

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

28. Juni 2022(\*)

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden, die Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind – Dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnender Verstoß gegen das Unionsrecht – Dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnender Verstoß gegen die Verfassung eines Mitgliedstaats – Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität“

In der Rechtssache C-278/20

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 24. Juni 2020,

**Europäische Kommission**, vertreten durch J. Baquero Cruz, I. Martínez del Peral und P. Van Nuffel als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

**Königreich Spanien**, vertreten durch L. Aguilera Ruiz, S. Centeno Huerta, A. Gavela Llopis und J. Rodríguez de la Rúa Puig als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis (Berichterstatter) und J. Passer, der Richter M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb und N. Piçarra sowie der Richterin L. S. Rossi,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. September 2021,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. Dezember 2021

folgendes

## Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine ihm nach den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz obliegenden Pflichten verstoßen hat, dass es Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 der Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz 40/2015 über die rechtliche Regelung des öffentlichen Sektors) vom 1. Oktober 2015 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89411, im Folgenden: Gesetz 40/2015) sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 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 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89343, im Folgenden: Gesetz 39/2015) erlassen und beibehalten hat.

### I. Spanisches Recht

#### A. *Verfassung*

- 2 Die spanische Verfassung (im Folgenden: 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“.

#### B. *Organgesetz 6/1985*

- 3 Die Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Organgesetz 6/1985 über die Justiz) vom 1. Juli 1985 (BOE Nr. 157 vom 2. Juli 1985, S. 20632) in der durch das Organgesetz 7/2015 vom 21. Juli 2015 (BOE Nr. 174 vom 22. Juli 2015, S. 61593) geänderten Fassung (im Folgenden: Organgesetz 6/1985) sieht in Art. 4*bis* Abs. 1 vor, dass „[d]ie Richter und Gerichte ... das [Unionsrecht] im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union an[wenden]“.

#### C. *Gesetz 29/1998*

- 4 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 (BOE Nr. 167 vom 14. Juli

1998, S. 23516) in der durch die Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (Gesetz 20/2013 über die Gewährleistung der Einheit des Marktes) vom 9. Dezember 2013 (BOE Nr. 295 vom 10. Dezember 2013, S. 97953) geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz 29/1998) heißt es:

„1. Der Kläger kann beantragen, dass die nach dem vorstehenden Kapitel [„Anfechtbares Verwaltungshandeln“] 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.“

5 Art. 32 Abs. 2 dieses Gesetzes sieht vor:

„Hat die Klage eine materielle Handlung zum Gegenstand, mit der Tatsachen geschaffen werden, kann der Kläger beantragen, dass sie für rechtswidrig erklärt wird, dass die Einstellung dieser Handlung angeordnet wird und dass gegebenenfalls die anderen in Art. 31 Abs. 2 vorgesehenen Maßnahmen angeordnet werden.“

6 In Art. 37 Abs. 2 und 3 des Gesetzes heißt es:

„2. Ist vor einem Richter oder einem Gericht eine Mehrzahl von Klagen mit demselben Klagegegenstand anhängig, muss er bzw. es, wenn die Klagen nicht verbunden worden sind, nach Anhörung der Parteien innerhalb einer gemeinsamen Frist von fünf Tagen eine oder mehrere dieser Klagen prioritär behandeln und die Behandlung der anderen Klagen aussetzen, bis über die erste von ihnen entschieden worden ist.

3. Sobald das Urteil [in der prioritär behandelten Rechtssache] rechtskräftig geworden ist, stellt der Urkundsbeamte ... es den von der Aussetzung betroffenen Klägern zu, damit sie innerhalb einer Frist von fünf Tagen die Erstreckung seiner Wirkungen unter den in Art. 111 vorgesehenen Voraussetzungen oder den Fortgang des Verfahrens beantragen oder die Klage zurücknehmen können.“

7 Art. 71 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes bestimmt:

„Wenn mit dem Urteil oder der Entscheidung der verwaltungsgerichtlichen Klage stattgegeben wird:

...

d) wird einer Klage auf Schadensersatz stattgegeben, wird in jedem Fall der Schadensersatzanspruch festgestellt, und es wird auch bestimmt, wer schadensersatzpflichtig ist. ...“

8 Art. 110 Abs. 1 des Gesetzes 29/1998 lautet:

„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 durch das Urteil Begünstigten.
- 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. 111 dieses Gesetzes bestimmt:

„Wurde beschlossen, die Entscheidung über eine oder mehrere Klagen gemäß Art. 37 Abs. 2 auszusetzen, fordert der Urkundsbeamte, sobald das in der prioritär behandelten Rechtssache ergangene Urteil für rechtskräftig erklärt worden ist, die von der Aussetzung betroffenen Parteien auf, innerhalb einer Frist von fünf Tagen mitzuteilen, ob sie die Erstreckung der Wirkungen des Urteils oder den Fortgang des ausgesetzten Verfahrens wünschen oder ob sie die Klage zurücknehmen.

Wird die Erstreckung dieses Urteils beantragt, wird diese vom Richter oder Gericht gewährt, außer wenn der in Art. 110 Abs. 5 Buchst. b genannte Umstand oder einer der in Art. 69 des vorliegenden Gesetzes vorgesehenen Gründe für die Unzulässigkeit der Klage vorliegt.“

#### ***D. Allgemeines Steuergesetz***

10 Art. 221 der Ley 58/2003, General Tributaria (Gesetz 58/2003, Allgemeines Steuergesetz) vom 17. Dezember 2003 (BOE Nr. 302 vom 18. Dezember 2003, S. 44987) bestimmt in der hier maßgeblichen Fassung (im Folgenden: allgemeines Steuergesetz):

„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 Selbstveranlagung zu zahlende Betrag;

...“

#### **E. Gesetz 39/2015**

- 11 Das Gesetz 39/2015 bestimmt in Art. 67 („Antrag auf Einleitung der Verfahren wegen Haftung“):

„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 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] 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*‘ ...

...“

- 12 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 ...“

#### **F. Gesetz 40/2015**

- 13 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.

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

„1. Privatpersonen haben Anspruch auf Entschädigung für jeden ihren Gütern und Rechten zugefügten Schaden durch die entsprechenden öffentlichen Verwaltungen, wenn dieser Schaden die Folge der normalen oder anormalen 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 eingetreten, wirtschaftlich messbar und gegenüber einer Person oder Personengruppe individualisiert sein.

3. Ebenso haben Privatpersonen Anspruch auf Entschädigung für jeden ihren Gütern und Rechten zugefügten Schaden, der sich aus der Anwendung von Gesetzgebungsakten, die keine Enteignung von Rechten darstellen, ergibt 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 gesetzlichen Vorschrift ergibt, sofern die in Abs. 4 angeführten Anforderungen erfüllt sind;
- b) wenn sich der Schaden aus der Anwendung einer mit dem [Unionsrecht] unvereinbaren Vorschrift gemäß Abs. 5 ergibt.

4. Ergibt sich der Schaden aus der Anwendung einer für verfassungswidrig erklärten gesetzlichen Vorschrift, so kann der Einzelne entschädigt werden, wenn er bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, 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 Vorschrift, so kann der Einzelne entschädigt werden, wenn er bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, 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 gesetzliche Vorschrift für verfassungswidrig oder die Vorschrift 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.

7. Die Haftung des Staates für das Funktionieren der Justiz wird durch die [Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (Organgesetz 6/1985 über die Justiz)] geregelt.

...“

- 15 Art. 34 („Entschädigung“) des Gesetzes 40/2015 sieht in Abs. 1 Unterabs. 2 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 gesetzliche Vorschrift für verfassungswidrig oder die Vorschrift für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird, eingetreten sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.“

## II. Vorverfahren

- 16 Auf Beschwerden von Privatpersonen 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. Die Kommission machte einen möglichen Verstoß gegen die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität geltend, da diese die Autonomie beschränkten, über die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen verfügten, die ihre Haftung für ihnen zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht regelten. Da dieses Verfahren erfolglos blieb, wurde es eingestellt, und die Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren ein.
- 17 Mit Schreiben vom 15. Juni 2017 forderte die Kommission das Königreich Spanien auf, zu ihren Bedenken bezüglich der Art. 32 und 34 des Gesetzes 40/2015 sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 im Hinblick auf diese beiden Grundsätze Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 4. August 2017 erläuterte das Königreich Spanien der Kommission die Gründe, aus denen

diese Bestimmungen seiner Meinung nach mit den genannten Grundsätzen in Einklang stünden.

- 18 Da diese Erläuterungen die Kommission nicht zufriedenstellten, gab sie am 26. Januar 2018 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie wiederholte und weiter ausführte, aus welchen Gründen sie der Auffassung war, dass Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/15 sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2005 gegen diese Grundsätze verstießen.
- 19 Nach einem Treffen mit den Dienststellen der Kommission am 14. März 2018 antwortete das Königreich Spanien auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 26. März 2018, in dem es an seinem Standpunkt festhielt. Mit Schreiben vom 20. November 2018 teilte es der Kommission jedoch mit, dass es 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.
- 20 Nach einem erneuten Treffen am 18. März 2019 sandte die Kommission am 15. Mai 2019 dem Königreich Spanien ein Dokument zu, in dem sie die Gründe darlegte, die ihrer Ansicht nach die Annahme zuließen, dass mit dem mitgeteilten Entwurf der Verstoß gegen den Grundsatz der Äquivalenz beendet werden könne, der gegen den Grundsatz der Effektivität jedoch nicht.
- 21 Mit Schreiben vom 31. Juli 2019 teilte das Königreich Spanien mit, dass die spanische Regierung nicht in der Lage sei, neue Gesetzesentwürfe vorzubereiten, da sie nur geschäftsführend im Amt sei (*Gobierno en funciones*).
- 22 Unter diesen Umständen hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

### **III. Zur Klage**

#### **A. Zur Zulässigkeit**

- 23 Das Königreich Spanien hält die vorliegende Klage für unzulässig, da die Kommission mit ihr die Umgestaltung der spanischen Staatshaftungsregelung verlange und auf andere Fallgestaltungen abziele als die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, was über den Gegenstand der Klage, wie er durch die mit Gründen versehene Stellungnahme eingegrenzt worden sei, hinausgehe.
- 24 Nach Art. 258 AEUV wird der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage 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 (Urteil vom 24. Juni 2021, Kommission/Spanien [Verschlechterung des Naturraums Doñana], C-559/19, EU:C:2021:512, Rn. 160 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 25 Vorliegend trifft es zu, dass die Kommission in ihrer Klageschrift mehrere allgemeine Erwägungen zu der im spanischen Recht vorgesehenen Staatshaftung angestellt hat. Allerdings geht aus den Anträgen in der Klageschrift sowie der zu ihrer Stützung vorgebrachten Argumentation eindeutig hervor, dass die Kommission mit der vorliegenden Klage nur darauf abzielt, dass der Gerichtshof feststellt, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine ihm nach den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat, dass es 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 (im Folgenden: streitige Bestimmungen) erlassen und beibehalten hat.
- 26 Außerdem geht aus der der Klageschrift beigefügten mit Gründen versehenen Stellungnahme hervor, dass sich die Kommission darin auf dieselben Bestimmungen bezog wie die, die Gegenstand der vorliegenden Klage sind.
- 27 Des Weiteren werden diese Bestimmungen sowohl in der mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in der Klageschrift nur genannt, soweit sie speziell die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen eines ihm zuzurechnenden Verstoßes gegen das Unionsrecht regeln. Ferner führte die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme bereits die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen an wie in der Klageschrift.
- 28 Daher lässt sich keine Erweiterung des Klagegegenstands feststellen. Daraus folgt, dass die vom Königreich Spanien insoweit geltend gemachte Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und die vorliegende Klage für zulässig zu erklären ist.

## ***B. Zur Begründetheit***

### ***1. Vorbemerkungen***

- 29 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung 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, auf denen die Union beruht (Urteile vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 18. Januar 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 30 Dieser Grundsatz gilt für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht unabhängig davon, welches mitgliedstaatliche Organ – auch der nationale Gesetzgeber – durch sein Handeln oder Unterlassen diesen Verstoß begangen hat und welche staatliche Stelle nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats diesen Schadensersatz grundsätzlich zu leisten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur und Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 32 und 36, sowie vom 25. November 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 Was die Voraussetzungen für den Eintritt der Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden betrifft, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die Geschädigten einen Ersatzanspruch haben, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, ihnen Rechte zu verleihen, der Verstoß gegen diese Norm ist hinreichend qualifiziert, und zwischen diesem Verstoß und dem den Geschädigten entstandenen Schaden besteht ein unmittelbarer Kausalzusammenhang (Urteile vom 26. Januar 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 18. Januar 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Diese drei Voraussetzungen sind erforderlich und ausreichend, um einen Entschädigungsanspruch des Einzelnen zu begründen, schließen aber nicht aus, dass ein Mitgliedstaat nach nationalem Recht unter weniger strengen Voraussetzungen haftet (Urteile vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur und Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 66, sowie vom 29. Juli 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Vorbehaltlich des Anspruchs auf Entschädigung, der seine Grundlage unmittelbar im Unionsrecht hat, wenn die drei in Rn. 31 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt sind, hat der Staat die Folgen des entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die im nationalen Schadensersatzrecht festgelegten Voraussetzungen nicht weniger günstig sein dürfen als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass sie die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (Urteile vom 26. Januar 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 4. Oktober 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, Rn. 123).
- 34 Die Klage der Kommission ist im Licht der in den Rn. 29 bis 33 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zu prüfen.

- 35 Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Rügen: erstens einen Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz und zweitens einen Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz. Das Königreich Spanien erwidert, dass die Klage von vornherein abzuweisen sei, weil die Kommission die in Spanien zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe, mit denen Ersatz der vom Staat durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht – auch im Rahmen seiner gesetzgeberischen Tätigkeit – verursachten Schaden erlangt werden könne, nur teilweise geprüft habe, was der Klage insgesamt ihre Grundlage nehme. Hilfsweise macht es geltend, dass keine der beiden Rügen begründet sei.
- 36 Bevor die von der Kommission vorgebrachten Rügen im Einzelnen geprüft werden, ist das Hauptargument des Königreichs Spanien zu würdigen.

## ***2. Zum Abzielen der Kommission auf bestimmte Vorschriften der nationalen Rechtsordnung***

### ***a) Vorbringen der Parteien***

- 37 Das Königreich Spanien trägt vor, die Kommission habe die im spanischen Recht zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe, die es ermöglichten, Verstößen der öffentlichen Stellen gegen das Unionsrecht abzuwehren, nur teilweise geprüft. Die der vorliegenden Klage zugrunde gelegte Prüfung sei daher für die Darlegung der vorgeworfenen Vertragsverletzung unzureichend und führe zu einer rechtswidrigen Umkehrung der Beweislast.
- 38 Erstens stelle die Möglichkeit, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, nur eine „Abschlussklausel“ des spanischen Rechtssystems (*cláusula de cierre del sistema*) dar, die nur als letztes oder abschließendes Mittel zur Anwendung komme und nicht isoliert betrachtet werden dürfe. Nur unter Berücksichtigung der gesamten Regelung über den Ersatz für von den öffentlichen Stellen in Spanien verursachten Schäden lasse sich feststellen, ob die Regelung über die Haftung des Staates als Gesetzgeber für Schäden, die dem Einzelnen durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden seien, gegen die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz verstoße, was die Kommission nicht getan habe.
- 39 So sehe das spanische Recht zunächst eine Reihe von Verfahren vor, mit denen Ersatz für schädigende Handlungen der öffentlichen Stellen außerhalb von Fällen der Staatshaftung erlangt werden könne, und zwar erstens die Möglichkeit, im Rahmen der in Art. 31 Abs. 2, Art. 32 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes 29/1998 vorgesehenen verwaltungsgerichtlichen Klage gegen die Handlung, durch die der Schaden entstanden sei, Ersatz zu erlangen, zweitens das in Art. 106 Abs. 4 des Gesetzes 39/2015 vorgesehene Verfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakten von Amts wegen, in dessen Rahmen die Verwaltung eine Entschädigung gewähren könne, und drittens das

in den Art. 221 ff. des allgemeinen Steuergesetzes vorgesehene Verfahren zur Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge in Steuersachen.

- 40 Im Rahmen dieser Verfahren bestehe keinerlei Beschränkung hinsichtlich der Berufung auf das Unionsrecht oder der Möglichkeit für ein nationales Gericht, eine Entscheidung bezüglich der Einhaltung des Unionsrechts zu fällen oder vollständigen Schadensersatz zu gewähren. Das Königreich Spanien verweist insoweit auf Art. 4*bis* des Organgesetzes 6/1985, das Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) vom 7. Februar 2012 (Klage 419/2010, Urteil 1425/2012, ES:TS:2012:1425), mit dem das Recht der Klägerin auf Erstattung der zur Finanzierung des Sozialschecks gezahlten Beträge mit der Begründung anerkannt worden sei, dass der in Rede stehende Erlass eine Bestimmung eines Königlichen Gesetzesdekrets angewandt habe, die wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht für unanwendbar erklärt worden sei, und die Rechtsprechung des Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof, Spanien).
- 41 Sodann verweist das Königreich Spanien auf den in Art. 37 Abs. 3 und den Art. 110 und 111 des Gesetzes 29/1998 vorgesehenen Rechtsbehelf, der die Erstreckung der Wirkungen eines Urteils ermögliche. Wenn die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt seien, könne die Haftung des Staates anerkannt werden, die sich aus einem Urteil des Gerichtshofs ergebe, mit der die Unionsrechtswidrigkeit einer nationalen Vorschrift festgestellt werde.
- 42 Schließlich hätten Einzelpersonen gemäß Art. 106 der Verfassung die Möglichkeit, für Handlungen der staatlichen Stellen entschädigt zu werden, mit denen ihnen ein als rechtswidrig angesehener Schaden, d. h. ein Schaden, den der Geschädigte nicht aufgrund einer Rechtspflicht tragen müsse, zugefügt werde, sofern ein Kausalzusammenhang zwischen diesem Schaden und der Tätigkeit der Verwaltung bestehe und der Anspruch innerhalb der vorgesehenen Verjährungsfrist geltend gemacht worden sei. Dieses Verfahren sei in Art. 32 des Gesetzes 40/2015 ausgestaltet.
- 43 Abs. 1 dieses Artikels regele den Ersatz von infolge der normalen oder anormalen Arbeitsweise der öffentlichen Dienste erlittenen Schäden – wobei der Begriff „öffentlicher Dienst“ in einem weiten Sinn administrativen Handelns zu verstehen sei, d. h. Taten und Handlungen der Verwaltung einschließlich rein materiellen Handelns oder Unterlassens – und ermögliche, Ersatz für Schäden zu erlangen, die erstens durch Handlungen in Anwendung von mit der Verfassung oder dem Recht im Allgemeinen vereinbaren Gesetzen oder Verordnungen entstanden seien, wenn ein individuelles und besonders intensives Opfer vorliege, zweitens durch Handlungen in Anwendung von für rechtswidrig erklärten Verordnungen entstanden seien, unabhängig davon, ob sich die Rechtswidrigkeit aus dem nationalen oder dem Unionsrecht ergebe, und drittens durch Verwaltungshandeln entstanden seien, dessen

Rechtswidrigkeit im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens festgestellt worden sei, unabhängig davon, ob sich die Rechtswidrigkeit aus dem nationalen oder dem Unionsrecht ergebe.

- 44 Darüber hinaus könne nach Abs. 4 dieses Artikels Ersatz für die Schäden erlangt werden, die durch Handlungen in Anwendung von für verfassungswidrig erklärten Gesetzen entstanden seien, während Abs. 5 dieses Artikels ein Recht auf Ersatz für die Schäden vorsehe, die durch Handlungen in Anwendung von Gesetzen entstanden seien, die vom Gerichtshof für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt worden seien.
- 45 Die Möglichkeit, aufgrund der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, wie sie in diesen Abs. 4 und 5 geregelt sei, Ersatz zu erlangen, stelle nur einen besonderen und residuellen Rechtsbehelf dar, der Einzelpersonen offenstehe, die bereits eine andere Klage erhoben hätten, aber eine ablehnende Entscheidung erhalten hätten, bei der die Verfassungs- bzw. die Unionsrechtswidrigkeit der in Rede stehenden Vorschrift nicht berücksichtigt worden sei.
- 46 Zweitens gehe aus einer vergleichenden Betrachtung der Regelung über die Staatshaftung in Spanien und der Regelung über die außervertragliche Haftung der Union hervor, dass keinesfalls der Schluss gezogen werden könne, dass dadurch gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoßen worden sei, dass ein besonderer Rechtsbehelf für eine ergänzende Entschädigung wie der in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 geregelte vorgesehen worden sei, da die spanische Regelung für den Einzelnen günstiger sei als die Haftungsregelung der Union. Insbesondere könne die Klage auf außervertragliche Haftung der Union nicht genutzt werden, um die Unzulässigkeit einer Anfechtungsklage, die dieselbe Rechtswidrigkeit betreffe und dieselben finanziellen Zwecke verfolge, zu umgehen. Hingegen eröffne Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 den Personen, deren Klage mit einem rechtskräftigen Urteil abgewiesen worden sei, einen Rechtsbehelf, der zum verwaltungsgerichtlichen Klageweg, der bereits die Kumulierung einer Anfechtungs- und einer Schadensersatzklage ermögliche, hinzutrete. Das Königreich Spanien macht daher geltend, dass der Effektivitätsgrundsatz nicht unterschiedlich ausgelegt werden dürfe, je nachdem, ob die schädigende Handlung von einem Mitgliedstaat oder einem Unionsorgan begangen worden sei.
- 47 Drittens sei die Kommission aufgrund des weiten Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Regelung über die außervertragliche Haftung verfügten, mangels Harmonisierung auf Unionsebene verpflichtet gewesen, die gesamte spanische Regelung zum Ersatz von vom Staat verursachten Schäden sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Haftung der Mitgliedstaaten und der Union zu berücksichtigen, bevor sie habe

feststellen können, ob die in Rede stehenden Grundsätze in Spanien verletzt würden.

- 48 Als Viertes weise die Analyse der Kommission einen Denkfehler auf, der der Klage insgesamt die Grundlage entziehe. Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 zielt nämlich darauf ab, den Ersatz eines Schadens in Situationen zu ermöglichen, die insofern endgültig geworden seien, als sie bereits Gegenstand eines abweisenden Urteils über den ordentlichen Rechtsweg seien, indem ein Ersatz ermöglicht werde, der sonst unmöglich wäre. Zwar ermögliche das Unionsrecht einem nationalen Gericht, ein Gesetz mit der Begründung, dass es mit dem Unionsrecht unvereinbar sei, nicht anzuwenden, es räume ihm jedoch nicht die Befugnis ein, eine gesetzliche Bestimmung *erga omnes* für nichtig zu erklären, wenn die nationale Rechtsordnung eine solche Befugnis nicht vorsehe, und verlange nicht, all diejenigen zu entschädigen, auf die eine Rechtsvorschrift angewandt worden sei, die von einem nationalen Gericht, von welchem auch immer, für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt worden sei. Es verlange nur, dass es eine Möglichkeit gebe, im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht gemäß den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz Schadensersatz zu erlangen. Solche Möglichkeiten bestünden im spanischen Recht jedoch.
- 49 Allerdings könne die Tatsache, dass ein von einem Einzelnen angerufenes nationales Gericht in einem Urteil die Unionsrechtswidrigkeit einer gesetzlichen Vorschrift mit festgestellt habe, keinen hinreichenden Grund dafür darstellen, dass ein anderer auf der Grundlage dieses Urteils ein Staatshaftungsverfahren gemäß Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 einleite. Dies laufe dem Grundsatz der Rechtssicherheit zuwider. Die Wirkung *erga omnes* einer Feststellung der Unionsrechtswidrigkeit trete nur gemäß einem Urteil des Gerichtshofs oder des Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) oder in bestimmten Fällen der Nichtigerklärung von Rechtsvorschriften durch Gerichte ein, denen diese Befugnis eingeräumt worden sei. Die Kommission verwechsle Schadensersatzklagen mit der Regelung über die Staatshaftung.
- 50 Es sei daher fehlerhaft, zu behaupten, wie es die Kommission im Vorverfahren getan habe, dass ein Bürger allein mit der Begründung, dass ein anderer ein Urteil erstritten habe, mit dem eine gesetzliche Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt worden sei, auf der Grundlage dieses Urteils eine Staatshaftungsklage nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 erheben könne. Diese Klagemöglichkeit sei nur eröffnet, wenn mit einem Urteil des Gerichtshofs eine solche Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt werde, und zwar gerade wegen der Wirkung *erga omnes* eines solchen Urteils.
- 51 Jedenfalls könne die Kommission nicht auf der Grundlage des Effektivitätsgrundsatzes die Art und Weise in Frage stellen, wie die Regelung

über die Staatshaftung in der spanischen Rechtsordnung ausgestaltet sei, die keine direkte Klage auf Haftung des Staates vorsehe, die vor ein Gericht gebracht werden könne. Ein Einzelner, der Ersatz für einen von öffentlichen Stellen verursachten Schaden erlangen möchte, müsse sich immer zuerst an die Verwaltung wenden, damit diese die Haftung der öffentlichen Stellen anerkenne und gegebenenfalls dem Schadensersatzantrag stattgebe, und zwar unabhängig davon, ob diese Haftung aus einer Handlung der Verwaltung, der Gerichte oder des Gesetzgebers resultiere. Bei ausdrücklicher oder stillschweigender Zurückweisung dieses Antrags müsse sich der Einzelne an die Verwaltungsgerichte wenden, die damit betraut seien, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung, mit der diese Haftung verneint werde, zu beurteilen. Im Allgemeinen werde die Rechtswidrigkeit im Rahmen eines solchen Verfahrens festgestellt und der Schadensersatz gewährt.

- 52 Die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehene Haftung des Staates, die sich aus einer vom Gerichtshof festgestellten Unionsrechtswidrigkeit ergebe, stelle einen weiteren, ergänzenden und nicht ausschließlichen Entschädigungsweg dar, der all denjenigen offenstehe, deren Anträge ursprünglich zurückgewiesen worden seien. Das Bestehen dieses Rechtsbehelfs hindere die nationalen Gerichte keinesfalls daran, gegen das Unionsrecht verstoßende Gesetze nicht anzuwenden und im Rahmen der entsprechenden Klage oder einer individualisierten Haftungsklage eine Entschädigung zu gewähren. Der ergänzende Charakter dieses Rechtsbehelfs werde durch Abs. 3 dieses Artikels bestätigt, der diesen Rechtsbehelf mit dem Adverb „auch“ einführe.
- 53 Die Kommission trägt vor, dass das etwaige Bestehen anderer Rechtsbehelfe, die mit den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz in Einklang stünden, nicht gewährleiste, dass die auf die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln anwendbare Regelung mit diesen Grundsätzen in Einklang stehe. Obwohl die streitigen Bestimmungen in ihrem Kontext geprüft werden müssten, sei Zweck dieser Prüfung, zu ermitteln, ob diese Bestimmungen – und nicht sämtliche in der spanischen Rechtsordnung bestehenden Rechtsbehelfe – geeignet seien, zu gewährleisten, dass adäquate und wirksame Mittel vorlägen, um den von der Unionsrechtsordnung verliehenen Rechten zur Geltung zu verhelfen, wenn der Gesetzgeber gegen das Unionsrecht verstoße. Nach diesen Bestimmungen seien alle spanischen Gerichte unabhängig von ihrem Rang verpflichtet, Klagen auf außervertragliche Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, die nicht durch ein früheres Urteil des Gerichtshofs untermauert seien, abzuweisen oder den Gerichtshof mit einem Vorabentscheidungsersuchen zu befassen, und zwar auch dann, wenn sie nicht gemäß Art. 267 AEUV dazu verpflichtet seien, bevor sie solchen Klagen stattgeben könnten.
- 54 Die verschiedenen vom Königreich Spanien geltend gemachten Verfahren hätten andere Ziele als ein Verfahren zur Auslösung der Haftung des Staates für

gesetzgeberisches Handeln wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht, um das es im vorliegenden Fall allein gehe. Sie seien daher für den vorliegenden Fall unerheblich.

- 55 Was insbesondere den Grundsatz der Effektivität betreffe, könne die indirekte Möglichkeit, über die Haftung der Verwaltung Ersatz zu erlangen, nur dann Wirkung entfalten, wenn der Gerichtshof bereits festgestellt habe, dass die in Rede stehende gesetzliche Vorschrift gegen das Unionsrecht verstoße. In der spanischen Rechtsordnung sei das Gericht, das über Klagen gegen Handlungen der Verwaltung entscheide, nicht für die Entscheidung über die Frage zuständig, ob gesetzliche Bestimmungen gegen das Unionsrecht verstießen. Folglich könne dieses Gericht, wenn die unionsrechtswidrige Handlung der Verwaltung mit den nationalen Rechtsvorschriften in Einklang stehe, nicht gemäß Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 Ersatz des Schadens zuerkennen, der durch diesen Verstoß entstanden sei, ohne eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, was gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße.
- 56 Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 könne nicht als Auffangvorschrift angesehen werden, denn sie regle speziell den Ersatz von Schäden, die durch eine gesetzliche Vorschrift, die sich als unionsrechtswidrig erweise, entstanden seien. Wenn ein Mitgliedstaat entscheide, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln von der allgemeinen Regelung über die Staatshaftung zu trennen und sie speziellen Bestimmungen zu unterwerfen, müssten diese jedenfalls die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz beachten.
- 57 Was die Voraussetzungen der außervertraglichen Haftung der Union betreffe, seien sie für den vorliegenden Fall ebenfalls irrelevant. Nur die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen verfahrensrechtlichen Anforderungen würden auf der Grundlage des Effektivitätsgrundsatzes beanstandet, während die dort geregelten materiellen Voraussetzungen in Bezug auf den Äquivalenzgrundsatz gerügt würden.

#### ***b) Würdigung durch den Gerichtshof***

- 58 Einleitend ist festzustellen, dass sich die in den Rn. 37 bis 52 des vorliegenden Urteils dargestellte Argumentation des Königreichs Spanien, selbst wenn sie begründet sein sollte, nur auf die Beurteilung der Rüge eines Verstoßes gegen den Effektivitätsgrundsatz auswirken würde. Die Rüge der Kommission in Bezug auf einen Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz beschränkt sich nämlich darauf, die auf einen Verstoß gegen das Unionsrecht gestützte Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehen ist, mit der auf einen Verstoß gegen die Verfassung gestützte Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, die in Art. 32 Abs. 4 dieses Gesetzes vorgesehen ist, zu vergleichen. Für die Prüfung dieser zweiten Rüge ist es somit jedenfalls ohne Belang, dass

das spanische Recht daneben gegebenenfalls weitere Rechtsbehelfe vorsieht, die es dem Einzelnen ermöglichen, Ersatz für Schäden zu erlangen, die ihm durch einen Verstoß der staatlichen Stellen gegen das Unionsrecht entstanden sind.

- 59 Nach dieser Klarstellung ist als Erstes in Bezug auf das in den Rn. 38 bis 45 des vorliegenden Urteils angeführte Vorbringen des Königreichs Spanien darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Effektivitätsgrundsatz jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Ausübung der den Bürgern durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung der betreffenden Vorschrift im gesamten Verfahren, des Ablaufs und der Besonderheiten dieses Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen ist und dabei gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen sind, die dem nationalen Rechtssystem zugrunde liegen, wie z. B. der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens (Urteile vom 6. Oktober 2015, *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, Rn. 36 und 37 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 6. Oktober 2021, *Consortio Italian Management und Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 60 Daraus folgt jedoch nicht, dass die Kommission in jedem Fall, in dem sie der Auffassung ist, dass eine nationale Verfahrensvorschrift, die auf einen vom Mitgliedstaat vorgesehenen Rechtsbehelf anwendbar ist, gegen den Grundsatz der Effektivität verstößt, verpflichtet wäre, für den Nachweis der Stichhaltigkeit ihres Standpunkts sämtliche im Rechtssystem dieses Mitgliedstaats bestehenden Rechtsbehelfe systematisch zu prüfen. Nach dieser Rechtsprechung ist für die Beurteilung der Frage, ob der Grundsatz der Effektivität gewahrt ist, nämlich nicht die Prüfung sämtlicher in einem Mitgliedstaat bestehender Rechtsbehelfe, sondern eine kontextbezogene Prüfung der Bestimmung, die gegen diesen Grundsatz verstoßen soll, erforderlich. Dies kann, wie auch der Generalanwalt in Nr. 40 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, bedeuten, dass weitere Verfahrensbestimmungen, die im Zusammenhang mit dem Rechtsbehelf anwendbar sind, dessen Effektivität angezweifelt wird, oder Rechtsbehelfe, die denselben Zweck wie dieser Rechtsbehelf haben, zu prüfen sind.
- 61 Im vorliegenden Fall richtet sich die den Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz betreffende Rüge der Kommission nur gegen bestimmte Verfahrensmodalitäten, die in den in Rn. 25 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen geregelt sind und für die Klage auf Haftung des Staates für dem Gesetzgeber zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht gelten.
- 62 Daraus folgt, dass das in den Rn. 38 bis 45 des vorliegenden Urteils wiedergegebene Vorbringen des Königreichs Spanien nur dann geeignet wäre,

die fehlende Begründetheit der Rüge eines Verstoßes gegen den Effektivitätsgrundsatz darzutun, wenn ein oder mehrere der von diesem Mitgliedstaat angeführten Verfahren oder Rechtsbehelfe es dem Einzelnen ermöglichen, Ersatz für Schäden zu erlangen, die ihm durch einen Verstoß des Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden sind.

- 63 Was zunächst die in Rn. 39 des vorliegenden Urteils genannten Verfahren betrifft, ist festzustellen, dass sich die in Art. 31 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 1 Buchst. d des Gesetzes 29/1998 vorgesehene Möglichkeit, im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Klage Ersatz für einen etwaigen Schaden zu erlangen, ihrer Art nach von der Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln unterscheidet.
- 64 In Bezug auf den Fall, dass zum einen der Schaden auf ein unionsrechtswidriges Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers beruht und zum anderen eine anfechtbare Handlung der Verwaltung vorliegt, hat das Königreich Spanien in seinen Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung zwar u. a. auf das in Rn. 40 des vorliegenden Urteils genannte Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) verwiesen, um seinen Standpunkt zu untermauern, dieses Gericht erkenne an, dass die Verwaltungsgerichte befugt seien, die Vereinbarkeit einer gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht zu prüfen, um sie in einem konkreten Fall wegen Unionsrechtswidrigkeit für unanwendbar zu erklären, infolgedessen einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen die Verwaltungshandlung, mit der diese Vorschrift angewandt wurde, stattzugeben und gegebenenfalls im Rahmen eines solchen Verfahrens die rechtliche Position des Klägers wiederherzustellen, d. h. in diesem Fall die zu Unrecht gezahlten Beträge zurückzuerstatten.
- 65 Somit lässt sich nicht ausschließen, dass der in Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes 29/1998 vorgesehene verwaltungsgerichtliche Klageweg einem durch ein unionsrechtswidriges Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers Geschädigten die Möglichkeit bietet, dass seine Rechte, wie sie ihm vom Unionsrecht verliehen werden, wiederhergestellt werden.
- 66 Es ist jedoch festzustellen, dass sich aus den dem Gerichtshof unterbreiteten Angaben nicht ergibt, dass dies unter allen Umständen, unter denen ein Einzelner durch eine Handlung des Gesetzgebers geschädigt wird, der Fall wäre, also z. B. auch dann, wenn die unionsrechtliche Bestimmung, deren Verletzung geltend gemacht wird, wegen ihrer fehlenden unmittelbaren Wirkung nicht zur Folge hat, dass die streitige Gesetzesvorschrift unangewendet zu lassen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 68), oder wenn der Schaden auf einem Unterlassen des Gesetzgebers beruht.
- 67 Zwar hat das Königreich Spanien in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass das spanische Recht nicht danach unterscheidet, ob die in

Rede stehende unionsrechtliche Bestimmung unmittelbare Wirkung habe oder nicht, und der Gerichtshof entschieden, dass ein nationales Gericht allein auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts die Anwendung jeder Bestimmung des nationalen Rechts ausschließen kann, die gegen eine Bestimmung des Unionsrechts ohne unmittelbare Wirkung verstößt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Januar 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 33). Liegt jedoch keine anfechtbare Verwaltungshandlung vor, steht dieser Rechtsweg Einzelnen nicht offen, d. h., dass sie diesen Weg nicht beschreiten können, um Ersatz für einen Schaden zu erlangen, wenn dieser zwar auf einem Handeln oder Unterlassen des nationalen Gesetzgebers beruht, sich aber nicht in einer Verwaltungshandlung materialisiert hat, oder wenn der Antrag auf Anerkennung nicht zu einer solchen Verwaltungshandlung auf der Grundlage von Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes 29/1998 führen kann.

- 68 Mit dem in Rn. 51 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Vorbringen hat das Königreich Spanien zum einen geltend gemacht, dass es im Rahmen des in Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes 29/1998 vorgesehenen Verfahrens „fast immer“ möglich sei, Anträge auf Ersatz eines Schadens zu stellen, der sich aus dem Verstoß des Gesetzgebers gegen das Unionsrecht ergebe, womit es implizit zugegeben hat, dass dies nicht unter allen Umständen der Fall ist. Zum anderen ermöglicht die Tatsache, dass ein Einzelner dadurch, dass er bei einer Verwaltung einen Antrag auf Schadensersatz stellt, den Erlass eines Verwaltungsakts herbeiführen kann, nicht in allen der in den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung aufgeführten Situationen, die Haftung des Gesetzgebers auszulösen, da das Königreich Spanien in seinen Schriftsätzen selbst auf das Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) vom 18. November 2020 (Klage 404/2019, Urteil 1534/2020, ES:TS:2020:3936) verwiesen hat, aus dem hervorgeht, dass das konkrete Verwaltungshandeln, auf das die Schäden, für die Ersatz verlangt wird, zurückgehen, auf die unionsrechtswidrige Vorschrift gestützt gewesen sein muss.
- 69 Aus den in den Rn. 64 bis 68 des vorliegenden Urteils genannten Gründen genügt das Bestehen des in Art. 31 Abs. 2 des Gesetzes 29/1998 vorgesehenen Verwaltungsrechtswegs daher nicht, um die erste Rüge der Kommission von vornherein zurückzuweisen.
- 70 Ebenso wenig können hierfür der in Art. 32 Abs. 2 des Gesetzes 29/1998 vorgesehene Rechtsbehelf, der nur die Fälle von Handlungen der Verwaltung betrifft, mit denen Tatsachen geschaffen werden, oder das in den Art. 221 ff. des allgemeinen Steuergesetzes vorgesehene Verfahren zur Rückforderung zu viel gezahlter Beträge im Steuerbereich, das nur darauf abzielt, es einem Einzelnen zu ermöglichen, von der betreffenden öffentlichen Stelle Geldbeträge zurückzuerlangen, die diese rechtswidrig erhalten haben soll, ausreichend sein, und zwar vor allem deshalb, weil ihr Anwendungsbereich auf ganz spezifische Bereiche beschränkt ist, die nicht alle Situationen erfassen, in

denen die auf einen Verstoß gegen das Unionsrecht gestützte Haftung des Staates als Gesetzgeber ausgelöst werden und zu einer Entschädigung führen kann.

- 71 Das in Art. 106 Abs. 4 des Gesetzes 39/2015 vorgesehene Verfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakten von Amts wegen ermöglicht es einer Verwaltung, die die Nichtigkeit eines Rechtsakts oder einer Bestimmung feststellt, in derselben Entscheidung die Entschädigung festzulegen, die den Betroffenen zuzuerkennen ist. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht jedoch hervor, dass diese Möglichkeit nur in Bezug auf die Schäden gegeben ist, die von öffentlichen Verwaltungen verursacht werden, und nichts deutet darauf hin, dass ein Einzelner für einen Schaden entschädigt werden kann, der ihm durch ein unionsrechtswidriges Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers entstanden ist.
- 72 Gemäß dem in Art. 110 Abs. 1 des Gesetzes 29/1998 vorgesehenen Verfahrensweg, der die Erstreckung der Wirkungen eines Urteils ermöglicht, können die Wirkungen eines rechtskräftigen Urteils, mit dem zugunsten einer Person eine individualisierte rechtliche Situation anerkannt wurde, unter den in dieser Bestimmung genannten Umständen auf weitere Personen, die sich in derselben rechtlichen Situation befinden, erstreckt werden. Allerdings setzt der Rückgriff auf diese Möglichkeit voraus, dass diese Rechtsstellung zuvor festgestellt wurde. Selbst unter der Annahme, dass damit die Anerkennung der Haftung des nationalen Gesetzgebers für einen ihm zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht auf Beteiligte erstreckt werden kann, die sich in derselben rechtlichen Situation wie die Personen befinden, zu deren Gunsten ein Urteil diese Haftung ihnen gegenüber anerkennt, ist für die Durchführung dieses Erstreckungsverfahrens erforderlich, dass die Haftung zuvor im Rahmen eines früheren Verfahrens festgestellt wurde. Es kann damit nicht den von der Kommission mit ihrer ersten Rüge geltend gemachten Unzulänglichkeiten abhelfen.
- 73 Gleiches gilt für die in Art. 37 Abs. 3 und Art. 111 des Gesetzes 29/1998 vorgesehene Möglichkeit der Erstreckung der Wirkungen eines Urteils, die im Wesentlichen nur für Rechtssachen gilt, deren Behandlung in Erwartung des endgültigen Ausgangs eines prioritär behandelten konnexen Verfahrens ausgesetzt wurde.
- 74 In Bezug auf den Rechtsbehelf, der spezifisch darauf gerichtet ist, die Haftung des Staates auszulösen, ist schließlich festzustellen, dass, wie das Königreich Spanien ausführt, Art. 32 des Gesetzes 40/2015 verschiedene Fallgestaltungen vorsieht, in denen diese Haftung ausgelöst werden kann. Allerdings betreffen nur die Abs. 3 bis 6 dieses Artikels speziell die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln.

- 75 So sieht Abs. 1 des Artikels die Möglichkeit für Einzelpersonen vor, von den entsprechenden öffentlichen Verwaltungen für jeden Schaden an ihren Gütern oder Rechten entschädigt zu werden, wenn dieser Schaden Folge der normalen oder anormalen Tätigkeit der öffentlichen Dienste ist, außer in Fällen höherer Gewalt oder eines Schadens, zu dessen Tragung der Einzelne gesetzlich verpflichtet ist. Diese Bestimmung stellt klar, dass die Aufhebung von Verwaltungsakten oder Verwaltungsvorschriften im Verwaltungsweg oder durch die Verwaltungsgerichte als solche keinen Entschädigungsanspruch begründet.
- 76 Zwar kann dieser Rechtsbehelf demnach als ordentlicher Rechtsbehelf zur Auslösung der Haftung des Staates angesehen werden, er ist jedoch nur verfügbar bei einer „Tätigkeit ... der öffentlichen Dienste“, was den Gesetzgeber nicht erfasst. Er erfasst daher nicht den Ersatz für Schäden, die unmittelbar durch ein unionsrechtswidriges Handeln oder Unterlassen des nationalen Gesetzgebers entstanden sind, wenn diese Schäden keiner Tätigkeit der öffentlichen Dienste zugerechnet werden können.
- 77 Darüber hinaus wären, wie auch der Generalanwalt in Nr. 57 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die in Art. 32 Abs. 3 bis 6 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen besonderen Bestimmungen über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln unnütz, wenn bereits der Rechtsbehelf nach Art. 32 Abs. 1 dieses Gesetzes es ermöglichen würde, die Haftung des Staates für Schäden auszulösen, die vom nationalen Gesetzgeber verursacht wurden.
- 78 Was Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 des Gesetzes 40/2015 betrifft, zu dem das Königreich Spanien in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dass er den allgemeinen Rechtsbehelf zur Auslösung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, einschließlich für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht, darstelle, ist festzustellen, dass, wie dieser Mitgliedstaat vorgetragen hat, der zweite Unterabsatz dieses Abs. 3 klarstellt, dass die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln „auch“ begründet werden kann, wenn die in Abs. 4 oder Abs. 5 dieses Artikels genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Daraus ist zu schließen, dass, wie das Königreich Spanien geltend macht, die in diesen beiden Absätzen vorgesehenen Rechtsbehelfe zusätzliche oder ergänzende Rechtsbehelfe darstellen, die es ermöglichen, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln insbesondere im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht auszulösen, und zu dem allgemeinen Rechtsbehelf nach Abs. 3 Unterabs. 1 dieses Artikels hinzutreten.
- 79 Allerdings setzt nach diesem Unterabs. 1 die Möglichkeit, auf diesem Wege eine Entschädigung zu erlangen, voraus, dass der Gesetzgebungsakt, auf dem der Schaden beruht, dies vorsieht und die darin festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Abgesehen davon, dass diese Möglichkeit von vornherein nicht gegeben zu sein scheint, wenn der Schaden aus einem Unterlassen des

Gesetzgebers resultiert, reicht der bloße Umstand, dass die Erlangung einer Entschädigung aufgrund dieses Unterabsatzes somit von einer Voraussetzung abhängt, aus, um auszuschließen, dass die in diesem Unterabsatz vorgesehene Klage als Rechtsbehelf angesehen werden kann, mit dem den von der Kommission geltend gemachten Unzulänglichkeiten, was die Effektivität der Regelung über die Haftung des Staates als Gesetzgeber für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht betrifft, abgeholfen werden kann.

- 80 Der vom Königreich Spanien in der mündlichen Verhandlung vorgetragene Umstand, dass Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 des Gesetzes 40/2015 vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) weit ausgelegt werde, das ihn flexibel anwende, um einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz des Einzelnen zu gewährleisten, kann die in der vorstehenden Randnummer getroffene Feststellung nicht in Frage stellen.
- 81 Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass zwar die Tragweite der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Berücksichtigung ihrer Auslegung durch die nationalen Gerichte zu beurteilen ist (Urteile vom 8. Juni 1994, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-382/92, EU:C:1994:233, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 16. September 2015, Kommission/Slowakei, C-433/13, EU:C:2015:602, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung), dass eine Rechtsprechung, selbst die eines obersten Gerichts, jedoch unter Berücksichtigung des fundamentalen Charakters des Grundsatzes der Haftung des Staates für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2015, Ferreira da Silva e Brito u. a., C-160/14, EU:C:2015:565, Rn. 59) und unter Berücksichtigung der Erwägungen in Rn. 76 des vorliegenden Urteils nicht ausreichen kann, um mit der geforderten Klarheit und Präzision zu gewährleisten, dass Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 des Gesetzes 40/2015 einen Rechtsbehelf eröffnet, der es ermöglicht, die von der Kommission mit ihrer ersten Rüge vorgetragenen Beanstandungen von vornherein zurückzuweisen.
- 82 Da keines der Verfahren bzw. keiner der Rechtsbehelfe, auf die sich das Königreich Spanien in den Rn. 38 bis 45 des vorliegenden Urteils berufen hat, es dem Einzelnen effektiv ermöglicht, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, um Ersatz der Schäden zu erlangen, die ihm durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, ihre Analyse auf Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 in Verbindung mit den Abs. 3, 4 und 6 dieses Artikels sowie auf Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 und auf Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 konzentriert zu haben, da diese Bestimmungen die einzigen nationalen Bestimmungen sind, die speziell die Möglichkeit vorsehen, diese Haftung auszulösen.
- 83 Was als Zweites die fehlende Berücksichtigung der Regelung über die außervertragliche Haftung der Union durch die Kommission betrifft, geht aus

der in Rn. 59 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hervor, dass bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer Verfahrensvorschrift mit dem Grundsatz der Effektivität nicht auf Bestimmungen abzustellen ist, die in anderen Rechtssystemen vorgesehen sind, sondern die Stellung der Vorschrift im gesamten Verfahren, der Verfahrensablauf und die Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen des betreffenden Mitgliedstaats zu prüfen sind. Die Kritik des Königreichs Spanien an der Effektivität der Regelung über die außervertragliche Haftung der Union kann daher jedenfalls nicht dazu führen, dass die erste Rüge der Kommission von vornherein zurückgewiesen wird.

- 84 Als Drittes entbindet das Ermessen, über das die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer Regelung über die Haftung für Schäden verfügen, die dem Einzelnen aus ihnen zuzurechnenden Verstößen gegen das Unionsrecht entstehen, sie nicht davon, bei der Ausübung dieses Ermessens die Pflichten zu beachten, die sich für sie aus dem Unionsrecht ergeben (vgl. entsprechend Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, EU:C:2021:393, Rn.111 und die dort angeführte Rechtsprechung). Infolgedessen sind sie insbesondere verpflichtet, dabei den Grundsatz der Effektivität zu beachten.
- 85 Als Viertes ist zu dem in den Rn.48 bis 51 des vorliegenden Urteils angeführten Vorbringen festzustellen, dass die Kommission nicht die Art und Weise des Aufbaus der Staatshaftungsregelung in der spanischen Rechtsordnung an sich in Frage stellen will. Die vorliegende Klage ist nur darauf gerichtet, festzustellen, ob die Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, wie sie in den streitigen Bestimmungen vorgesehen ist, es unter Wahrung der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz dem Einzelnen ermöglicht, Ersatz für Schäden zu erlangen, die ihm durch einen Verstoß des nationalen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden sind.
- 86 Da zum einen keines der Verfahren bzw. keiner der Rechtsbehelfe, auf die sich das Königreich Spanien berufen hat und die in den Rn.38 bis 45 des vorliegenden Urteils genannt sind, von vornherein die Feststellung erlaubt, dass dies der Fall ist, und zum anderen die nach den Ausführungen dieses Mitgliedstaats in der mündlichen Verhandlung insoweit einschlägige allgemeine Bestimmung, nämlich Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 des Gesetzes 40/2015, wie in den Rn. 79 bis 81 des vorliegenden Urteils bereits ausgeführt, nicht die tatsächliche Möglichkeit eröffnet, in allen Situationen, in denen gemäß der in den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils genannten Rechtsprechung der Verstoß gegen das Unionsrecht zu entschädigen ist, die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auszulösen, ist es erforderlich, dass der einzige zu diesem Zweck für die Fälle eines Verstoßes gegen das Unionsrecht vorgesehene Rechtsbehelf, und zwar Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes, in einer

Art und Weise ausgestaltet ist, die es insbesondere nicht praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert, Schadensersatz zu erlangen.

- 87 Schließlich kann zum einen, da aus dem Vorstehenden folgt, dass der Kommission nicht vorgeworfen werden kann, die vorliegende Klage allein auf die Bestimmungen des spanischen Rechts über die Auslösung der Haftung des Staates als Gesetzgeber für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht konzentriert zu haben, nicht davon ausgegangen werden, dass die Analyse der Kommission zu einer rechtswidrigen Umkehr der Beweislast geführt hat.
- 88 Zum anderen hat unter Berücksichtigung all dieser Erwägungen auch der Umstand, dass die Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln, wie sie in den streitigen Bestimmungen vorgesehen ist, einen „Auffangmechanismus des spanischen Rechtssystems“ darstellen soll, nicht zur Folge, dass die Klage der Kommission, soweit sie darauf abzielt, die Effektivität allein dieser Haftungsregelung zu beanstanden, von vornherein als unbegründet abzuweisen ist.
- 89 Nach alledem ist das Hauptvorbringen des Königreichs Spanien zurückzuweisen und die Prüfung der vorliegenden Klage mit der Würdigung der von der Kommission geltend gemachten Rügen fortzusetzen.

### ***3. Zur ersten Rüge: Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz***

#### ***a) Zu Art. 32 des Gesetzes 40/2015***

- 90 Die Kommission trägt vor, dass die drei kumulativen Voraussetzungen – einzeln oder zusammen betrachtet –, von denen Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 den Ersatz von Einzelnen durch einen Verstoß des spanischen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstandenen Schäden abhängig mache, die Erlangung von Schadensersatz praktisch unmöglich machten oder übermäßig erschwerten.

*1) Zum ersten Teil: Voraussetzung, dass der Gerichtshof die Unvereinbarkeit der angewandten Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt hat*

#### *i) Vorbringen der Parteien*

- 91 Die Kommission trägt einleitend vor, dass sich die Tatsache, dass der Ersatz des durch einen Verstoß des Staates als Gesetzgeber gegen das Unionsrecht verursachten Schadens eine Entscheidung des Gerichtshofs voraussetze, mit der die Unvereinbarkeit der angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt werde, aus Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015, soweit es dort heiße, dass sich der Schaden aus „der Anwendung einer für mit dem

Unionsrecht unvereinbaren Vorschrift“ ergeben müsse, in Verbindung mit Abs. 6 dieses Artikels und Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 ergebe, die auf eine Veröffentlichung der Entscheidung, mit der der Verstoß gegen das Unionsrecht festgestellt werde, im *Amtsblatt der Europäischen Union* Bezug nähmen.

- 92 Hierzu trägt die Kommission erstens vor, dass nur die Entscheidungen des Gerichtshofs, die in Verfahren über Klagen zur Feststellung einer Vertragsverletzung ergingen, eine Feststellung der Unvereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht enthielten. Selbst unter der Annahme, dass jedwede Entscheidung des Gerichtshofs ausreiche, um die im Rahmen des vorliegenden ersten Teils in Rede stehende Voraussetzung zu erfüllen, sei nach ständiger Rechtsprechung für die Feststellung eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen das Unionsrecht nicht zwingend erforderlich, dass der Gerichtshof eine Entscheidung erlassen habe. Es verstoße gegen den Effektivitätsgrundsatz, wenn der Ersatz des durch einen einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht verursachten Schadens von einer vorherigen Entscheidung des Gerichtshofs abhängig gemacht werde.
- 93 Zweitens müssten die für die Entscheidung über eine Klage auf Haftung des Staates – auch für gesetzgeberisches Handeln – zuständigen Gerichte befugt sein, für die Zwecke der jeweiligen Rechtssache selbst über alle Voraussetzungen für die Haftung des Staates, einschließlich derjenigen für die Haftung wegen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht, zu entscheiden, ohne sich auf ein vorheriges Urteil des Gerichtshofs stützen, ohne zwangsläufig den Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung befragen und ohne eine Entscheidung des Gerichtshofs in einem Vertragsverletzungsverfahren abwarten zu müssen. Dies bedeute nicht, dass jedes Gericht eine nationale Vorschrift *erga omnes* für nichtig erklären können müsse.
- 94 Drittens stellt die Kommission fest, dass das Königreich Spanien einräume, dass dieser Rechtsbehelf nur dann eingelegt werden könne, wenn es eine vorherige Entscheidung des Gerichtshofs gebe, dies aber damit rechtfertige, dass, wenn ein nationales Gericht die Klage gegen den Verwaltungsakt, mit dem der Schaden verursacht worden sei, abgewiesen habe, eine Entscheidung des Gerichtshofs, die *erga omnes* wirke, erforderlich sei, um im Rahmen einer späteren Schadensersatzklage die Rechtskraft der von diesem Gericht erlassenen Entscheidung zu überwinden und die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Aus dem Urteil vom 30. September 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), ergebe sich jedoch, dass ein Urteil, mit dem eine Klage gegen einen Verwaltungsakt abgewiesen werde, vor jedem beliebigen Gericht Rechtskraft nur in Bezug auf die Gültigkeit des Verwaltungsakts habe und nicht in Bezug auf das Bestehen eines Schadensersatzanspruchs.
- 95 Das Königreich Spanien trägt vor, dass das spanische Recht den Ersatz des durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht entstandenen Schadens in keinem

Fall von einer vorherigen Entscheidung des Gerichtshofs abhängig mache. Die verwaltungsgerichtliche Klage, die steuerrechtliche Klage auf Rückzahlung zu viel gezahlter Beträge oder die Klage auf Haftung des Staates für Handlungen der öffentlichen Verwaltungen trafen keine Unterscheidung und enthielten keine Spezifikation in dieser Hinsicht.

- 96 Jedes spanische Gericht könne eine gesetzliche Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklären und sie, wenn es die Rechtswidrigkeit eines Rechtsakts, eines Handelns oder Unterlassens des nationalen Gesetzgebers wegen Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht feststelle, unangewendet lassen und gegebenenfalls den infolge der Nichtigerklärung des Rechtsakts oder des Handelns oder der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Unterlassens erforderlichen Schadensersatz zusprechen, ohne dass dafür eine vorherige Entscheidung des Gerichtshofs, mit der diese Unvereinbarkeit festgestellt werde, notwendig sei. Die Tatsache, dass in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 ein besonderer Fall vorgesehen sei, der an das Vorliegen einer Entscheidung des Gerichtshofs, mit der die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt werde, anknüpfe, nehme den spanischen Gerichten nicht diese Befugnis. Außerdem könne jeder Einzelne, wenn er der Auffassung sei, dass nicht alle ihm entstandenen Schäden wiedergutmacht worden seien, obwohl er die Nichtigerklärung des rechtswidrigen Rechtsakts erwirkt habe, gemäß Art. 4*bis* des Organgesetzes 6/1985 und dem Gesetz 29/1998 von der Verwaltung eine Entschädigung verlangen.
- 97 Mit Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sehe das spanische Recht zudem vor, dass selbst in den Fällen, in denen der Antrag auf Aufhebung des Verwaltungsakts zurückgewiesen worden und dieser damit bestandskräftig geworden sei, diese Bestandskraft später mit einer Schadensersatzklage überwunden werden könne. Um die Rechtskraft der abweisenden Entscheidung eines spanischen Gerichts so zu überwinden, sei jedoch ein Urteil des Gerichtshofs erforderlich, und daraus ergebe sich kein Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz.
- 98 Die Kommission verkenne die Funktionsweise der Regelung über die Staatshaftung in Spanien sowie die Abänderungsbefugnis der Verwaltungsgerichte. Mit seinen speziellen Anforderungen solle Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 nur verhindern, dass ein Einzelner ein Entschädigungsverfahren mit der bloßen Begründung wieder eröffnen könne, dass ein anderer vor einem anderen nationalen Gericht ein ihn begünstigendes Urteil erstritten habe. Nur ein Urteil mit Wirkung *erga omnes* könne eine solche „Abänderungswirkung“ für andere Urteile entfalten, da andernfalls die Rechtssicherheit beeinträchtigt würde, und in der spanischen Rechtsordnung hätten nur bestimmte Gerichte die Befugnis, eine Bestimmung mit allgemeinem Charakter mit Wirkung *erga omnes* für nichtig zu erklären.

99 Es ginge weit über die Anforderungen des Effektivitätsgrundsatzes hinaus und würde die Befugnis der Mitgliedstaaten, die außervertragliche Haftung des Staates zu regeln, aushöhlen, würde man die Schaffung eines selbständigen Rechtsbehelfs für die außervertragliche Haftung für Schäden, die durch einen Verstoß des nationalen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden seien, unter Außerachtlassung der individualisierten Anwendung der betreffenden gesetzlichen Vorschrift und ungeachtet der Einhaltung jedweder Frist für die Erhebung einer solchen Klage verlangen.

100 Der Kommission unterlaufe auch ein Fehler, was die in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 genannte Art von Entscheidung betreffe. Der Begriff „*incumplimiento*“ sei nicht im Sinne von „Vertragsverletzung“ zu verstehen, sondern im Sinne von „Zuwiderhandlung“ oder „Verstoß“. Diese Bestimmung nehme somit nicht lediglich auf ein Urteil des Gerichtshofs Bezug, das im Rahmen eines nach Art. 258 AEUV eingeleiteten Verfahrens erlassen worden sei.

*ii) Würdigung durch den Gerichtshof*

101 Nach Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 kann der Einzelne, wenn sich der Schaden aus der Anwendung einer für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärten Vorschrift ergibt, entschädigt werden, wenn er bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht habe, abgewiesen wurde, sofern der Einzelne den später anerkannten Verstoß gegen Unionsrecht geltend gemacht hatte und die in den Buchst. a bis c dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Zwischen den Parteien ist außerdem unstrittig, dass der in dieser Bestimmung verwendete Begriff „Vorschrift“ wie in Art. 32 Abs. 4 dieses Gesetzes als „gesetzliche Vorschrift“ zu verstehen ist.

102 Art. 34 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 präzisiert in seinem Unterabs. 2, dass in den Haftungsfällen, auf die Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes Bezug nimmt, Schäden ersetzt werden können, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wird, eingetreten sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist, wohingegen es in Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 heißt, dass in diesen Haftungsfällen der Schadensersatzanspruch ein Jahr nach der Veröffentlichung dieser Entscheidung im Amtsblatt verjährt.

103 Daraus folgt, dass die Kommission zutreffend geltend macht, dass die streitigen Bestimmungen als Voraussetzung dafür, dass ein Einzelner für einen Schaden entschädigt werden kann, der durch einen dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht verursacht wurde, verlangen, dass dieser Verstoß zuvor vom Gerichtshof festgestellt wurde.

- 104 Der Gerichtshof hat aber bereits entschieden, dass es gegen den Grundsatz der Effektivität verstößt, wenn der Ersatz des einem Einzelnen durch den Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht entstandenen Schadens durch diesen Staat davon abhängig gemacht wird, dass der Gerichtshof zuvor einen diesem Mitgliedstaat zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht feststellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 95). Ebenso hat er bereits entschieden, dass der Ersatz des Schadens, der durch einen einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden ist, nicht davon abhängig gemacht werden darf, dass dieser Verstoß in einem Urteil festgestellt worden ist, das der Gerichtshof im Wege einer Vorabentscheidung erlassen hat (Urteil vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 105 Außerdem geht aus der in Rn. 30 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hervor, dass diese Grundsätze unabhängig davon gelten, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß gegen das Unionsrecht begangen hat.
- 106 Infolgedessen ist es für die Beurteilung der Begründetheit des vorliegenden Teils unerheblich, ob, wie die Kommission geltend macht, die streitigen Bestimmungen verlangen, dass eine Entscheidung des Gerichtshofs ergangen ist, mit der ein Verstoß des Königreichs Spanien gegen eine der ihm nach dem Unionsrecht obliegenden Verpflichtungen festgestellt wird, oder ob, wie dieser Mitgliedstaat vorträgt, diese Bestimmungen dahin zu verstehen sind, dass sie auf jede Entscheidung des Gerichtshofs Bezug nehmen, der sich die Unvereinbarkeit einer Handlung oder Unterlassung des spanischen Gesetzgebers mit dem Unionsrecht entnehmen lässt. Aus der in Rn. 104 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung geht nämlich hervor, dass der Ersatz des durch den Verstoß eines Mitgliedstaats, einschließlich des nationalen Gesetzgebers, gegen das Unionsrecht verursachten Schadens in keinem Fall davon abhängig gemacht werden darf, dass zuvor eine Entscheidung des Gerichtshofs ergangen ist, mit der ein Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht festgestellt wird oder aus der sich die Unvereinbarkeit der schadenstiftenden Handlung oder Unterlassung ergibt, da andernfalls gegen den Grundsatz der Effektivität verstoßen würde.
- 107 In diesem Zusammenhang ist jedoch zu prüfen, ob es, wie das Königreich Spanien geltend macht, andere Rechtsbehelfe gibt, die es ermöglichen, die Haftung des Staates als Gesetzgeber auszulösen, ohne dass eine solche vorherige Entscheidung des Gerichtshofs erforderlich wäre.
- 108 In den Rn. 63 bis 82 des vorliegenden Urteils wurde bereits festgestellt, dass keines der Verfahren bzw. keiner der Rechtsbehelfe, auf die sich das Königreich Spanien in den Rn. 95 und 96 oder in den Rn. 38 bis 45 dieses Urteils beruft,

gewährleistet, dass ein Einzelner in sämtlichen Situationen, in denen der Verstoß gegen das Unionsrecht gemäß der in den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung entschädigt werden muss, angemessenen Ersatz der Schäden, die ihm durch einen dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden sind, erlangen kann.

109 Soweit das in den Rn. 97 bis 99 des vorliegenden Urteils dargestellte Vorbringen im Wesentlichen dem in den Rn. 85, 86 und 88 dieses Urteils bereits zurückgewiesenen Vorbringen entspricht, ist es aus denselben Gründen zurückzuweisen.

110 Soweit das Königreich Spanien mit diesem Vorbringen im Wesentlichen geltend macht, dass die Kommission mit der vorliegenden Klage versuche, die Einrichtung eines Rechtsbehelfs durchzusetzen, mit dem jedermann die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln auslösen könne, bei dem aber jede individualisierte Beurteilung oder die Einhaltung einer Rechtsbehelfsfrist außer Acht bleibe, ist festzustellen, dass dieses Vorbringen auf einer fehlerhaften Prämisse hinsichtlich des Umfangs der vorliegenden Klage beruht und daher zurückzuweisen ist.

111 Denn die Kommission will mit der vorliegenden Klage zwar sicherstellen, dass ein durch einen dem spanischen Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht Geschädigter Ersatz seines Schadens erlangen kann, und zwar auch dann, wenn keine anfechtbare Verwaltungshandlung vorliegt, sie stellt aber keineswegs die in Art. 32 Abs. 2 des Gesetzes 40/2015 aufgestellte Voraussetzung in Frage, die besagt, dass der Schaden, dessen Ersatz verlangt wird, u. a. gegenüber einer Person oder einer Personengruppe individualisiert sein muss, und die gemäß Abs. 3 Unterabs. 2 dieses Artikels auch für die in Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes vorgesehenen Klagen gilt.

112 Sie beanstandet auch nicht, dass die Erhebung der Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln einer Frist unterliegt, da die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen im Übrigen grundsätzlich mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist, auch wenn der Ablauf dieser Fristen naturgemäß die vollständige oder teilweise Abweisung der erhobenen Klage zur Folge hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. November 2019, Flausch u. a., C-280/18, EU:C:2019:928, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

113 Angesichts dessen ist dem ersten Teil der ersten Rüge stattzugeben.

*2) Zum zweiten Teil: Voraussetzung, dass der Geschädigte vor irgendeinem Gericht eine rechtskräftige Entscheidung erstritten haben muss, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde*

*i) Vorbringen der Parteien*

- 114 Die Kommission trägt vor, dass das Unionsrecht zwar nicht der Anwendung einer nationalen Regelung entgegenstehe, die vorsehe, dass ein Einzelner keinen Ersatz für einen Schaden verlangen könne, bei dem er es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen habe, ihn durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden, dies treffe jedoch nur unter der Voraussetzung zu, dass der Gebrauch dieses Rechtsmittels dem Geschädigten keine übermäßigen Schwierigkeiten bereite und ihm zumutbar sei. Da dieses in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 festgelegte Erfordernis absolut und unabdingbar sei, verstoße es gegen den Effektivitätsgrundsatz.
- 115 Dieser Verstoß könne weder dadurch ausgeräumt werden, dass die Klage auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln einen Auffangmechanismus der allgemeinen Regelung über die Staatshaftung darstelle, noch dadurch, dass die Rechtssicherheit geschützt werden müsse, noch dadurch, dass es in Spanien andere Verfahrenswege gebe, um die von der Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte geltend zu machen.
- 116 Außerdem beschränke sich die Verwaltung häufig darauf, Rechtsakte zu erlassen, mit denen gesetzliche Bestimmungen durchgeführt würden, ohne dabei über einen Gestaltungsspielraum zu verfügen, und die nationalen Gesetzgeber befänden sich in Bezug auf das Unionsrecht in einer besonderen Situation, da sie das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Union beachten müssten. Unmittelbare Verstöße der nationalen Gesetzgeber gegen das Unionsrecht seien daher weder ungewöhnlich noch schwer vorstellbar.
- 117 Außerdem sei es unter dem Gesichtspunkt des Effektivitätsgrundsatzes ohne Belang, dass das erforderliche rechtskräftige Urteil von irgendeinem Gericht erlassen worden sein könne, da es gerade das Erfordernis eines solchen Urteils sei, das mit diesem Grundsatz unvereinbar sei, da keine Ausnahme für die Fälle vorgesehen sei, in denen die Einlegung des verlangten Rechtsbehelfs den Geschädigten übermäßige Schwierigkeiten bereite oder ihnen nicht zumutbar sei.
- 118 Das Königreich Spanien macht zunächst geltend, dass die im Rahmen des vorliegenden zweiten Teils in Rede stehende Voraussetzung deshalb vorgeschrieben sei, weil die Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln Auffangcharakter habe und der Grundsatz des Ersatzes eines vom Gesetzgeber verursachten Schadens mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in Einklang gebracht werden müsse. Ein Schaden könne schwerlich durch eine Handlung des Gesetzgebers verursacht werden, wenn es keine Durchführungsmaßnahme der Verwaltung gebe, und für die Frage, ob ein Schadensersatzanspruch bestehe, sei es jedenfalls erforderlich, im Einzelfall die Rechtswidrigkeit der Schädigung zu prüfen, da die Feststellung der

Unvereinbarkeit einer Bestimmung mit dem Unionsrecht nicht automatisch einen Schadensersatzanspruch begründe.

- 119 Werde die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Unionsrecht gerügt, müsse der Einzelne also darlegen, warum ihm durch dieses Gesetz ein individualisierter Schaden entstanden sei, und nachweisen, dass der Grund dafür „die Anwendung des Gesetzes“ sei. Werde das Vorliegen einer „schädigenden Handlung“ nicht nachgewiesen, sei es nicht möglich, bei den Gerichten auf Haftung zu klagen. Der Einzelne könne nicht verlangen, dass Gesetze, deren Wirkungen sich über längere Zeiträume erstreckten und die sich als mit dem Unionsrecht unvereinbar erwiesen, einen zeitlich unbegrenzten Ersatzanspruch entstehen ließen.
- 120 Sodann sei es, obwohl eine vorherige rechtskräftige klageabweisende Entscheidung verlangt werde, nicht erforderlich, dass der Rechtsweg ausgeschöpft worden sei, da die rechtskräftige Entscheidung gemäß Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vor „irgendeiner Instanz“ erstritten worden sein könne.
- 121 Schließlich lege das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) die im Rahmen des vorliegenden Teils in Rede stehende Voraussetzung jedenfalls in einer für den Einzelnen günstigen Art und Weise aus, was die Wahrung des Effektivitätsgrundsatzes gewährleiste.

*ii) Würdigung durch den Gerichtshof*

- 122 Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sieht vor, dass der Einzelne, wenn sich der Schaden aus der Anwendung einer für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärten gesetzlichen Vorschrift ergibt, u. a. nur dann entschädigt werden kann, wenn er bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde.
- 123 Hinsichtlich der Haftung eines Mitgliedstaats wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass 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. 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. Jedoch widerspräche es dem Grundsatz der Effektivität, von den Geschädigten zu verlangen, systematisch von allen ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen, selbst wenn dies zu

übermäßigen Schwierigkeiten führen würde oder ihnen nicht zugemutet werden könnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. März 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 60 bis 62 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 4. Oktober 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, Rn. 140 bis 142 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 124 Folglich steht das Unionsrecht nicht der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, nach der 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 allerdings, dass der Gebrauch dieses Rechtsmittels dem Geschädigten keine übermäßigen Schwierigkeiten bereitet und ihm zumutbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. März 2009, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 69).
- 125 Wie auch der Generalanwalt in Nr. 82 seiner Schlussanträge festgestellt hat, sieht Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 genau das vor. Durch rechtzeitige Anfechtung der Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, kann der Betreffende grundsätzlich den Eintritt eines Schadens verhindern oder zumindest seinen Umfang begrenzen.
- 126 Darüber hinaus verlangt diese Bestimmung nicht, dass der Einzelne sämtliche ihm zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft hat, sondern nur, dass er eine rechtskräftige Entscheidung über eine Klage gegen diese Verwaltungshandlung herbeigeführt hat, und zwar vor irgendeiner Instanz, was die Erfüllung dieser Voraussetzung erleichtern kann.
- 127 Es ist jedoch festzustellen, dass diese Bestimmung, wie die Kommission vorträgt, in dem Fall, dass sich der Schaden aus einem unionsrechtswidrigen Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers ergibt, ohne dass eine Verwaltungshandlung existiert, die der Einzelne anfechten kann, die Erlangung einer Entschädigung unmöglich macht, da der Geschädigte in einem solchen Fall kein Gericht mit einer Klage wie der verlangten befassen kann. Unter Berücksichtigung der in Rn. 124 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist es ausgeschlossen, dass der Geschädigte, der sich in einer solchen Situation befindet, verpflichtet sein soll, durch aktives Verhalten eine Verwaltungshandlung herbeizuführen, die er anschließend anfechten könnte, da bei einer solchen Handlung jedenfalls nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie den geltend gemachten Schaden verursacht hat.
- 128 Folglich verstößt Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 gegen den Effektivitätsgrundsatz, da er keine Ausnahme für die Fälle vorsieht, in denen die Erhebung der von ihm verlangten Klage dem Geschädigten übermäßige Schwierigkeiten bereiten würde oder ihm unzumutbar wäre, was der Fall wäre, wenn sich der Schaden aus einem gegen das Unionsrecht verstoßenden Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers ergibt, ohne dass es eine anfechtbare Verwaltungshandlung gibt.

- 129 Das Vorbringen, ein Schaden könne sich nur schwer so unmittelbar aus einem Handeln oder Unterlassen des Gesetzgebers ergeben, ist insoweit unerheblich. Zum einen kann der Umstand, dass der Effektivitätsgrundsatz bei einem Fehlen von Ausnahmen wie den in der vorstehenden Randnummer beschriebenen nur selten beeinträchtigt würde, den Verstoß gegen diesen Grundsatz nicht rechtfertigen. Zum anderen ist es unter Berücksichtigung der spezifischen Verpflichtungen, die den nationalen Gesetzgebern bei der Umsetzung des Unionsrechts in das innerstaatliche Recht obliegen, in Wahrheit nicht ungewöhnlich, dass ein dem Einzelnen entstandener Schaden unmittelbar auf ihre Tätigkeit zurückzuführen ist.
- 130 Ebenso bedeutet die Tatsache, dass die Erhebung einer vorherigen Klage zur Vermeidung oder Begrenzung des Schadens in Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes in den Fällen, in denen sie dem Geschädigten übermäßige Schwierigkeiten bereiten würde oder ihm unzumutbar wäre, nicht verlangt werden darf, nicht, dass der Einzelne, der den Staat für gesetzgeberisches Handeln haftbar machen möchte, davon befreit wäre, im Rahmen einer solchen Klage darzutun, dass die für den Eintritt dieser Haftung erforderlichen Voraussetzungen in seinem konkreten Fall erfüllt sind. Das in den Rn. 118 und 119 des vorliegenden Urteils dargestellte Vorbringen des Königreichs Spanien ist daher zurückzuweisen.
- 131 Was das Vorbringen anbelangt, das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) lege die streitige Voraussetzung in einer für den Einzelnen günstigen Art und Weise aus, ist dieses aus den in Rn. 81 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen zurückzuweisen.
- 132 Infolgedessen ist dem zweiten Teil der ersten Rüge stattzugeben, soweit Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 den Ersatz von Schäden, die Einzelnen durch den spanischen Gesetzgeber entstanden sind, von der Voraussetzung abhängig macht, dass der Geschädigte bei irgendeiner Instanz eine rechtskräftige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde, ohne Ausnahmen für die Fälle vorzusehen, in denen sich der Schaden unmittelbar aus einer unionsrechtswidrigen Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers ergibt, ohne dass eine anfechtbare Verwaltungshandlung vorläge.
- 3) *Zum dritten Teil: Voraussetzung, dass der Geschädigte den Verstoß gegen das Unionsrecht im Rahmen der Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, geltend gemacht haben muss*
- i) *Vorbringen der Parteien*
- 133 Die Kommission trägt vor, die Voraussetzung, dass der Geschädigte den Verstoß gegen das Unionsrecht im Rahmen der Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht habe, geltend gemacht

haben müsse, das Recht auf Entschädigung auf die Fälle zu beschränken scheine, in denen die verletzte unionsrechtliche Bestimmung unmittelbare Wirkung entfalte, obwohl die Haftung des Staates selbst bei einem Verstoß gegen eine unionsrechtliche Bestimmung, die keine unmittelbare Wirkung habe, eintreten könne.

- 134 Da der Einzelne den Schutz seiner Rechte bei den nationalen Gerichten, wenn die verletzte Bestimmung keine unmittelbare Wirkung habe, nicht dadurch erreichen könne, dass das innerstaatliche Recht unangewendet bleibe und das Unionsrecht angewandt werde, sei es, was diese Art von Bestimmungen betreffe, überflüssig, zu verlangen, dass der Geschädigte den Verstoß gegen das Unionsrecht im Rahmen eines vorherigen gerichtlichen Verfahrens geltend gemacht habe. Daher erschwere diese Voraussetzung es übermäßig, den Ersatz von Schäden zu erlangen, die durch einen Verstoß des nationalen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden seien.
- 135 Dies könne nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass sich der Einzelne im Rahmen eines Verfahrens zur Aufhebung eines Verwaltungsakts auf jede Bestimmung des Unionsrechts berufen könne, da die nationalen Gerichte nur im Fall von unionsrechtlichen Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung verpflichtet seien, eine nationale Maßnahme unangewendet zu lassen und die von der Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte unmittelbar zu schützen.
- 136 Das Königreich Spanien verweist wiederum darauf, dass diese Voraussetzung deshalb vorgeschrieben sei, weil die Regelung über die Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln Auffangcharakter habe und der Grundsatz des Ersatzes eines vom Gesetzgeber verursachten Schadens mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit in Einklang gebracht werden müsse. Die Pflicht, im Rahmen einer vorherigen Klage den Verstoß gegen das Unionsrecht geltend zu machen, sei daher nicht übermäßig, da jeder Kläger seine Rechte gewissenhaft ausüben müsse und Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 es ermögliche, das Schadensersatzverfahren in Situationen, die endgültig geworden seien, wieder zu eröffnen.
- 137 Außerdem beschränke das spanische Recht das Recht auf Entschädigung keineswegs auf Fälle, in denen die verletzte Bestimmung des Unionsrechts unmittelbare Wirkung habe. Da es für diese Ansicht in den streitigen Bestimmungen keine Grundlage gebe und die Beweislast der Kommission obliege, sei der erste Teil daher zurückzuweisen. Zum einen bedeute die Pflicht, eine vorherige Klage zu erheben und dabei einen Verstoß gegen das Unionsrecht geltend zu machen, jedenfalls nicht, dass sich der Einzelne im Rahmen dieser Klage nur auf eine Bestimmung, die unmittelbare Wirkung habe, berufen könne, da die Unvereinbarkeit des spanischen Rechts mit dem Unionsrecht unabhängig von der unmittelbaren Wirkung der geltend gemachten Vorschrift des Unionsrechts vorgetragen werden könne. Zum anderen lege das

Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) diese Pflicht in einer für den Einzelnen günstigen Art und Weise aus.

*ii) Würdigung durch den Gerichtshof*

- 138 Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 sieht als eine der Voraussetzungen dafür, dass ein Einzelner den Ersatz eines Schadens erlangen kann, der sich aus einem dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoß ergibt, vor, dass dieser Einzelne im Rahmen der Klage, die gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, erhoben wurde, den in der Folge anerkannten Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht haben muss.
- 139 Vorab ist klarzustellen, dass der vorliegende Teil nur insoweit geprüft zu werden braucht, als die Erhebung einer solchen Klage dem Geschädigten unter Berücksichtigung der Erwägungen in den Rn. 125 bis 128 des vorliegenden Urteils vorgeschrieben werden darf.
- 140 Mit dem vorliegenden Teil bestreitet die Kommission lediglich, dass es mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar sei, dem Geschädigten die allgemeine Verpflichtung aufzuerlegen, im Rahmen der vor der Schadensersatzklage erhobenen Klage, die von ihm verlangt werden kann, um den Schaden zu verhindern oder zu begrenzen, den Verstoß gegen das Unionsrecht geltend zu machen, da dies zwangsläufig vergebens sei, wenn die betreffende unionsrechtliche Bestimmung keine unmittelbare Wirkung habe, weil die Berufung auf eine solche Bestimmung nicht dazu führen könne, den Schaden zu verhindern oder zu begrenzen.
- 141 Zwar ist, wie die Kommission geltend macht, ein nationales Gericht nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung seines nationalen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewendet zu lassen, wenn die unionsrechtliche Bestimmung keine unmittelbare Wirkung hat (Urteil vom 24. Juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 68). Davon unbeschadet kann dieses Gericht jedoch die Anwendung jeder Bestimmung des nationalen Rechts, die gegen eine Bestimmung des Unionsrechts ohne unmittelbare Wirkung verstößt, aufgrund des innerstaatlichen Rechts ausschließen (Urteil vom 18. Januar 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 33).
- 142 Darüber hinaus hat der zwingende Charakter der Bestimmungen des Unionsrechts, selbst wenn sie keine unmittelbare Wirkung haben, zur Folge, dass die nationalen Gerichte verpflichtet sind, das nationale Recht im Einklang mit diesen Bestimmungen auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. November 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, Rn. 6 und 8, sowie vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 30). Diese Pflicht findet in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere im Grundsatz der Rechtssicherheit und im

Rückwirkungsverbot, ihre Schranken und darf nicht als Grundlage für eine Auslegung *contra legem* des nationalen Rechts dienen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a., C-212/04, EU:C:2006:443, Rn. 110, sowie vom 18. Januar 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 28).

143 In Anbetracht dessen ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, soweit sie vorträgt, dass nur Bestimmungen des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung im Rahmen der Klage gegen die Verwaltungshandlung, mit der sich der Schaden materialisiert hat, wirksam geltend gemacht werden könnten. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass, wie im Übrigen das Königreich Spanien in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, die Befugnisse des nationalen Gerichts nicht in Abhängigkeit davon variieren, ob die in Rede stehende Bestimmung des Unionsrechts unmittelbare Wirkung hat oder nicht, und dieses Gericht auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts über weiter reichende Befugnisse verfügt als die, die ihm vom Unionsrecht verliehen werden. Außerdem kann eine Bestimmung des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung hat, je nach Fall auch geltend gemacht werden, um eine Auslegung des nationalen Rechts zu erreichen, die unionsrechtskonform ist.

144 Der Vollständigkeit halber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es eine übermäßige verfahrensrechtliche Komplikation, die dem Effektivitätsgrundsatz zuwiderläuft, darstellen kann, wenn vom Geschädigten verlangt wird, schon vor der Klage, die gegen die Verwaltungshandlung, mit der sich der Schaden materialisiert hat, gerichtet ist und mit der der Schaden verhindert oder begrenzt werden soll, den in der Folge anerkannten Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht zu haben. In diesem Stadium kann es nämlich übermäßig schwer oder sogar unmöglich sein, vorherzusehen, welcher Verstoß gegen das Unionsrecht letztendlich vom Gerichtshof festgestellt wird.

145 Unter diesen Umständen ist der dritte Teil der ersten Rüge zurückzuweisen.

***b) Zu Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015***

*1) Vorbringen der Parteien*

146 Die Kommission trägt vor, dass zum einen Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015, wonach der Schadensersatzanspruch ein Jahr nach der Veröffentlichung der Entscheidung verjähre, mit der die in Rede stehende gesetzliche Vorschrift für unionsrechtswidrig erklärt worden sei, und zum anderen Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015, der die ersatzfähigen Schäden auf diejenigen beschränke, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt dieser Veröffentlichung eingetreten seien, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt sei, gegen den Effektivitätsgrundsatz verstießen.

- 147 Erstens sei es nicht akzeptabel, die Frist für die Verjährung des Anspruchs ab einem Zeitpunkt laufen zu lassen, der von einer Entscheidung des Gerichtshofs abhängt, die nicht erforderlich sei, damit ein nationales Gericht nicht nur die Haftung des Mitgliedstaats feststellen, sondern ihn auch zum Ersatz des Schadens verpflichten könne, der durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht entstanden sei. Damit werde – unter Verstoß gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs – aus der vorherigen Entscheidung des Gerichtshofs ein Tatbestandsmerkmal der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln gemacht, wie es im Übrigen der Wortlaut von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 bestätige.
- 148 Zweitens verstoße die Begrenzung der ersatzfähigen Schäden auf diejenigen, die innerhalb von fünf Jahren vor der Veröffentlichung der Entscheidung eingetreten seien, mit der die in Rede stehende Bestimmung für unionsrechtswidrig erklärt werde, in zweifacher Hinsicht gegen den Effektivitätsgrundsatz. Zum einen dürfe bei einer solchen Frist nicht auf einen Zeitpunkt abgestellt werden, der von einer Entscheidung des Gerichtshofs abhängt, die nicht verlangt werden könne. Zum anderen verstoße diese Begrenzung gegen den Grundsatz des vollständigen Ersatzes des Schadens, der dem Effektivitätsgrundsatz immanent sei, da nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein vollständiger Ersatz des Schadens einschließlich Verzugszinsen erforderlich sei.
- 149 Zwar stehe das Unionsrecht der Geltung einer Verjährungsfrist von fünf Jahren für Forderungen gegen den Staat nicht entgegen, sofern sie auch für ähnliche Forderungen innerstaatlichen Rechts gelte. Im vorliegenden Fall sei jedoch offensichtlich, dass es, da das mit Art. 32 Abs. 5 und 6 des Gesetzes 40/2015 geschaffene System einen langen Rechtsweg erforderlich mache, mehr als wahrscheinlich sei, dass mehr als fünf Jahre vergingen, bevor der Gerichtshof seine Entscheidung erlasse. In Anbetracht der Dauer des in Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen Verfahrens könne daher die Berücksichtigung des Verweises in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 dieses Gesetzes den vollständigen Ersatz des entstandenen Schadens verhindern.
- 150 Die Klarstellung, dass die zeitliche Begrenzung der Schäden, für die Ersatz verlangt werden könne, fünf Jahre betrage, sofern in der Entscheidung, mit der die gesetzliche Vorschrift für unionsrechtswidrig erklärt werde, „nichts anderes bestimmt“ sei, finde sich nicht in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015, sondern in Art. 32 Abs. 6 dieses Gesetzes. Sie betreffe daher nicht eine Möglichkeit, die dem mit einem Schadensersatzantrag befassten nationalen Gericht eingeräumt sei, sondern nur den Inhalt einer Entscheidung des Gerichtshofs.
- 151 Das Königreich Spanien erwidert in Bezug auf den Beginn der Frist für die Verjährung des in Rede stehenden Anspruchs, dass die von der Kommission insoweit vorgetragene Kritik zurückzuweisen sei, da das Erfordernis eines

vorherigen Urteils des Gerichtshofs nicht gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße. Jedenfalls könne jedes spanische Gericht feststellen, dass eine gesetzliche Vorschrift gegen das Unionsrecht verstoße, ohne dass eine Entscheidung des Gerichtshofs in diesem Sinne ergehen müsse.

- 152 Da der Schaden im vorliegenden Fall aus einer Rechtsvorschrift mit allgemeiner Wirkung resultiere, könne diese Frist erst ab der Veröffentlichung des Urteils, mit dem die Rechtswidrigkeit dieser Rechtsvorschrift festgestellt werde, zu laufen beginnen, da nur diese Veröffentlichung es ermögliche, von dieser Rechtswidrigkeit und damit vom Schaden Kenntnis zu nehmen. Die Veröffentlichung in einem Amtsblatt gehöre zu den wirksamsten Mitteln, um ein rechtliches Ereignis bekannt zu machen.
- 153 Außerdem bedeute die Tatsache, dass die Frist ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Urteils laufe, nicht, dass eine Klage nicht vor diesem Zeitpunkt auf dem ordentlichen Rechtsweg sowie gemäß der allgemeinen Regelung über die Haftung der öffentlichen Hand nach Art. 106 der Verfassung in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 erhoben werden könne.
- 154 Zur zeitlichen Begrenzung der ersatzfähigen Schäden führt das Königreich Spanien aus, dass aus den Rn. 68 und 69 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Gutiérrez Naranjo u. a. (C-154/15, C-307/15 und C-308/15, EU:C:2016:980), hervorgehe, dass es trotz einer Feststellung der Unionsrechtswidrigkeit erforderlich sei, endgültige rechtliche Situationen zu beachten. In diesem Zusammenhang hebt es noch einmal hervor, dass Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 wie Abs. 4 dieses Artikels eine zusätzliche Fallgestaltung betreffe, in der eine Frist wieder eröffnet werde, die bei den ordentlichen Rechtsbehelfen abgelaufen wäre, was es ermögliche, in Fällen Ersatz zu erlangen, in denen jedwede Entschädigung grundsätzlich ausgeschlossen sei. In diesem Abs. 5 werde eine für den Einzelnen günstige Regel aufgestellt, die die Erhebung einer Haftungsklage ermögliche, deren Ausgang im Widerspruch zu einer bereits rechtskräftig gewordenen Entscheidung stehen könne.
- 155 Jedenfalls könne ein Einzelner vollständigen Ersatz für einen Schaden erlangen, indem er die geeigneten Klagen erhebe, bevor der Anspruch verjährt sei. Das Königreich Spanien verweist insoweit auf Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 1 des Gesetzes 40/2015, der auf den in Art. 32 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten allgemeinen Fall der Haftung der öffentlichen Hand anwendbar sei.
- 156 Zudem sehe die Rechtsprechung nicht vor, dass alle Schäden ersetzt werden müssten, die mit Handlungen im Zusammenhang stünden, bezüglich deren bereits Verjährung eingetreten sei. Es sei unverhältnismäßig, eine absolute Entschädigung für Gesetze zu verlangen, die seit Jahrzehnten in Kraft seien. Vollständiger Ersatz sei kein absoluter Grundsatz, und die potenziellen Folgen für die Staatsfinanzen müssten berücksichtigt werden.

157 Da Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 klarstelle, dass er anwendbar sei, sofern „in [der] Entscheidung[, mit der die Vorschrift für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird,] nichts anderes bestimmt ist“, könne das Gericht, das über die Haftungsklage befinde, den Ersatz je nach den Umständen gestalten und entscheiden, die in dieser Bestimmung vorgesehene zeitliche Begrenzung der ersatzfähigen Schäden nicht anzuwenden.

2) *Würdigung durch den Gerichtshof*

158 Erstens ist zu dem Teil des Vorbringens der Kommission, der Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 betrifft, festzustellen, dass diese Bestimmung vorsieht, dass in den Haftungsfällen, auf die Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 verweist, das Recht, Ersatz zu verlangen, ein Jahr nach der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die gesetzliche Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wird, im Amtsblatt verjährt. Die Kommission beanstandet Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 nur insoweit, als in dieser Bestimmung der Zeitpunkt festgelegt wird, zu dem die Frist für die Verjährung des Anspruchs auf Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen Verstößen gegen das Unionsrecht zu laufen beginnt.

159 Da es aber, wie in Rn. 106 des vorliegenden Urteils festgestellt, gegen den Grundsatz der Effektivität verstößt, wenn der Ersatz des Schadens, der einem Einzelnen durch einen Verstoß des nationalen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden ist, von der Voraussetzung abhängig gemacht wird, dass es eine Entscheidung des Gerichtshofs gibt, mit der ein Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht festgestellt wird oder aus der sich die Unvereinbarkeit der schadenstiftenden Handlung oder Unterlassung mit dem Unionsrecht ergibt, verstößt es ebenfalls gegen diesen Grundsatz, wenn für den Beginn der Frist für die Geltendmachung des Anspruchs auf Haftung des Gesetzgebers für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht allein auf die Veröffentlichung einer solchen Entscheidung im Amtsblatt abgestellt wird.

160 In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen des Königreichs Spanien zurückzuweisen, wonach ein Geschädigter auf der Grundlage der ordentlichen Rechtsbehelfe sowie über die in Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes 40/2015 vorgesehene allgemeine Regelung über die Haftung der öffentlichen Hand einen vollständigen Ersatz seines Schadens erlangen könne. Wie aus den Rn. 63 bis 82 des vorliegenden Urteils hervorgeht, gewährleistet zum einen keines der Verfahren und keiner der Rechtsbehelfe, auf die sich das Königreich Spanien berufen hat, dass die Haftung des Staates für dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht unter allen Umständen eintreten kann, unter denen einem Einzelnen durch einen solchen Verstoß des Gesetzgebers ein Schaden entstanden ist. Zum anderen stellt das Vorliegen einer solchen Entscheidung gemäß dem Wortlaut der streitigen Bestimmungen

eine Voraussetzung dar, die zwangsläufig erfüllt sein muss, bevor eine solche Klage überhaupt erhoben werden kann.

- 161 Infolgedessen ist festzustellen, dass der Teil des Vorbringens der Kommission, der den Beginn der in Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 des Gesetzes 39/2015 vorgesehenen Verjährungsfrist betrifft, insofern begründet ist, als diese Bestimmung nur Fälle erfasst, in denen eine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt, mit der die Unvereinbarkeit der angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt wird.
- 162 Zweitens ist zur zeitlichen Begrenzung der ersatzfähigen Schäden festzustellen, dass Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 vorsieht, dass im Fall der Haftung, auf den Art. 32 Abs. 5 dieses Gesetzes Bezug nimmt, die Schäden ersetzt werden können, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Entscheidung, mit der die gesetzliche Vorschrift für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wird, eingetreten sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.
- 163 Diese Bestimmung bewirkt also, dass in den Fällen der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen ihm zuzurechnender Verstöße gegen das Unionsrecht die ersatzfähigen Schäden auf diejenigen beschränkt werden, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt eintreten, zu dem die Entscheidung, mit der ein Verstoß des Königreichs Spanien gegen das Unionsrecht festgestellt wird oder aus der sich die Unvereinbarkeit des schadenstiftenden Handelns oder Unterlassens des Gesetzgebers ergibt, im Amtsblatt veröffentlicht wird.
- 164 Zwar ist es in Ermangelung von Unionsvorschriften auf diesem Gebiet Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, den Umfang der Entschädigung sowie die Vorschriften über die Bewertung der durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursachten Schäden festzulegen, doch müssen die nationalen Regelungen, die die Kriterien für die Bestimmung dieses Umfangs und die Festlegung dieser Vorschriften vorsehen, u. a. den Effektivitätsgrundsatz wahren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. November 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, Rn. 93 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 28. Juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, Rn. 39). So hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass der Ersatz der Schäden, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Unionsrecht entstanden sind, dem erlittenen Schaden angemessen sein muss (vgl. Urteile vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 82, sowie vom 29. Juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, Rn. 46), und zwar in dem Sinne, dass damit die tatsächlich erlittenen Schäden gegebenenfalls in vollem Umfang ausgeglichen werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. August 1993, Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335,

Rn. 26, und vom 15. April 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, Rn. 49).

- 165 Vorliegend genügt jedoch die Feststellung, dass das Königreich Spanien verhindert, dass die Geschädigten in jedem Fall einen angemessenen Ersatz ihres Schadens erlangen können, indem es in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 vorsieht, dass Schäden, die Einzelnen durch einen Verstoß des Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstehen, nur dann entschädigt werden können, wenn sie innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung einer Entscheidung des Gerichtshofs eingetreten sind, mit der ein Verstoß des Königreichs Spanien gegen das Unionsrecht festgestellt wird oder aus der sich die Unvereinbarkeit der schadenstiftenden Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers mit dem Unionsrecht ergibt.
- 166 Denn abgesehen davon, dass der Ersatz eines durch den Verstoß des Gesetzgebers gegen das Unionsrecht verursachten Schadens jedenfalls nicht vom Vorliegen einer solchen Entscheidung abhängig gemacht werden darf, bewirkt diese Voraussetzung unter Berücksichtigung der Dauer des Verfahrens, an dessen Ende eine solche Entscheidung erlassen wird, nämlich eines Vertragsverletzungsverfahrens im Sinne von Art. 258 AEUV oder eines Vorabentscheidungsverfahrens im Sinne von Art. 267 AEUV, dass die Erlangung dieses Schadensersatzes praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird. Darüber hinaus wird das Verfahren durch die Anwendung von Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 verlängert, auf den Art. 34 Abs. 1 dieses Gesetzes verweist und der eine endgültige Entscheidung verlangt, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde.
- 167 Diese Voraussetzung verstößt daher ebenfalls gegen den Effektivitätsgrundsatz. Dagegen kann das Königreich Spanien aus den in den Rn. 85, 86 und 88 sowie 63 bis 82 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen weder einwenden, dass Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 einen ergänzenden Rechtsbehelf darstellt, noch die anderen Verfahren oder Rechtsbehelfe ins Feld führen, auf die es sich berufen hat.
- 168 Ebenso wenig hilft der Verweis in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 darauf, dass in dieser Entscheidung „etwas anderes bestimmt“ sein kann, dem Königreich Spanien weiter, da aus dieser Bestimmung eindeutig hervorgeht, dass der Begriff „Entscheidung“ in Bezug auf die Schäden, die sich aus einem dem Gesetzgeber zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht ergeben, auf die „Entscheidung, mit der ... die Vorschrift für mit dem [Unionsrecht] unvereinbar erklärt wird“ verweist, also auf eine Entscheidung des Gerichtshofs.

- 169 Nach alledem ist festzustellen, dass der Teil des Vorbringens der Kommission zu der in Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des Gesetzes 40/2015 vorgesehenen zeitlichen Begrenzung der ersatzfähigen Schäden begründet ist.
- 170 Infolgedessen ist der ersten Rüge, mit der ein Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz geltend gemacht wird, teilweise stattzugeben.

#### **4. Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz**

##### **a) Vorbringen der Parteien**

- 171 Mit ihrer zweiten Rüge macht die Kommission geltend, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es in Art. 32 Abs. 5 Buchst. a und b des Gesetzes 40/2015 als Voraussetzung für die Auslösung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen das Unionsrecht vorsehe, dass die verletzte Rechtsvorschrift bezwecken müsse, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, bzw. dass der Verstoß hinreichend qualifiziert sein müsse, gegen seine Verpflichtungen aus dem Äquivalenzgrundsatz verstoße.
- 172 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehe hervor, dass der Äquivalenzgrundsatz nicht nur bei der Beurteilung der verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, die die Klagen auf Haftung des Staates für durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursachte Schäden regelten, sondern auch bei der Beurteilung der materiellen Voraussetzungen für die Erhebung dieser Klagen zum Tragen komme. Dass Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 die drei Voraussetzungen wiedergebe, die gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausreichend seien, um die Haftung eines Mitgliedstaats für Schäden auszulösen, die er Einzelnen durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursache, sei unerheblich, da das nationale Recht diese drei Voraussetzungen nur aufstellen dürfe, wenn sie auch für ähnliche Schadensersatzklagen ohne unionsrechtlichen Bezug gälten, da andernfalls gegen den Äquivalenzgrundsatz verstoßen würde.
- 173 Im vorliegenden Fall seien die beiden in Rn. 171 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen in Art. 32 Abs. 4 des Gesetzes 40/2015 aber in Bezug auf die Auslösung der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln im Fall eines Verstoßes gegen die Verfassung nicht vorgesehen, obwohl sich aus dem Urteil vom 26. Januar 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39), ergebe, dass Staatshaftungsklagen, die auf der Grundlage eines Verstoßes gegen das Unionsrecht durch eine gesetzliche Vorschrift erhoben würden, und solche, die auf der Grundlage eines vom Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) festgestellten Verstoßes gegen die Verfassung durch eine gesetzliche Vorschrift erhoben würden, unter Berücksichtigung ihres Gegenstands und ihrer wesentlichen Merkmale für die Zwecke der Anwendung des Äquivalenzgrundsatzes ähnlich seien.

- 174 Das Königreich Spanien hält die zweite Rüge der Kommission für unbegründet, da diese beiden Klagen nicht als ähnlich angesehen werden könnten. Die Fälle der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes könnten sich von den Fällen der Unionsrechtswidrigkeit einer Rechtsvorschrift deutlich unterscheiden, da manche Fälle der Verfassungswidrigkeit z. B. keinen Verstoß gegen Rechte Einzelner betreffen. Zudem bestehe zwischen der Haftung des Staates für einen Verstoß gegen das Unionsrecht und derjenigen, die sich aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes ergebe, ein wesentlicher Unterschied, da Letztere die Ungültigerklärung des Gesetzes *ex tunc* mit sich bringe, so dass die Verwaltungsrechtsakte, die aufgrund eines später für verfassungswidrig erklärten Gesetzes erlassen worden seien, ebenfalls mit diesem Mangel behaftet seien. Dies sei bei einer Entscheidung des Gerichtshofs, mit der eine Vertragsverletzung festgestellt werde, oder einer in einem Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Entscheidung nicht der Fall.
- 175 Selbst unter der Annahme, dass diese beiden Klagen ähnlich seien, kodifiziere Art. 32 Abs. 5 des Gesetzes 40/2015 außerdem nur die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs festgelegten Voraussetzungen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen. Diese Voraussetzungen seien der Regelung über die Staatshaftung in Spanien immanent, und zwar auch in den Haftungsfällen, die sich aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Vorschrift ergäben. Es handele sich also jedenfalls um einen rein formalen Unterschied.

**b) Würdigung durch den Gerichtshof**

- 176 Gemäß der in Rn. 33 des vorliegenden Urteils bereits angeführten Rechtsprechung hat der Mitgliedstaat vorbehaltlich des Entschädigungsanspruchs, der seine Grundlage unmittelbar im Unionsrecht hat, wenn die in Rn. 31 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt sind, die Folgen des durch den Verstoß gegen das Unionsrecht entstandenen Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben.
- 177 Mangels einer einschlägigen Unionsregelung ist es nämlich Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahren für die Klagen auszugestalten, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei der Äquivalenzgrundsatz jedoch verlangt, dass die im nationalen Schadensersatzrecht festgelegten Voraussetzungen nicht weniger günstig sein dürfen als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a., C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428, Rn. 41 bis 43 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 19. Mai 2011, Iulia u. a., C-452/09, EU:C:2011:323, Rn. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 178 Der Äquivalenzgrundsatz bildet somit den Rahmen für die Verfahrensautonomie, über die die Mitgliedstaaten verfügen, wenn sie das

Unionsrecht umsetzen und dieses keine einschlägige Bestimmung enthält. Daraus folgt, dass dieser Grundsatz im Bereich der Haftung des Staates für Verstöße gegen das Unionsrecht nur dann zum Tragen kommt, wenn diese Haftung auf der Grundlage des Unionsrechts ausgelöst wird und wenn folglich die entsprechenden Voraussetzungen, wie sie in Rn. 31 des vorliegenden Urteils aufgeführt sind, erfüllt sind (vgl. entsprechend Urteil vom 9. Dezember 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie* u. a., C-568/08, EU:C:2010:751, Rn. 92).

- 179 Wie auch der Generalanwalt in Nr. 122 seiner Schlussanträge festgestellt hat, kann der Äquivalenzgrundsatz nämlich keine Pflicht für die Mitgliedstaaten begründen, die Entstehung eines Entschädigungsanspruchs unter günstigeren Voraussetzungen als den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgesehenen zuzulassen.
- 180 Im vorliegenden Fall will die Kommission mit ihrer zweiten Rüge nicht die Voraussetzungen in Frage zu stellen, unter denen in Spanien der Grundsatz der Haftung des Staates für ihm zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht, wie er vom Gerichtshof definiert wurde, umgesetzt wird, sondern die Voraussetzungen für den Eintritt der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen ihm zuzurechnender Verstöße gegen das Unionsrecht, wie sie im spanischen Recht definiert sind und bei denen im Übrigen feststeht, dass sie die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Voraussetzungen getreu übernehmen.
- 181 Wie sich aus der Feststellung in Rn. 179 des vorliegenden Urteils ergibt, kommt selbst unter der Voraussetzung, dass die Voraussetzungen für den Eintritt der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln wegen ihm zuzurechnender Verstöße gegen das Unionsrecht weniger günstig sind als die Voraussetzungen für den Eintritt der Haftung des Staates für gesetzgeberisches Handeln bei Verstößen gegen die Verfassung, der Äquivalenzgrundsatz in einem solchen Fall nicht zur Anwendung.
- 182 Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits mehrfach klargestellt, dass die Mitgliedstaaten zwar vorsehen können, dass ihre Haftung unter weniger strengen als den vom Gerichtshof genannten Voraussetzungen ausgelöst wird, diese Haftung beruht dann jedoch nicht auf dem Unionsrecht, sondern auf dem nationalen Recht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur* und *Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 66, sowie vom 8. Juli 2021, *Koleje Mazowieckie*, C-120/20, EU:C:2021:553, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 183 Generell kann der Äquivalenzgrundsatz im Übrigen nicht so verstanden werden, dass er einen Mitgliedstaat verpflichtete, die günstigste innerstaatliche Regelung auf alle Klagen zu erstrecken, die auf einem bestimmten Rechtsgebiet erhoben werden (vgl. Urteil vom 26. Januar 2010, *Transportes Urbanos y*

Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 184 Ferner hat der Gerichtshof zwar, wie die Kommission vorträgt, wiederholt klargestellt, dass sowohl die formalen als auch die materiellen Voraussetzungen, die in den nationalen Rechtsvorschriften über den Ersatz von durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verursachten Schäden festgelegt sind, insbesondere nicht weniger günstig sein dürfen als bei ähnlichen Rechtsbehelfen, die nur nationales Recht betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. November 1991, Francovich u. a., C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428, Rn. 43, vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 98 und 99 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 17. April 2007, AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, Rn. 89 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Rechtsprechung bezieht diese Klarstellung aber immer eindeutig auf die Voraussetzungen, die in den nationalen haftungsrechtlichen Vorschriften für den Fall festgelegt sind, dass der Schadensersatzanspruch auf der Grundlage des Unionsrechts entstanden ist.
- 185 Daraus folgt, dass die zweite Rüge auf einem fehlerhaften Verständnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs beruht. Sie ist deshalb als unbegründet zurückzuweisen.
- 186 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Grundsatz der Effektivität verstoßen hat, dass es die streitigen Bestimmungen erlassen und beibehalten hat, soweit diese Bestimmungen den Ersatz von Schäden, die Einzelnen durch einen Verstoß des spanischen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden sind, knüpfen an
- die Voraussetzung, dass eine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt, mit der die Unvereinbarkeit der angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt wird;
  - die Voraussetzung, dass der Geschädigte bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde, ohne Ausnahmen für die Fälle vorzusehen, in denen sich der Schaden unmittelbar aus einer unionsrechtswidrigen Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers ergibt, ohne dass eine anfechtbare Verwaltungshandlung vorläge;
  - eine Verjährungsfrist von einem Jahr ab der Veröffentlichung der Entscheidung des Gerichtshofs, mit der die Unvereinbarkeit der angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt wird, im Amtsblatt, so dass nur die Fälle erfasst werden, in denen eine solche Entscheidung vorliegt, und

- die Voraussetzung, dass nur Schäden ersetzt werden können, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt dieser Veröffentlichung entstanden sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.

#### **IV. Kosten**

187 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.

188 Da die Kommission und das Königreich Spanien jeweils beantragt haben, der anderen Partei die Kosten aufzuerlegen, und jeweils teils obsiegt haben, teils unterlegen sind, trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Grundsatz der Effektivität verstoßen, dass es Art. 32 Abs. 3 bis 6 und Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 der Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz 40/2015 über die rechtliche Regelung des öffentlichen Sektors) vom 1. Oktober 2015 sowie Art. 67 Abs. 1 Unterabs. 3 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, soweit diese Bestimmungen den Ersatz von Schäden, die Einzelnen durch einen Verstoß des spanischen Gesetzgebers gegen das Unionsrecht entstanden sind, knüpfen an**
  - die Voraussetzung, dass eine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt, mit der die Unvereinbarkeit der angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt wird;
  - die Voraussetzung, dass der Geschädigte bei irgendeiner Instanz eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde, ohne Ausnahmen für die Fälle vorzusehen, in denen sich der Schaden unmittelbar aus einer unionsrechtswidrigen Handlung oder Unterlassung des Gesetzgebers ergibt, ohne dass eine anfechtbare Verwaltungshandlung vorläge;
  - eine Verjährungsfrist von einem Jahr ab der Veröffentlichung der Entscheidung des Gerichtshofs, mit der die Unvereinbarkeit der

**angewandten gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht festgestellt wird, im *Amtsblatt der Europäischen Union*, so dass nur die Fälle erfasst werden, in denen eine solche Entscheidung vorliegt, und**

- die Voraussetzung, dass nur Schäden ersetzt werden können, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt dieser Veröffentlichung entstanden sind, sofern in dieser Entscheidung nichts anderes bestimmt ist.**
- 2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**
  - 3. Die Europäische Kommission und das Königreich Spanien tragen ihre eigenen Kosten.**