

Schriften zum Internationalen Recht

Band 29

**Die Haftung
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
für fehlerhafte Rechtsetzungsakte**

Von

Dr. Matthias Herdegen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

MATTHIAS HERDEGEN

**Die Haftung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
für fehlerhafte Rechtssetzungsakte**

Schriften zum Internationalen Recht

Band 29

**Die Haftung
der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
für fehlerhafte Rechtsetzungsakte**

Von

Dr. Matthias Herdegen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Herdegen, Matthias:

Die Haftung der Europäischen Wirtschafts-
gemeinschaft für fehlerhafte Rechtssetzungsakte /
von Matthias Herdegen. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1983.

(Schriften zum Internationalen Recht; Bd. 29)

ISBN 3-428-05505-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05505 5

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung ist von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg im Sommersemester 1983 als Dissertation angenommen worden. Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten akademischen Lehrer Herrn Professor Dr. Karl Doehring, der die Arbeit durch Rat und Anregung intensiv gefördert hat. Frau Hannelore Körner sei an dieser Stelle für ihren Einsatz bei der maschinenschriftlichen Fassung des Manuskripts gedankt.

Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. Dr. h. c. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Internationalen Recht“ seines Verlages.

Heidelberg, im Oktober 1983

Matthias Herdegen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
§ 1 Übersicht über die Rechtsprechung des EuGH	19
§ 2 Methodischer Ansatz: wertende Rechtsvergleichung	38
§ 3 Vergleich von Normtypen des Gemeinschaftsrechts und der nationalen Rechtsordnungen	47
§ 4 Rechtsvergleichender Überblick	53
I. Bisheriges deutsches Staatshaftungsrecht	53
1. Bedeutung des deutschen Staatshaftungsrechts im Rahmen wertender Rechtsvergleichung	53
2. Mittelbares und unmittelbares normatives Unrecht	54
3. Grundsätzliche Bedenken gegen eine Staatshaftung für unmittelbares normatives Unrecht	55
(a) Das Gesetz als Souveränitätsakt	55
(b) Der konstitutionelle Gesetzesbegriff	56
(c) Regelungsprärogative des Gesetzgebers	59
(d) Budgetäre Bedenken	60
4. Amtshaftung	61
5. Folgenbeseitigung	63
6. Enteignungsgleicher Eingriff	64
7. Aufopferung	70
II. Haftung nach dem deutschen StHG	71
III. Französisches Recht	75
1. Überblick	75
2. Normenkontrolle durch Conseil d'Etat und Conseil constitutionnel	76
3. Verschuldenshaftung für fehlerhafte Rechtssetzungsakte der Exekutive	79
4. Haftung für rechtmäßige Regelungen	80
5. Ausstrahlung des französischen Rechts auf Art. 215 Abs. 2 EWGV	83
IV. Belgisches Recht	84
V. Luxemburgisches Recht	85

VI. Niederländisches Recht	86
VII. Italienisches Recht	87
VIII. Englisches Recht	88
1. Parlamentsgesetze	88
2. Rechtsetzungsakte der vollziehenden Gewalt	91
3. Aufopferungsansprüche bei rechtmäßigen Hoheitsakten	93
IX. Sonstige Rechtsordnungen	94
§ 5 Schutz der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit und des Vermögens im Gemeinschaftsraum	96
I. Allgemeines	96
II. Nationale Rechtsordnungen	96
III. Eigentumsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention	100
IV. Gemeinschaftsrecht	101
§ 6 Die Voraussetzungen einer Gemeinschaftshaftung für normatives Unrecht im einzelnen	106
I. Allgemeines	106
II. Rechtswidrigkeit der Regelung	106
1. Prüfungsmaßstäbe für die Rechtmäßigkeit	107
2. Weiter wirtschaftspolitischer Gestaltungsspielraum der Gemeinschaftsorgane	107
3. Modell einer reinen Rechtswidrigkeitshaftung	110
III. Eingriff in die subjektive Rechtssphäre	112
1. Verletzung einer Rechtsvorschrift mit Schutznormcharakter	112
2. Verletzung subjektiver Rechte	113
3. Materieller Zuweisungsgehalt der verletzten Rechtsnorm ..	117
4. Einzelne geschützte subjektive Rechtspositionen	118
(a) Freiheit des Warenverkehrs	118
(b) Freiheit des Wettbewerbs	118
(c) Vertrauensschutz	120
IV. Verletzung einer „höherrangigen“ Rechtsnorm	122
V. „Hinreichende Qualifizierung“ der Rechtsverletzung	124
1. Überblick	124
2. Schwerwiegendes Fehlverhalten der Rechtsetzungsorgane .	126
3. Qualifizierende Auswirkungen der Rechtsverletzung	128
4. Verletzung der Begründungspflicht	132

Inhaltsverzeichnis	11
VI. Haftungsbegrenzung durch den Schutzzweck der verletzten Norm	133
VII. Verschulden	135
VIII. Kausalität	138
IX. Ersatzfähiger Schaden	140
§ 7 Konkurrierende Haftung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten	144
I. Gesamtschuldnerschaft gegenüber dem Geschädigten	144
II. Innenausgleich	146
§ 8 Verhältnis der Schadensersatzklage nach Art. 178 EWGV gegenüber anderen gemeinschaftsinternen und innerstaatlichen Rechtsbehelfen	148
I. Eigenständigkeit der Schadensersatzklage im Rechtssystem des EWGV	148
II. Verhältnis der Schadensersatzklage nach Art. 178 EWGV gegenüber innerstaatlichen Rechtsbehelfen	151
1. Überblick über die Judikatur	152
2. Eigenständigkeit der Schadensersatzklage nach Art. 178 EWGV gegenüber innerstaatlichen Rechtsbehelfen	155
3. Angeblicher Vorrang innerstaatlicher Rechtsbehelfe gegen nationale Durchführungsakte	156
Zusammenfassung	160
Literaturverzeichnis	161

Abkürzungsverzeichnis

A.C.	= Appeal Cases
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BB	= Der Betriebs-Berater
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CC	= Code civil
C.E.	= Conseil d'Etat
CMLRev.	= Common Market Law Review
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGKSV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELRev.	= European Law Review
EMRK	= (Europäische) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGH	= Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	= Europarecht
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
K.B.	= King's Bench Division
LG	= Landgericht
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OLG	= Oberlandesgericht
RabelsZ	= Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rec.	= Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Recueil Lebon)

RG	= Reichsgericht
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIW/AWD	= Recht der Internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
Rs.	= Rechtssache
RTDE	= Revue trimestrielle de droit européen
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung
Slg.	= Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
StHG	= Staatshaftungsgesetz
verb. Rs.	= verbundene Rechtssachen
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung

Einleitung

Seit gut zehn Jahren wird der EuGH in zunehmendem Maße mit Schadensersatzklagen Einzelner befaßt, mit denen Ausgleichsansprüche wegen normativen Handelns der EWG geltend gemacht werden. In der Praxis haben die meisten Haftungsklagen nach Art. 178, 215 Abs. 2 EWGV angeblich fehlerhafte Rechtsetzungsakte der Gemeinschaftsorgane zum Gegenstand. Die geltend gemachten Ansprüche bewegen sich fast durchgehend in beträchtlicher finanzieller Höhe. Die mit einer Haftung für normatives Unrecht verbundenen Probleme haben damit auf Gemeinschaftsebene eine in den Mitgliedstaaten bislang unbekannte, große praktische Bedeutung erlangt.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Rechtsetzungsakte eine Haftung der EWG auslösen können, rührt an grundsätzliche Aspekte der Gemeinschaftsstruktur und des Rechtsschutzsystems des EWGV. Als methodischen Ansatz gibt der Wortlaut des Art. 215 Abs. 2 EWGV den rechtsvergleichenden Rückgriff auf die einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und deren allgemeine Rechtsgrundsätze ausdrücklich vor. Daneben steht der Zwang zu einer rechtsschöpferischen Wertungs- und Interessenjurisprudenz, die sich an den Zielen und an der Struktur der Gemeinschaft zu orientieren hat. Bei der rechtsvergleichenden Analyse steht der primäre und sekundäre Rechtsschutz gegen Verordnungen der Exekutive und gegen parlamentarische Gesetze im Vordergrund; darüber hinaus sind auch Regeln der nationalen Deliktsrechte einzubeziehen. Die Voraussetzungen für eine Gemeinschaftshaftung für normatives Unrecht hängen maßgeblich davon ab, ob man die Rechtsetzungsakte der Gemeinschaftsorgane unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten eher den förmlichen Gesetzen oder den allgemeinen Regelungen der innerstaatlichen Exekutive gleichstellt. Dabei leistet die beliebte Formel vom „Legitimationsdefizit“ von Rat und Kommission weniger als der Blick auf die konkrete Ausgestaltung des Gerichtsschutzes gegen ihr normatives Handeln und auf die weitgehende Austauschbarkeit von Rechtssatz und Einzelakt im Gemeinschaftsrecht.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit einerseits und der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft und ihrer Organe andererseits tritt bei der Haftung für Recht-

setzungsakte in besonderer Schärfe hervor. Es liegt nahe, Lücken im kassatorischen Gerichtsschutz Einzelner gegen normatives Handeln über die Schadensersatzklage zu kompensieren und diesen Rechtsbehelf zu einem effektiven Instrument sekundären Rechtsschutzes zu machen. Aus marktwirtschaftlicher Sicht gebieten vor allem — häufig bei Verordnungen für den Agrarsektor gerügte — wettbewerbsverzerrende Auswirkungen allgemeiner Regelungen die Wiederherstellung des gestörten Wettbewerbsgleichgewichts durch Ausgleichsleistungen. Rechtspolitisch läßt sich die disziplinierende und präventive Funktion einer Gemeinschaftshaftung ins Feld führen. Auf der anderen Seite sollten wirtschaftliche Risiken, die einer unternehmerischen Betätigung im Gemeinschaftsraum vorgegeben sind, nicht vorschnell auf die Gemeinschaft überwältzt werden. Wenn die „Haftungsschwelle“ allzuweit herabgesetzt wird, kann dies ernsthafte budgetäre Schwierigkeiten für die Gemeinschaft nach sich ziehen. Wie die Praxis zeigt, sind etwa bei angeblich wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen im Agrarbereich oder bei Einwirkungen auf langfristige Dispositionen durch Änderungen von Regelungen für Währungsausgleichsbeträge oder für Ausfuhrerstattungen sieben- oder achtstellige Schadensbeträge nichts Außergewöhnliches. Einer Ausuferung der Gemeinschaftshaftung ließe sich bei zu sehr aufgelockerten Haftungsanforderungen nur durch eine große Zurückhaltung beim Verdikt der Rechtswidrigkeit begegnen, etwa über eine Erweiterung des den Gemeinschaftsorganen zuerkannten wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraums über das bisherige Maß hinaus; damit wäre den von Rechtssetzungsakten geschädigten Marktbürgern nicht gedient.

Der EuGH hat im Jahre 1971 zum erstenmal die Möglichkeit einer Gemeinschaftshaftung für normatives Unrecht ausdrücklich anerkannt; dabei hat der Gerichtshof das Haftungsmerkmal der „hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des einzelnen dienenden Rechtsnorm“ entwickelt. Diese Formel hat die Judikatur in der Folgezeit durch drastische Anforderungen an die Schwere des den Gemeinschaftsorganen angelasteten Rechtsverstoßes und an dessen schädigende Auswirkungen konkretisiert. Leiten lassen hat sich der Gerichtshof wohl vom Vorbild der Rechtsprechung des französischen Conseil d'Etat zur Haftung für Legislativakte und von der Vorschrift des Art. 34 Abs. 1 S. 3 EGKSV. Die restriktive Rechtsprechung des EuGH hat in der Literatur aus dogmatischen und rechtspolitischen Gründen kritische, häufig schroff ablehnende Aufnahme gefunden.

Trotz aller Bedenken gegen die vom EuGH herangezogenen Haftungsmerkmale wird man der Rechtsprechung nur in wenigen Fällen eindeutig unangemessene Ergebnisse attestieren können. Dies beruht

einmal darauf, daß der Gerichtshof mit Recht den Gemeinschaftsorganen einen erheblichen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum einräumt, so daß eine Haftung meist schon an der Rechtmäßigkeit der beanstandeten Regelung scheitert. Haftungsrechtliche Relevanz haben in der Praxis vor allem der Grundsatz des Vertrauensschutzes und das spezielle Diskriminierungsverbot des Art. 40 Abs. 3 Unterabs. 2 EWGV. Anders als bei Verletzungen des Vertrauens auf Rechtskontinuität hat der Gerichtshof die Haftung für festgestellte Verstöße gegen das spezielle Diskriminierungsverbot mehrfach wegen der fehlenden qualifizierten Rechtsverletzung verneint. Dies mag damit zusammenhängen, daß der Gerichtshof oft dazu neigt, eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes von Art. 40 EWGV recht rasch anzunehmen, ohne genauer auf die Auswirkungen der beanstandeten Verordnungen auf den Wettbewerb und auf die Marktstellung der Betroffenen gegenüber ihren Konkurrenten einzugehen. So gesehen stellt sich die zulasten der Marktbürger sehr strenge Judikatur zur Haftung als Kehrseite einer in diesem Punkt eher großzügigen Annahme von Rechtsverstößen dar.

Das im folgenden vertretene Konzept knüpft eine Haftung der Gemeinschaft an die Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte. Dieser Ansatz dürfte über eine ausreichende rechtsvergleichende Basis verfügen und ist durch eine deutliche Parallele zum neuen deutschen Staatshaftungsgesetz vom 26. 6. 1981 charakterisiert. Obwohl dieses Gesetz vom BVerfG wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verfassungswidrig erklärt worden ist, kommt den dort vorgesehenen Regelungen im Rahmen von Art. 215 Abs. 2 EWGV große Bedeutung zu. Eine Haftungsbegrenzung läßt sich einmal durch das Erfordernis des materiellen Zuweisungsgehalts der verletzten Norm erreichen. Dies wirkt sich vor allem bei Rechtsverstößen aus, die sich in einer Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch unverhältnismäßige Maßnahmen erschöpfen. Hier werden keine subjektiven Rechte oder Interessen tangiert, die nicht „an sich“ zur Disposition der Rechtssetzungsorgane stehen. Eine weitere Begrenzung der Haftung ergibt sich durch den Schutzzweck der verletzten Norm.

Umstritten ist die Frage einer konkurrierenden Haftung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Durchführung rechtswidriger Gemeinschaftsregelungen durch nationale Behörden. Die Subsidiarität der Gemeinschaftshaftung, von der die Rechtsprechung des EuGH ausgeht, erscheint als fragwürdige Lösung.

Das Verhältnis der Klage nach Art. 178, 215 Abs. 2 EWGV zu den anderen gemeinschaftsinternen Rechtsbehelfen hat der Gerichtshof im Sinne der Eigenständigkeit der Schadensersatzklage geklärt. Bei einem Nebeneinander von angeblich rechtswidrigen Gemeinschaftsregelungen