:398, Rn. 72), und vom 10. Juni 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 bis C-782/19, EU:C:2021:470, Rn. 28).

<sup>16</sup> Urteil vom 4. Oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, Rn. 130).

44. Es trifft zu, dass jeder dieser Rechtsbehelfe sicherstellt, dass die Einzelnen in gewisser Weise Ersatz im Fall von Schäden, die von der Verwaltung im Allgemeinen verursacht wurden, oder zumindest die Wiederherstellung der früheren Lage und die Begrenzung ihres Schadens erlangen können und dass eine Schadensersatzklage wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht erhoben werden kann. Die Prüfung dieser verschiedenen Rechtsbehelfe zeigt jedoch, dass keiner von ihnen die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auslösen kann.

45. Als Erstes gewährleistet das Verfahren zur Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge in Steuersachen nur die Wiederherstellung einer Situation im Fall einer Überzahlung an die Steuerverwaltung und erlaubt keineswegs die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln und den Ersatz der verursachten Schäden. Außerdem weise ich darauf hin, dass der Anwendungsbereich des Verfahrens zur Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge, wie es im spanischen Recht vorgesehen ist, materiell auf Steuersachen beschränkt ist und dieses Verfahren daher jedenfalls nicht als ein „ordentlicher“ Rechtsbehelf geltend gemacht werden kann, der den Ersatz der Schäden gestattet, die der Staat als Gesetzgeber unter Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht hat.

46. Gleiches gilt als Zweites für das Verfahren der Erstreckung der Wirkungen einer Entscheidung oder eines Urteils, das ebenfalls materiell begrenzt ist. Dieses Verfahren sieht vor, dass in bestimmten Bereichen die Wirkungen eines rechtskräftigen Urteils, mit dem eine individualisierte rechtliche Situation zugunsten einer Person festgestellt wurde, auf andere Personen in der gleichen Situation erstreckt werden können. Die Inanspruchnahme dieses Verfahrens als Rechtsbehelf, der die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auslösen kann, setzt daher voraus, dass bereits ein erstes rechtskräftiges Urteil oder eine rechtskräftige Entscheidung die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln in der gleichen Situation anerkannt hat. Dieser Rechtsbehelf kann somit auch nicht als ein „ordentlicher“ Rechtsbehelf angesehen werden, der die Effektivität der Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln sicherstellt, da er unter diesen Umständen nur in den Fällen zum Tragen kommen soll, in denen die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln bereits anerkannt wurde.

47. Was als Drittes das Verfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakten von Amts wegen betrifft, weise ich darauf hin, dass es zum einen nicht erlaubt, die Schäden zu ersetzen, die unmittelbar durch das Gesetz verursacht wurden, sondern nur diejenigen, die durch Verwaltungsakte verursacht wurden, und dass es zum anderen völlig vom Willen der öffentlichen Hand abhängig ist. Es erscheint mir daher ausgeschlossen, dass es irgendeine Auswirkung auf die Beurteilung der Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln in Spanien haben kann.

48. Als Viertes betrifft die verwaltungsgerichtliche Klage gegen einen Verwaltungsakt, der einen Schaden verursacht hat, ebenfalls gerade die, inzidente und nicht systematische, Möglichkeit, Ersatz für einen Schaden zu erlangen, der *durch Verwaltungsakt verursacht* wurde. Die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln ist daher ausgeschlossen, wenn der Schaden nicht

durch einen Verwaltungsakt, sondern *unmittelbar durch das Gesetz*<sup>17</sup> verursacht wird, so dass auch dieser Verfahrensweg nicht als „ordentlicher“ Rechtsbehelf angesehen werden kann, der die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auslösen kann<sup>18</sup>.

49. Insoweit trifft es zu, dass die Kommission auch auf den Fall abzielt, in dem der Schaden formal durch einen Verwaltungsakt verursacht wird, wenn dieser von der Verwaltung in Anwendung eines mit dem Unionsrecht unvereinbaren Gesetzes erlassen wurde, ohne dass sie für den Erlass dieses Rechtsakts über einen Handlungsspielraum verfügt. Ein solcher Rechtsbehelf ermöglicht es zweifellos, dass die Einzelnen, die durch diese Handlung einen Schaden erlitten haben, Ersatz erlangen können. Allerdings geht es auch hier formal nicht darum, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, sondern die Haftung der Verwaltungsbehörde, die den Rechtsakt erlassen hat.

50. Die sogenannten „ordentlichen“ Rechtsbehelfe, auf die sich das Königreich Spanien stützt, haben somit nicht den Ersatz der Schäden zum Gegenstand, die der Staat als Gesetzgeber durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht hat, sondern nur, einen Ersatz der Schäden zu gestatten, die durch Handlungen der Verwaltung auf der Grundlage eines unvereinbaren Gesetzes entstanden sind. Der Kommission kann daher nicht vorgeworfen werden, eine teilweise Analyse der spanischen Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln vorgenommen zu haben, indem sie nur auf Art. 32 Abs. 3 bis 6 des Gesetzes 40/2015 abgestellt hat, der insoweit allein einschlägig ist.

51. Jedenfalls weise ich darauf hin, dass die anderen vom Königreich Spanien genannten Rechtsbehelfe, auch wenn sie nicht Gegenstand der vorliegenden Vertragsverletzungsklage sind, in die Argumentation der Kommission einbezogen sind, da ihre Inanspruchnahme eine Vorbedingung für die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 wäre. Daher kann der Kommission auch nicht vorgeworfen werden, sie habe eine aus dem Zusammenhang gerissene Analyse der spanischen Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht vorgenommen<sup>19</sup>.

52. Zweitens macht das Königreich Spanien geltend, dass Art. 32 des Gesetzes 40/2015 insgesamt die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln zulasse, so dass sich die Kommission nicht nur auf Art. 32 Abs. 3 bis 6 dieses Gesetzes beziehen und ihr Vorbringen zur behaupteten Verletzung des Effektivitätsgrundsatzes nicht auf Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes konzentrieren dürfe.

53. Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 sei der „allgemeine Rechtsbehelf“, um den Ersatz der Schäden zu gewährleisten, die der Staat als Gesetzgeber durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht dem Einzelnen verursacht habe.

<sup>17</sup> Das Königreich Spanien macht mehrfach geltend, dass ein Schaden kaum durch ein Handeln des Gesetzgebers verursacht werde, ohne dass irgendein Verwaltungsakt, der es anwende, vorliege, so dass die Klage gegen den Verwaltungsakt ausreichen könne, um den Einzelnen den Ersatz der Schäden zu ermöglichen, die sie aufgrund eines mit dem Unionsrecht unvereinbaren Gesetzes erlitten hätten. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zeugt jedoch vom Gegenteil, und die grundlegenden Urteile zur Haftung des Staates wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht betreffen gerade die fehlende oder mangelhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Gesetzgeber, durch die Schäden für Einzelne verursacht wurden.

<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Kommission auch die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln dahin versteht, dass sie Fälle umfasst, in denen der Schaden durch einen Verwaltungsakt verursacht wird, der in Anwendung eines Gesetzes erlassen wurde, wenn die Verwaltung beim Erlass dieses Rechtsakts über keinen Ermessensspielraum verfügte.

<sup>19</sup> Ich werde auf diese Frage im Rahmen der Prüfung der Rügen der Kommission betreffend den Effektivitätsgrundsatz näher eingehen. Siehe Nrn. 67 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

54. Ich weise insoweit darauf hin, dass sich der Standpunkt des Königreichs Spanien im Lauf des Verfahrens etwas geändert hat. Während sich das Vorbringen in seinen Schriftsätzen auf Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 konzentriert, hat dieser Mitgliedstaat in der mündlichen Verhandlung versucht, darzulegen, dass die Haftung des Gesetzgebers in Art. 32 Abs. 3 dieses Gesetzes geregelt sei.

55. Keinem dieser Argumente kann jedoch gefolgt werden.

56. Zum einen geht aus dem Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 klar hervor, dass er die Entschädigung „durch die entsprechenden öffentlichen Verwaltungen“ für jeden dem Einzelnen entstandenen Schaden gestattet, wenn dieser Schaden „die Folge der normalen oder außergewöhnlichen Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist“. Abgesehen davon, dass ich bezweifle, dass die gesetzgeberische Tätigkeit einfach als „Tätigkeit der öffentlichen Dienste“ eingestuft werden kann und der Staat als Gesetzgeber als eine von mehreren Behörden angesehen werden kann, weise ich darauf hin, dass eine solche allgemeine Formulierung, die die Haftung aller öffentlichen Verwaltungen betrifft, im Gegensatz zu der von Art. 32 Abs. 3 bis 6 dieses Gesetzes steht, die ihrerseits allein für die Haftung des Staates als Gesetzgeber gilt.

57. Auch wenn Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 daher der „allgemeine Rechtsbehelf“ ist, um die Haftung der Verwaltung auszulösen, ist die Haftung des Staates *für gesetzgeberisches Handeln* ihrerseits Gegenstand besonderer Bestimmungen, die in Wirklichkeit unnötig wären, wenn man die erstere Bestimmung als ausreichend ansehen würde, um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht auszulösen. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass diese Bestimmung den Ersatz der vom Staat durch gesetzgeberisches Handeln verursachten Schäden gestatten soll, da dieser gerade durch Art. 32 Abs. 3 bis 6 dieses Gesetzes geregelt wird.

58. Zum anderen geht das Vorbringen, Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes 40/2015 sei die einschlägige Bestimmung, um den Ersatz der Schäden zu gestatten, die der Staat als Gesetzgeber durch ein mit dem Unionsrecht unvereinbares Gesetz verursacht habe, über den Wortlaut dieser Bestimmung hinaus. Dieser sieht nämlich vor, dass der Einzelne eine Entschädigung für jeden seinen Gütern und Rechten zugefügten Schaden erhalten kann, „der sich aus der Anwendung von Gesetzgebungsakten ergibt, ... *wenn die fraglichen Gesetzgebungsakte dies vorsehen und unter den darin festgelegten Voraussetzungen*“<sup>20</sup>. Diese Bestimmung betrifft daher nicht die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall von Verstößen gegen das Unionsrecht, sondern nur den Ersatz der Schäden durch diesen, die durch ein Gesetz verursacht wurden, das keinen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt, und unter der Voraussetzung, dass dieses Gesetz dies vorsieht.

59. Das Königreich Spanien macht jedoch geltend, dass diese Bestimmung kürzlich vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) dahin ausgelegt worden sei, dass sie die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht begründen könne.

60. Insoweit trifft es zu, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Bedeutung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen ist<sup>21</sup>. Auch wenn der Gerichtshof also manchmal über den

<sup>20</sup> Hervorhebung nur hier.

<sup>21</sup> Urteile vom 18. Juli 2007, Kommission/Deutschland (C-490/04, EU:C:2007:430, Rn. 49), und vom 16. September 2015, Kommission/Slowakei (C-433/13, EU:C:2015:602, Rn. 81).

Wortsinn einer Vorschrift hinausgehen kann, um die von den nationalen Gerichten vorgenommene Auslegung zu ermitteln, ist jedoch auch klar, dass isolierte gerichtliche Entscheidungen in einem durch eine andere Ausrichtung gekennzeichneten Rechtsprechungskontext nicht berücksichtigt werden können<sup>22</sup> und dass, wenn unterschiedliche gerichtliche Auslegungen einer nationalen Regelung berücksichtigt werden können, festzustellen ist, dass diese Regelung zumindest nicht hinreichend klar ist, um eine mit dem Unionsrecht vereinbare Anwendung zu gewährleisten<sup>23</sup>.

61. In Übereinstimmung mit dieser Rechtsprechung bin ich der Ansicht, dass eine isolierte richterliche Auslegung, die vom Wortlaut der ausgelegten Bestimmung abweicht, nicht berücksichtigt werden kann und dass eine solche Auslegung jedenfalls immer Gefahr liefe, die nationalen Rechtsvorschriften so unklar zu machen, dass eine mit dem Unionsrecht vereinbare Anwendung nicht gewährleistet werden könnte.

62. Das Königreich Spanien stützt sein Vorbringen jedoch nur auf ein einziges Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof), obwohl dieses Urteil eine abweichende Auslegung der Rechtsvorschriften bestätigen würde, die über das nach dem Wortlaut von Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes 40/2015 zulässige Maß hinausgeht<sup>24</sup>. Außerdem weist dieser Mitgliedstaat selbst darauf hin, dass die Klage, auch wenn sie für zulässig befunden worden sei, jedoch später mit der Begründung abgewiesen worden sei, dass die Voraussetzungen dieser Bestimmung nicht erfüllt seien.

63. Ein solches isoliertes Beispiel reicht daher meines Erachtens nicht aus, um darzutun, dass Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes 40/2015 die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht begründen könnte, obwohl die in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

64. Selbst wenn das vom Königreich Spanien angeführte Urteil dahin ausgelegt werden könnte, dass es die Haftung des Gesetzgebers auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes 40/2015 unter Missachtung der in dieser Bestimmung aufgestellten Voraussetzungen zulässt, ist jedenfalls festzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften dann nicht hinreichend klar wären, um eine mit dem Unionsrecht vereinbare Anwendung zu gestatten.

65. Unter diesen Umständen, da weder die „ordentlichen“ Rechtsbehelfe noch Art. 32 Abs. 1 und 3 des Gesetzes 40/2015 die Haftung des Staates als Gesetzgeber für Schäden, die dem Einzelnen im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht entstehen, zum Gegenstand haben, kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, lediglich Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015, der insoweit allein die einschlägige Bestimmung ist, herangezogen zu haben, um zu prüfen, ob die spanische Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht mit dem Effektivitätsgrundsatz im Einklang steht.

<sup>22</sup> Urteil vom 9. Dezember 2003, Kommission/Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, Rn. 32).

<sup>23</sup> Urteil vom 9. Dezember 2003, Kommission/Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, Rn. 33).

<sup>24</sup> Insoweit weise ich darauf hin, dass dieser Mitgliedstaat nicht klargestellt hat, ob es sich bei dem fraglichen Urteil um ein Kassationsurteil zum Zweck der Vereinheitlichung der Rechtsprechung handelt, was der bloße Umstand, dass es vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) erlassen wurde, nicht erkennen lässt. Wie dieser Mitgliedstaat nämlich geltend macht, hat allein das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) über Anträge betreffend die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln zu entscheiden.

66. Daher bin ich der Ansicht, dass das Hauptargument des Königreichs Spanien zurückzuweisen ist. Ich werde nun die Rügen prüfen, mit denen die Kommission einen Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz durch die spanische Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht geltend macht.

***b) Zu den Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015***

67. Die Kommission macht geltend, dass die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 für die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht aufgestellten Voraussetzungen mit dem Effektivitätsgrundsatz unvereinbar seien. Ich werde daher diese drei Voraussetzungen nacheinander prüfen, um festzustellen, ob sie geeignet sind, den Ersatz eines Schadens, der vom Staat als Gesetzgeber durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht worden ist, praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren.

*1) Die Voraussetzung betreffend das vorherige Vorliegen eines Urteils des Gerichtshofs, mit dem der Gesetzgebungsakt für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wird*

68. Die Kommission weist darauf hin, Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sehe vor, dass sich der Schaden „aus der Anwendung einer für mit dem Recht der Europäischen Union unvereinbar erklärten Norm [ergeben]“ müsse, wobei in Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes 39/2015 klargestellt werde, dass die Entscheidung, mit der die Norm für unionsrechtswidrig erklärt werde, im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden müsse.

69. Da nur Entscheidungen des Gerichtshofs im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden und außerdem nur die Urteile, die auf eine Vertragsverletzungsklage hin ergehen, zu einer Feststellung der Unvereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht führen können, versteht die Kommission Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes 39/2015 dahin, dass zuvor ein Urteil des Gerichtshofs vorliegen muss, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird, um eine Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln erheben zu können.

70. Das Königreich Spanien räumt ein, dass nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 und Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes 39/2015 eine Entscheidung des Gerichtshofs über die Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht erforderlich sei, um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, wobei es klarstellt, dass es sich nicht unbedingt um ein Urteil handeln müsse, das auf eine Vertragsverletzungsklage hin ergangen sei.

71. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht klar hervor, dass der Ersatz des Schadens, der durch den Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht verursacht wird, weder davon abhängt, dass zuvor ein dem Staat zuzurechnender Verstoß gegen das Unionsrecht festgestellt wurde<sup>25</sup>, noch davon, dass dieser Verstoß in einem Urteil festgestellt worden ist, das der Gerichtshof im Wege einer Vorabentscheidung erlassen hat<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Urteil vom 24. März 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 37).

<sup>26</sup> Urteil vom 26. Januar 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 38).

72. Die erste Voraussetzung von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes 39/2015, die vom Königreich Spanien nicht bestritten wird und die das Vorliegen einer Feststellung der Unvereinbarkeit eines Gesetzgebungsakts mit dem Unionsrecht, die im Amtsblatt veröffentlicht wird, zu einer Vorbedingung für die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln macht, scheint mir daher offensichtlich im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs zu stehen und geeignet, den Ersatz eines Schadens, der vom Staat als Gesetzgeber verursacht worden ist, praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren.

73. Das Königreich Spanien bestreitet jedoch, dass dieses Erfordernis gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße. Es wiederholt insoweit sein Vorbringen, dass es andere Rechtsbehelfe gebe, mit denen die Haftung der öffentlichen Hand in Spanien im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht geltend gemacht werden könne. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sei ein zusätzlicher Rechtsbehelf<sup>27</sup>, mit dem die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln unter Außerachtlassung der Rechtskraft ausgelöst werden könne, wenn die zuvor gegen die streitige Handlung erhobenen Rechtsbehelfe zurückgewiesen worden seien. Nur ein Urteil des Gerichtshofs, das eine Wirkung *erga omnes* entfalte, könne die Rechtskraft in Frage stellen.

74. Erstens hat, wie ich ausgeführt habe, keiner der vom Königreich Spanien geltend gemachten Rechtsbehelfe die Haftung des Staates als Gesetzgeber für unionsrechtswidrige Gesetzgebungsakte zum Gegenstand. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 ist somit keineswegs eine zusätzliche Möglichkeit, die Haftung des Staates auszulösen, sondern die einzige Möglichkeit, Ersatz der Schäden zu erlangen, die der Staat als Gesetzgeber durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht hat.

75. Außerdem scheint es mir, wie die Kommission ausführt, dem Grundsatz der Haftung des Staates wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht sogar inhärent, dass diese Bestimmung nur als letztes Mittel zum Tragen kommen soll, wenn die anderen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe es dem Einzelnen nicht ermöglicht haben, die Rechte, die ihm aus dem Unionsrecht erwachsen, wirksam zu schützen. Dieses Merkmal des Mechanismus der Staatshaftung wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht macht daraus jedoch keinen „zusätzlichen“ Rechtsbehelf, so dass für seine Inanspruchnahme das Erfordernis des vorherigen Vorliegens eines Urteils des Gerichtshofs gerechtfertigt wäre.

76. Zweitens vermag ich die Relevanz des Vorbringens des Königreichs Spanien zur Notwendigkeit, die Rechtskraft zu schützen, nicht zu erkennen. Zum einen deutet nichts im Wortlaut von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 darauf hin, dass sein Anwendungsbereich die Auslösung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln unter Außerachtlassung der Rechtskraft betrifft. Zum anderen beeinträchtigt meines Erachtens die Erhebung einer Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, nachdem ein Rechtsbehelf gegen die beschwerende Maßnahme zurückgewiesen worden ist, in keiner Weise die Rechtskraft des Urteils oder der Entscheidung, das bzw. die am Ende dieses Rechtsbehelfsverfahrens ergangen ist.

77. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat ein Verfahren zur Feststellung der Haftung des Staates nicht denselben Gegenstand und nicht zwangsläufig dieselben Parteien wie das Verfahren, das die beschwerende Maßnahme betrifft und zur rechtskräftigen Entscheidung

<sup>27</sup> Es stuft diesen Rechtsbehelf sogar als „residual“ ein, hat aber die Verwendung dieses Begriffs in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

geführt hat<sup>28</sup>. Die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln soll nicht die Überprüfung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung und die Infragestellung der Rechtsverhältnisse gestatten, sondern die Unzulänglichkeiten ausgleichen, die dazu geführt haben, dass der Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte nicht gewährleistet ist. Obwohl diese Problematik mit der vorliegenden Klage nichts zu tun hat, weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof dies ausdrücklich in Bezug auf Klagen auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verletzung des Unionsrechts durch ein nationales Gericht festgestellt hat: Der Grundsatz der Rechtskraft steht grundsätzlich der Anerkennung der Haftung des Staates nicht entgegen<sup>29</sup>.

78. Somit ist das Vorbringen des Königreichs Spanien nicht geeignet, die Feststellung in Frage zu stellen, dass das Erfordernis, dass vor Auslösung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln ein Urteil des Gerichtshofs vorliegt, gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt.

*2) Die Voraussetzung des Vorliegens einer endgültigen Entscheidung über die Abweisung einer Klage des Geschädigten gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde*

79. Die Kommission macht geltend, die Formulierung von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015, wonach der Einzelne, bevor er einen Rechtsbehelf auf dieser Grundlage einlegen könne, bei jedweder Instanz eine endgültige Entscheidung über die Abweisung einer Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht worden sei, erlangt haben müsse, sei absolut und verstoße daher gegen den Effektivitätsgrundsatz, da er keine Ausnahme für die Fälle vorsehe, in denen die Inanspruchnahme eines vorherigen Rechtsbehelfs zu übermäßigen Schwierigkeiten führen könne, insbesondere in den Fällen, in denen der Schaden unmittelbar durch das Gesetz verursacht worden sei.

80. Nach Ansicht des Königreichs Spanien ergibt sich diese Voraussetzung aus der Notwendigkeit, den Grundsatz der Rechtssicherheit mit dem des Ersatzes der Schäden, die der Staat durch gesetzgeberisches Handeln verursacht habe, in Einklang zu bringen. Es sei auch schwer vorstellbar, dass ein Schaden unmittelbar durch einen Gesetzgebungsakt, ohne zwischengeschalteten Verwaltungsakt, verursacht werden könne. Außerdem könne diese Voraussetzung nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die Ausschöpfung der Rechtsbehelfe vor Erhebung einer Klage auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorschreibe, da sich der Wortlaut nur auf eine „endgültige Entscheidung“ beziehe.

81. Insoweit weise ich darauf hin, dass hinsichtlich der Frage der Haftung eines Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht das nationale Gericht prüfen kann, ob sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung des Schadenseintritts oder um die Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat und ob er insbesondere rechtzeitig von allen ihm zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat<sup>30</sup>. Nach einem allgemeinen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsatz muss sich nämlich der Geschädigte in angemessener Form um die Begrenzung des Schadensumfangs bemühen, wenn er nicht Gefahr laufen will, den Schaden selbst tragen zu müssen<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 39).

<sup>29</sup> Urteile vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, Rn. 40), vom 24. Oktober 2018, XC u. a. (C-234/17, EU:C:2018:853, Rn. 58), und vom 29. Juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, Rn. 64).

<sup>30</sup> Urteile vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 84), sowie vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 60).

<sup>31</sup> Urteile vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 84), sowie vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 61).

82. Gerade dies aber sieht Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vor, der die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln davon abhängig macht, dass der Geschädigte zuvor eine Klage gegen den Verwaltungsakt eingelegt hat, der in Anwendung des unvereinbaren Gesetzes erlassen wurde. Wenn der Geschädigte rechtzeitig die Gültigkeit des beschwerenden Verwaltungsakts – sei es im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage, einer Klage auf Erstattung rechtsgrundlos geleisteter Zahlungen oder zur Ausweitung der Wirkungen einer Entscheidung oder eines Urteils – in Frage gestellt hätte, hätte er den von ihm geltend gemachten Schaden offensichtlich verhindern oder zumindest den Schadensumfang begrenzen können<sup>32</sup>.

83. Außerdem schreibt Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015, wie das Königreich Spanien ausführt, nicht vor, dass die Rechtsbehelfe vor der Klage wegen Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln ausgeschöpft sind, sondern nur, dass ein Rechtsbehelf bei einer beliebigen Instanz abgewiesen wird. Das Erfordernis, die Gültigkeit der beschwerenden Maßnahme in Frage zu stellen, bedeutet also nicht, dass der Geschädigte systematisch alle zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten in Anspruch nehmen muss, und geht nicht über die Sorgfalt hinaus, die von ihm bei der Begrenzung des Schadensumfangs vernünftigerweise erwartet werden kann.

84. Diese zweite Voraussetzung betreffend die Anwendung des Mechanismus der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht, die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehen ist, verstößt daher meines Erachtens nicht gegen den Effektivitätsgrundsatz, wenn der Schaden formal durch einen Verwaltungsakt verursacht wird, der in Anwendung eines mit dem Unionsrecht unvereinbaren Gesetzes erlassen wurde.

85. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass eine solche Voraussetzung auch in Bezug auf die Klagen auf Haftung der Union besteht, die das Königreich Spanien den Gerichtshof ersucht, bei der Analyse des Effektivitätsgrundsatzes zu berücksichtigen, da der Gerichtshof entschieden hat, dass eine Schadensersatzklage gegen die Union unzulässig ist, wenn sie sich auf dieselbe Rechtswidrigkeit bezieht und dieselben finanziellen Zwecke verfolgt wie eine vom Geschädigten fahrlässig nicht rechtzeitig erhobene Klage auf Aufhebung der schädigenden Handlung des Organs<sup>33</sup>.

86. Anders verhält es sich jedoch, wenn der Schaden unmittelbar durch das Gesetz, ohne zwischengeschalteten Verwaltungsakt, verursacht wird. Wie ich bereits ausgeführt habe, kommt eine solche Annahme entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien ohne Weiteres in Betracht: Ein Gesetz entfaltet seine Wirkungen nicht nur durch Verwaltungsakte.

87. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht klar hervor, dass es zwar im Einklang mit dem Effektivitätsgrundsatz steht, vorzusehen, dass ein Einzelner keinen Ersatz für einen Schaden verlangen kann, bei dem er es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, ihn durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden, vorausgesetzt, dass der Gebrauch dieses Rechtsmittels dem Geschädigten zumutbar ist<sup>34</sup>.

88. Wie die Kommission ausführt, sieht der Wortlaut von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 keine Ausnahme von der Voraussetzung vor, dass der Geschädigte gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde, bereits Klage erhoben hatte, selbst wenn ein solcher Verwaltungsakt nicht vorliegt, da das Gesetz selbst die unmittelbare Ursache des Schadens ist. Es

<sup>32</sup> Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Póiares Maduro in der Rechtssache Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, Nrn. 19 ff.).

<sup>33</sup> Urteil vom 14. September 1999, Kommission/AssiDomän Kraft Products u. a. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, Rn. 59).

<sup>34</sup> Urteil vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 69).

kann aber offensichtlich nicht von einem Einzelnen verlangt werden, eine Klage gegen einen inexistenten Rechtsakt einzulegen, um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auf der Grundlage dieser Bestimmung begründen zu können.

89. Diese Voraussetzung führt im Fall eines unmittelbar durch das Gesetz verursachten Schadens in Wirklichkeit dazu, dass die Erhebung jeder Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln verhindert wird, wenn der Schaden unmittelbar auf dem Gesetz beruht.

90. Das Königreich Spanien hat sich in der mündlichen Verhandlung auf ein Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) gestützt, in dem die Möglichkeit anerkannt worden sei, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auch dann wegen Verstoßes gegen die spanische Verfassung auszulösen, wenn kein Verwaltungsakt zur Durchführung vorliege, obwohl Art. 32 Abs. 4 des Gesetzes 40/2015 dasselbe Erfordernis einer vorherigen Klage vorsehe wie Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes. Wie ich jedoch bereits ausgeführt habe, kann eine einzelne richterliche Auslegung, die vom Wortlaut der ausgelegten Bestimmung abweicht, meines Erachtens nicht berücksichtigt werden und liefere jedenfalls immer Gefahr, die nationalen Rechtsvorschriften so unklar zu machen, dass eine mit dem Unionsrecht vereinbare Anwendung nicht gewährleistet werden könnte. Dies gilt umso mehr, wenn es darum geht, wie das Königreich Spanien mit einer entsprechenden Auslegung einer anderen Bestimmung als der in Rede stehenden zu argumentieren.

91. Ich bin daher der Ansicht, dass Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 insoweit gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt, als er die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht immer davon abhängig macht, dass der Geschädigte zuvor Klage gegen einen Verwaltungsakt erhebt, selbst wenn sich der Schaden unmittelbar aus dem Gesetz ergibt.

*3) Die Voraussetzung, dass der Geschädigte den im Rahmen der Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde, später anerkannten Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht hatte*

92. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 bestimmt, dass die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln voraussetzt, dass im Rahmen der Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt der später anerkannte Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht wird. Nach Ansicht der Kommission beschränkt ein solches Erfordernis die Möglichkeit, Ersatz für die Schäden zu erlangen, die der Staat als Gesetzgeber verursacht habe, auf die Fälle, in denen die verletzte Bestimmung des Unionsrechts unmittelbare Wirkung entfalte, was dem Effektivitätsgrundsatz zuwiderlaufe.

93. Da nur Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung dazu führten, dass ein nationales Gericht verpflichtet sei, eine gegen diese Bestimmungen des Unionsrechts verstoßende Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts unangewendet zu lassen, könne von den Geschädigten vernünftigerweise nicht verlangt werden, sich auf Bestimmungen zu berufen, die keine unmittelbare Wirkung hätten, obwohl eine solche Berufung keine Auswirkung auf den Ausgang der Klage gehabt hätte.

94. Das Königreich Spanien wendet ein, die Beschränkung der Haftung des Staates wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht auf Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung finde ihre Grundlage in keiner Bestimmung der spanischen Rechtsordnung. Der Umstand, dass nur Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung dazu führen könnten, dass ein nationales Gericht

verpflichtet sei, die entgegenstehenden nationalen Vorschriften unangewendet zu lassen, habe keinen Einfluss auf die Möglichkeit und die Zweckmäßigkeit, im Rahmen der Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt auch Verstöße gegen Vorschriften des Unionsrechts geltend zu machen, die im nationalen Recht keine unmittelbare Wirkung hätten.

95. Ich weise darauf hin, dass diese Rüge nur für die Schäden relevant ist, die durch das Gesetz mit einem zwischengeschalteten Verwaltungsakt verursacht wurden, da es, wie ich in den Nrn. 83 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, nur in dieser Situation mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist, wenn die Klage wegen Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln von der Erhebung einer Klage gegen den Verwaltungsakt, durch den der Schaden verursacht wurde, abhängig gemacht wird. Wird der Schaden unmittelbar durch das Gesetz verursacht, kommt es nicht darauf an, ob es mit dem Effektivitätsgrundsatz im Einklang steht, die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Unionsrecht im Stadium der Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt zu verlangen, da eine solche Klage offensichtlich nicht vorgeschrieben werden kann.

96. Wie die Kommission ausführt, hat der Gerichtshof klar festgestellt, dass ein nationales Gericht nicht verpflichtet ist, eine Bestimmung seines nationalen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewendet zu lassen, wenn die letztgenannte Bestimmung keine unmittelbare Wirkung hat<sup>35</sup>. Entgegen dem Vorbringen der Kommission glaube ich jedoch nicht, dass dies bedeutet, dass es im Rahmen einer Klage gegen einen Verwaltungsakt überflüssig wäre, einen Verstoß gegen Bestimmungen des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung haben, durch nationale Bestimmungen geltend zu machen.

97. Zwar kann die Berufung des Geschädigten auf einen Verstoß des nationalen Rechts gegen eine Bestimmung, die keine unmittelbare Wirkung hat, nicht zur Nichtanwendung der nationalen Bestimmungen führen, um die es im Rahmen der Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt geht.

98. Die zweckdienliche Berufung auf unionsrechtliche Vorschriften vor den nationalen Gerichten kann jedoch nicht allein auf die Möglichkeit der Berufung auf den Ausschluss beschränkt werden, wie die Kommission offenbar meint. Bestimmungen des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung haben, können vor den nationalen Gerichten insbesondere im Rahmen der Verpflichtung der Letzteren zu unionsrechtskonformer Auslegung geltend gemacht werden und sich auch ohne unmittelbare Wirkung auf den Ausgang des Rechtsstreits auswirken.

99. Die Kommission kann daher nicht mit Erfolg geltend machen, dass die dritte Voraussetzung für die Erhebung einer Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht, betreffend die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Unionsrecht im Rahmen einer Klage gegen den beschwerenden Rechtsakt, zur Folge habe, dass die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auf Verstöße gegen Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung beschränkt werde.

100. Diese Feststellung bedeutet jedoch nicht, dass die Voraussetzung betreffend das Erfordernis, dass der Verstoß gegen das Unionsrecht im Rahmen der Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt geltend gemacht wurde, um anschließend wirksam die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln begründen zu können, mit dem Effektivitätsgrundsatz im Einklang steht.

<sup>35</sup> Urteil vom 24. Juni 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 68).

101. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sieht nämlich vor, dass der Einzelne im Rahmen der vorherigen Klage den Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht haben muss, der in der Entscheidung, mit der die Norm für unionsrechtswidrig erklärt wurde, „später anerkannt...“ worden ist. Somit muss der Einzelne nicht nur die Gültigkeit des ihn beschwerenden Verwaltungsakts beanstandet haben, sondern er muss außerdem die genaue Bestimmung des Unionsrechts, gegen die verstoßen worden ist, zutreffend identifiziert und nach der Logik von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 eine Entscheidung des Gerichtshofs zu diesem Punkt vorweggenommen haben.

102. Zwar belegt die Erhebung einer Klage gegen den beschwerenden Rechtsakt zum einen, dass sich der Geschädigte in angemessener Form um die Verhinderung oder Begrenzung des Schadensumfangs bemüht hat, und kann daher zum anderen insoweit eine Voraussetzung einer nachfolgenden Haftungsklage sein, doch kann die Tatsache, dass der Geschädigte die genaue Bestimmung des Unionsrechts, gegen die verstoßen wurde, nicht richtig bezeichnet hat, meines Erachtens den Ersatz des Schadens nicht verhindern. Einem Einzelnen kann nämlich nicht mit der Folge des Verlusts seines Rechts auf Ersatz eines erlittenen Schadens vorgeworfen werden, dass er selbst die vom Staat verletzte Bestimmung des Unionsrechts nicht bestimmt hat, obwohl es vor allem Sache des Staates ist, die Vereinbarkeit seines Rechts mit dem Unionsrecht zu gewährleisten, und es Sache des nationalen Gerichts ist, die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden.

103. Ein solches Erfordernis liefe daher im Widerspruch zum Effektivitätsgrundsatz darauf hinaus, den Geschädigten eine Belastung aufzuerlegen, die über das von ihnen erwartete angemessene Bemühen um die Begrenzung des Schadensumfangs hinausgeht.

104. Nach alledem verstößt Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 gegen den Effektivitätsgrundsatz, da er die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln davon abhängig macht, dass der Gerichtshof zuvor festgestellt hat, dass das nationale Recht mit dem Unionsrecht unvereinbar ist, und dass zuvor eine Klage gegen den beschwerenden Verwaltungsakt eingelegt wurde, in dessen Rahmen der in der Folge durch das Urteil des Gerichtshofs festgestellte Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht wurde, ohne dass diese Bestimmung Anpassungen für den Fall vorsieht, dass der Schaden durch einen Gesetzgebungsakt ohne zwischengeschalteten Verwaltungsakt verursacht wurde.

#### *4) Berechnung der Verjährungsfrist und Beschränkung des ersatzfähigen Schadens nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015*

105. Die Kommission macht geltend, dass Art. 67 des Gesetzes 39/2015, wonach das Recht, Schadensersatz zu verlangen, ein Jahr nach der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die Norm für mit dem Recht der Europäischen Union unvereinbar erklärt werde, im *Amtsblatt der Europäischen Union*, verjähre, und Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015, wonach nur Schäden ersetzt werden könnten, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt dieser Veröffentlichung eingetreten seien, gegen den Effektivitätsgrundsatz verstießen.

106. Da eine Entscheidung des Gerichtshofs nicht erforderlich sei, um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, seien auch die Bestimmungen, die die Verjährungsfrist und die ersatzfähigen Schäden von einer solchen Entscheidung des Gerichtshofs abhängig machten, mit dem Unionsrecht unvereinbar.

107. Das Königreich Spanien macht erneut geltend, dass das vorherige Vorliegen eines Urteils des Gerichtshofs als Voraussetzung für die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln nicht gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße, so dass auch die Verjährungsfrist und die Beschränkung des ersatzfähigen Schadens nicht gegen den Effektivitätsgrundsatz verstießen, zumal die Dauer der in Rede stehenden Fristen von der Kommission nicht beanstandet werde.

108. Insoweit genügt der Hinweis, dass, wie ich in den Nrn. 68 ff. der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehene Voraussetzung, dass zuvor eine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt, mit der die Bestimmungen des nationalen Rechts für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt werden, um die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt.

109. Unter diesen Umständen verstoßen sowohl die Verjährungsfrist für die Klage wegen Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln als auch die Beschränkung der insoweit ersatzfähigen Schäden, die jeweils vom Vorliegen einer solchen Entscheidung des Gerichtshofs abhängen, da sie den Ausgangspunkt dieser beiden Fristen darstellt, ebenso gegen den Effektivitätsgrundsatz.

110. Nach alledem verstößt die spanische Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht meines Erachtens gegen den Effektivitätsgrundsatz.

## ***2. Zum Äquivalenzgrundsatz***

111. Die Kommission trägt vor, dass die spanische Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln gegen den Äquivalenzgrundsatz verstoße, da sie in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorsehe, dass die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht nur dann ausgelöst werden könne, wenn die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden sei, die Verleihung von Rechten an einen Einzelnen bezwecke und der Verstoß gegen diese Norm hinreichend qualifiziert sei, während das Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen für die Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen die spanische Verfassung nicht verlangt werde. Die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht unterliegt daher ungünstigeren Voraussetzungen als die in Art. 32 Abs. 4 des Gesetzes 40/2015 vorgesehene Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen die spanische Verfassung, obwohl die beiden Klagen äquivalent sind.

112. Das Königreich Spanien wendet ein, dass der Äquivalenzgrundsatz einen Mitgliedstaat nicht verpflichte, seine günstigste innerstaatliche Regelung auf alle Klagen zu erstrecken, die in einem bestimmten Rechtsbereich erhoben würden, und dass die Anwendung des Äquivalenzgrundsatzes daher voraussetze, dass die Rechtsbehelfe ähnlich seien, da sie einen ähnlichen Gegenstand und Rechtsgrund hätten. Dies sei nicht der Fall. Selbst wenn schließlich die Klagen als gleichartig anzusehen seien, kodifiziere Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 lediglich die von der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen, und diese Anforderungen seien jedenfalls untrennbar mit der Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall der Verfassungswidrigkeit verbunden.

113. Zwar verlangt der Äquivalenzgrundsatz, dass bei der Anwendung sämtlicher für Rechtsbehelfe geltenden Vorschriften nicht danach unterschieden wird, ob ein Verstoß gegen Unionsrecht oder gegen internes Recht gerügt wird<sup>36</sup>.

114. Um festzustellen, ob der Äquivalenzgrundsatz gewahrt ist, ist daher zunächst zu prüfen, ob im Hinblick auf ihren Gegenstand, ihren Rechtsgrund und ihre wesentlichen Merkmale die auf eine Verletzung des Unionsrechts gestützte Staatshaftungsklage und die auf eine Verfassungswidrigkeit eines Gesetzgebungsaktes gestützte Staatshaftungsklage als gleichartig angesehen werden können<sup>37</sup>.

115. Was gerade die beiden in Rede stehenden Klagen auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln angeht, hat der Gerichtshof diese Frage bereits bejaht. Die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen die spanische Verfassung und die wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht haben einen identischen Gegenstand, der im Ersatz eines Schadens besteht, und denselben Rechtsgrund, die Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm<sup>38</sup>. Außerdem hat der Gerichtshof klargestellt, dass, da der einzige Unterschied zwischen den beiden Klagen darin besteht, dass die Rechtsverstöße, auf die sie sich stützen, im Fall der einen Klage vom Gerichtshof und im Fall der anderen mit einem Urteil des Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof, Spanien) festgestellt wurden, dieser Umstand allein nicht genügt, um zwischen den beiden Klagen im Hinblick auf den Äquivalenzgrundsatz zu unterscheiden<sup>39</sup>.

116. Da das Königreich Spanien insoweit keine neuen Argumente vorgebracht hat, die geeignet wären, diese Beurteilung zu ändern, ist festzustellen, dass im vorliegenden Fall dieselbe Lösung heranzuziehen ist. Die beiden Klagen können daher meines Erachtens als gleichartig angesehen werden.

117. Das Königreich Spanien macht jedoch insbesondere geltend, dass Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 lediglich die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Voraussetzungen für die Haftung des Staates für die Schäden, die dem Einzelnen unter Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden seien, kodifiziere.

118. Dieser Gesichtspunkt scheint mir entscheidend zu sein.

119. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 gibt genau die drei in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen wieder, die für die Entstehung eines Entschädigungsanspruchs des Einzelnen bei einem Verstoß des Staates gegen das Unionsrecht erforderlich sind. Das Vorliegen dieser drei Voraussetzungen, die verlangen, dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen wurde, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, dass dieser Verstoß hinreichend qualifiziert ist und dass zwischen dem Verstoß und dem erlittenen Schaden ein Kausalzusammenhang besteht, lässt die Haftung des Staates und die Pflicht zum Ersatz des verursachten Schadens entstehen. Ist nur eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht auf der Grundlage des Unionsrechts kein Anspruch auf Schadensersatz.

<sup>36</sup> Urteile vom 15. September 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, Rn. 36), vom 1. Dezember 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, Rn. 41), und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 33).

<sup>37</sup> Urteil vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 35).

<sup>38</sup> Urteil vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 36). Vgl. hierzu auch Schlussanträge des Generalanwalts Poireres Maduro in der Rechtssache Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, Nr. 30).

<sup>39</sup> Urteil vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 43 und 44).

120. Erst wenn das Bestehen eines solchen Anspruchs aufgrund des Vorliegens dieser drei Voraussetzungen festgestellt worden ist, obliegt es dem Staat, die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Rechts und unter Beachtung der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz zu beheben.

121. Diese drei Voraussetzungen, die erforderlich und ausreichend sind, um einen Entschädigungsanspruch des Einzelnen zu begründen<sup>40</sup>, kommen daher meines Erachtens vor der Problematik der Effektivität und der Äquivalenz der im nationalen Recht aufgestellten Voraussetzungen zum Tragen, die nur darauf abzielen, den Rahmen für die Ausübung dieses Anspruchs zu bilden. Es ist das nationale Recht, das die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Modalitäten der Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs sowie dessen Inhalt, der auch je nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts (beispielsweise nach der Art des zu ersetzenden Schadens), vorbehaltlich der Beachtung der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz, unterschiedlich sein kann, regelt. Das Bestehen dieses nationalen Anspruchs selbst ist hingegen ausschließlich unionsrechtlich geregelt, da sonst die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gefährdet würde.

122. Mit anderen Worten ist der Äquivalenzgrundsatz nach den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten und in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 übernommenen Voraussetzungen erst relevant, wenn der Entschädigungsanspruch entstanden ist. Dieser Grundsatz kann jedoch nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen, die *Entstehung* eines Entschädigungsanspruchs unter günstigeren Voraussetzungen als denen zuzulassen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgesehen sind.

123. Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass der Gerichtshof entschieden habe, dass das Unionsrecht nicht ausschließt, dass der Staat unter weniger strengen Voraussetzungen für einen Verstoß gegen das Unionsrecht haftet. Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass der Gerichtshof klargestellt hat, dass die Haftung des Staates für einen Verstoß gegen das Unionsrecht unter weniger strengen Voraussetzungen „nach nationalem Recht“ zulässig ist<sup>41</sup>. In einem solchen Fall beruht die Entstehung eines Entschädigungsanspruchs in einer Situation, in der kein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine Rechtsnorm besteht, die dem Einzelnen Rechte verleiht, nicht auf dem Unionsrecht, so dass seine Geltendmachung nicht den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz unterliegt.

124. Unter diesen Umständen kann der Umstand, dass die Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen die spanische Verfassung, anders als die Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht, nicht vom Vorliegen eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen eine Rechtsnorm abhängt, die dem Einzelnen Rechte verleiht, keinen Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz begründen, da dieser Grundsatz in einem solchen Fall keine Anwendung findet.

125. Aus allen genannten Gründen bin ich daher der Ansicht, dass die Regelung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht den Äquivalenzgrundsatz nicht beeinträchtigt.

<sup>40</sup> Urteil vom 29. Juli 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, Rn. 37).

<sup>41</sup> Urteil vom 25. November 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, Rn. 66).

## **C. Kosten**

126. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.

127. Da im vorliegenden Fall die Kommission und das Königreich Spanien jeweils mit einigen Rügen unterlegen sind, tragen sie ihre eigenen Kosten.

## **VI. Ergebnis**

128. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

- Das Königreich Spanien hat dadurch, dass es Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 der Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz 40/2015 über die Rechtsordnung des öffentlichen Sektors) vom 1. Oktober 2015 sowie Art. 67 Abs. 1 der Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Gesetz 39/2015 über das allgemeine Verwaltungsverfahren der öffentlichen Verwaltung) vom 1. Oktober 2015 erlassen und beibehalten hat, die Pflichten verletzt, die ihm nach dem Effektivitätsgrundsatz obliegen, der die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen beschränkt, nach denen sich ihre Haftung für Schäden bestimmt, die Einzelnen durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden sind.
- Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
- Die Europäische Kommission und das Königreich Spanien tragen ihre eigenen Kosten.