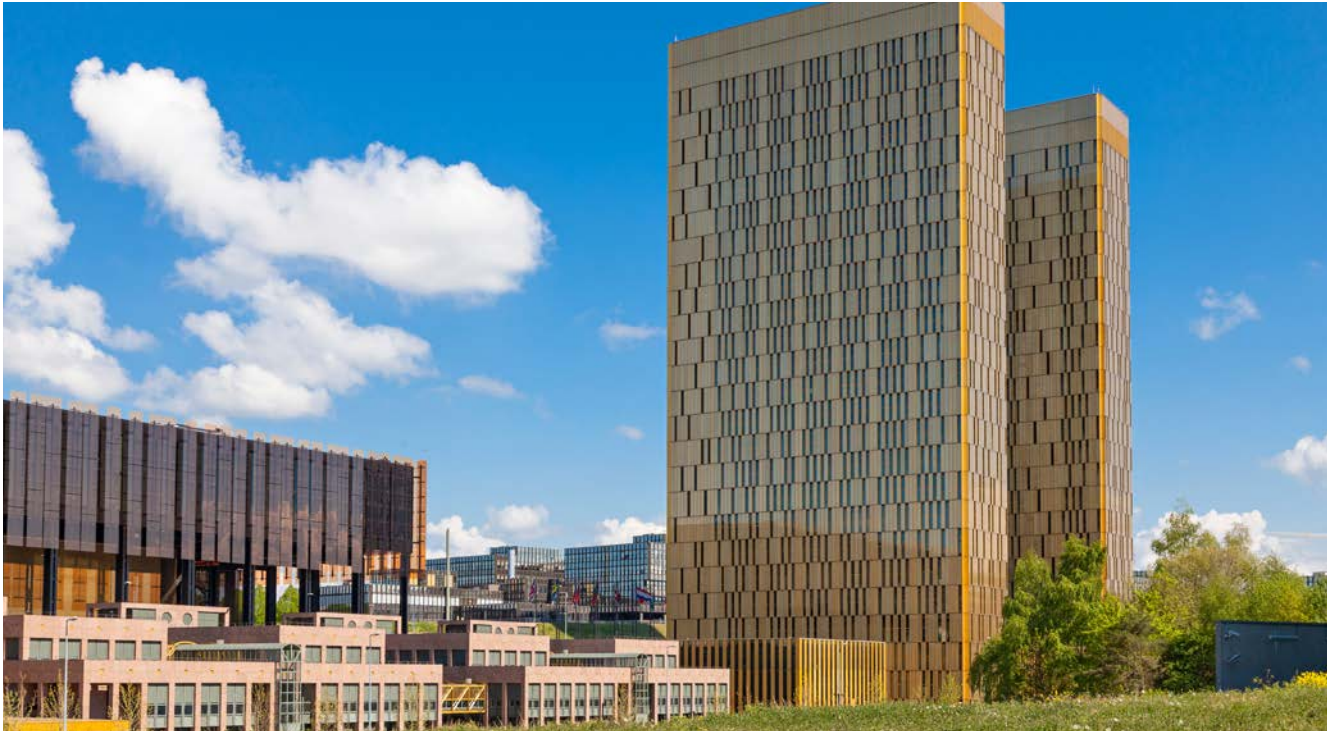


Das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

Kommission und Mitgliedstaaten ringen um die Beachtung des Unionsrechts

Verbraucherschutz, Besteuerung, Umwelt – das Unionsrecht durchdringt mittlerweile alle Bereiche des täglichen Lebens. Die Europäische Kommission stellt als Hüterin der Verträge sicher, dass die Mitgliedstaaten das Unionsrecht korrekt anwenden. Und auch die Mitgliedstaaten sind daran interessiert, dass alle sich an die Regeln halten. Als Durchsetzungsinstrument sehen die EU-Verträge das Vertragsverletzungsverfahren vor.



Der vorliegende Artikel ist der zweite von drei Beiträgen zu den wichtigsten Verfahrensarten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Nachdem es in der Juni-Ausgabe um die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gerichtshofs sowie um das zahlenmäßig bedeutendste Verfahren – das Vorabentscheidungsverfahren – ging, befasst sich dieser Beitrag mit einem streitigen Verfahren, dem Vertragsverletzungsverfahren. Mit diesem Verfahren kann die Einhaltung des europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten überprüft und gerichtlich durchgesetzt werden.

Zahlenmäßig bewegen sich Vertragsverletzungsverfahren im unteren Bereich der Verfahren vor dem Gerichtshof: Im Jahr 2017 waren von 739 neuen Rechtssachen lediglich 44 Vertragsverletzungsklagen, was einem Anteil von etwa sechs Prozent entspricht. Dennoch ist das Vertragsverletzungsverfahren ein wichtiges Instrument, um eine korrekte Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten. In diesem Beitrag werden Bedeutung und Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens vorgestellt und die Beteiligung der Bundesregierung in der Praxis erläutert.

I. Bedeutung des Vertragsverletzungsverfahrens

Die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten ist von zentraler Bedeutung für das Funktionieren der Europäischen Union. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten selbst für die Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung des Unionsrechts verantwortlich. Dazu stellen sie den Unionsbürgern nationale Rechtsbehelfe und Verfahren zur Verfügung, in denen die Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit dem Unionsrecht überprüft werden kann. Daneben haben die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Unionsrecht in einem gerichtlichen Verfahren vor dem EuGH geltend zu machen. Dazu dient das in den Artikeln 258, 259 und 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelte Vertragsverletzungsverfahren.

In der Praxis lassen sich zwei Arten von Vertragsverletzungsverfahren unterscheiden: Die erste betrifft die Umsetzung

von EU-Richtlinien. Richtlinien sind Rechtsakte der EU, die nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten, sondern von diesen innerhalb einer in der Richtlinie bestimmten Frist in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Wenn ein Mitgliedstaat nach Ablauf der Umsetzungsfrist die Richtlinie nicht oder nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt oder die Europäische Kommission nicht über die vollständige Umsetzung der Richtlinie informiert hat, kann die Europäische Kommission dies im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens rügen. Hier drohen schneller als in den übrigen Verfahren finanzielle Sanktionen durch den EuGH.

Die andere Art von Verfahren betrifft sonstige Verstöße eines Mitgliedstaats gegen geltendes Unionsrecht. Infrage kommen etwa der Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, z. B. in Form diskriminierender Besteuerungsregelungen, die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit etwa in Form von Berufszugangshindernissen, andere Eingriffe in die Grundfreiheiten, die fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien oder auch Verstöße gegen Richtlinien und Verordnungen bei deren Anwendung.

II. Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens

Das Vertragsverletzungsverfahren kann von der Europäischen Kommission und von den Mitgliedstaaten eingeleitet werden. Praktisch weitaus bedeutender ist der erste Fall, Vertragsverletzungsklagen zwischen den Mitgliedstaaten sind dagegen äußerst selten. Das Verfahren gliedert sich in zwei Phasen: das außergerichtliche Vorverfahren und das anschließende gerichtliche Verfahren vor dem EuGH.

1. Das Vorverfahren

Bevor eine Vertragsverletzungsklage vor dem EuGH erhoben werden kann, ist ein Vorverfahren durchzuführen. Ziel dieses kontradiktorischen Verfahrens ist es, unberechtigte Vorwürfe auszuräumen und gegebenenfalls bestehende Verstöße zu beseitigen. Denn allein die Tatsache, dass ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt wird, lässt noch nicht den Schluss zu, dass dieser Vorwurf auch wirklich begründet ist.

Leitet die Europäische Kommission ein Verfahren ein, wendet diese sich zunächst mit einem Mahnschreiben an den Mitgliedstaat. Mit diesem Schreiben wird der betroffene Mitgliedstaat über die Auffassung der Europäischen Kommission hinsichtlich eines Verstoßes in Kenntnis gesetzt

und aufgefordert, diesen abzustellen. Er erhält die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wenn die Europäische Kommission weiterhin von einem Vertragsverstoß überzeugt ist, kann sie eine sog. begründete Stellungnahme abgeben und damit den nächsten Verfahrensschritt einleiten. Auch hier erhält der Mitgliedstaat eine i. d. R. zweimonatige Antwortfrist. Kommt der Mitgliedstaat der Aufforderung der Europäischen Kommission zur Beseitigung des Verstoßes nicht nach, ist der Klageweg zum EuGH eröffnet. In der Praxis ist es üblich, dass die Europäische Kommission und der Mitgliedstaat sich im Vorverfahren in einen Austausch begeben, in welchem die Vorwürfe und mögliche Lösungen diskutiert werden. Der Großteil der Vorwürfe kann auf diese Art ausgeräumt werden, ohne dass es zu einer Klageerhebung kommt.

Wenn ein Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat vorgehen möchte, ist ebenfalls zunächst ein Vorverfahren durchzuführen. Die Europäische Kommission übernimmt dabei die Rolle einer Vermittlerin zwischen den Mitgliedstaaten. Der Mitgliedstaat stellt zunächst einen Antrag auf Verfahrenseinleitung bei der Europäischen Kommission. Diese gibt sodann beiden Mitgliedstaaten Gelegenheit zu einer schriftlichen und mündlichen Stellungnahme, bevor sie selbst eine abschließende gutachterliche Stellungnahme abgeben kann. Mit Ablauf von drei Monaten ab Antragstellung kann der Mitgliedstaat, der das Vorverfahren angestoßen hat, Klage vor dem EuGH erheben.

2. Das erste gerichtliche Verfahren vor dem EuGH

Mit der Klageerhebung wird das gerichtliche Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH in Gang gesetzt. Es umfasst in der Regel einen schriftlichen und einen mündlichen Verfahrensabschnitt. Nach der mündlichen Verhandlung ergehen die Schlussanträge des Generalanwalts und anschließend das Urteil des EuGH.

Das Klageverfahren vor dem EuGH dauert, abhängig von der Komplexität der vorgeworfenen Verstöße, durchschnittlich 20 Monate. Mit seinem Urteil stellt der EuGH fest, ob der Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Unionsverträgen verstoßen hat. Bei einem stattgebenden Urteil trifft den Mitgliedstaat im Anschluss die Pflicht, die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, um den Verstoß zu beseitigen. So müssen etwa Gesetze geändert werden, die mit dem Unionsrecht nicht in Einklang stehen, oder eine unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis angepasst werden.

In den Fällen, in denen es zur Klageerhebung durch die Europäische Kommission kommt, ist diese häufig erfolgreich. So gab der EuGH im Jahr 2016 insgesamt in 27 Fällen den Klagen statt; nur vier Klagen wurden abgewiesen. 2017 gab der EuGH allen zwanzig Klagen statt. Deutschland wurde in den letzten fünf Jahren elf Mal vollumfänglich oder zum Teil verurteilt, in drei Fällen wurde die Klage abgewiesen.

Vertragsverletzungsverfahren der Mitgliedstaaten untereinander sind sehr selten. Ein Beispiel ist die Klage Belgiens gegen Spanien, in der Belgien die restriktiven spanischen Regelungen zur Herkunftsbezeichnung „Rioja“ für Rotwein rügte. In einem anderen Fall klagte Ungarn gegen die slowakische Republik wegen eines Einreiseverbots für den ungarischen Präsidenten. In beiden Fällen wies der EuGH die Klage ab. Ein aktuelles Beispiel ist die Klage Österreichs gegen die Bundesrepublik wegen der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Pkw („PKW-Maut“).

3. Das zweite gerichtliche Verfahren vor dem EuGH und die Verhängung finanzieller Sanktionen

Wenn ein Mitgliedstaat seiner Pflicht aus dem Urteil nicht nachkommt, kann der EuGH finanzielle Sanktionen verhängen. Dies setzt grundsätzlich ein erneutes Gerichtsverfahren voraus: das Zwangsgeldverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV. Die Europäische Kommission erhebt hierfür eine neue Vertragsverletzungsklage gegen den Mitgliedstaat und beantragt die Verhängung finanzieller Sanktionen.

Stellt der EuGH fest, dass der Mitgliedstaat das Urteil, in dem die Vertragsverletzung festgestellt wurde, nicht umgesetzt hat, kann er finanzielle Sanktionen verhängen. In Betracht kommen ein Zwangsgeld und/oder ein Pauschalbetrag. Der Pauschalbetrag ist ein einmalig aufgrund einer festgestellten Vertragsverletzung zu zahlender Geldbetrag und stellt eine Sanktionierung der Rechtsverletzung für die Zeit bis zum Urteil dar. Im Gegensatz dazu ist das Zwangsgeld auf die Beseitigung des Verstoßes gerichtet und gilt also für die Zeit nach dem EuGH-Urteil. Es wird zumeist nach Tagen berechnet und ist ab dem Tag der Zustellung des Urteils im Zwangsgeldverfahren bis zum Tag der Beseitigung der Vertragsverletzung zu zahlen. Die Europäische Kommission hat in einer jährlich aktualisierten Mitteilung Richtlinien für die Höhe der Sanktionen aufgestellt, die sie ihren Anträgen in den Verfahren vor dem EuGH zugrunde legt. Danach berechnet die Europäische Kommission den Tagessatz für das Zwangsgeld durch die Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags (700 Euro) mit einem Schwerekoeffizienten

und einem Dauerkoeffizienten sowie einem festen Länderfaktor. Für Deutschland beträgt der Mindestsatz für das Zwangsgeld 14.350 Euro pro Tag, der Höchstsatz 861.000 Euro täglich. Beantragt die KOM in einem Verfahren gegen Deutschland einen Pauschalbetrag, so würde dieser mindestens 11.832.000 Euro betragen. Der Gerichtshof ist allerdings nicht an die Anträge der Europäischen Kommission gebunden und setzt die finanzielle Sanktion eigenständig fest.

Durch den Vertrag von Lissabon wurden die Regelungen zu den finanziellen Sanktionen verschärft. Der EuGH kann auf Antrag der Europäischen Kommission nunmehr bereits im ersten gerichtlichen Verfahren finanzielle Sanktionen verhängen, wenn es sich um Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung einer Richtlinie handelt. Die Europäische Kommission hat von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht. Bisher hat sie sich jedoch darauf beschränkt, lediglich ein Zwangsgeld zu beantragen. Sofern der Mitgliedstaat seiner Umsetzungspflicht noch während des Gerichtsverfahrens nachkam, konnte er damit eine finanzielle Sanktion vermeiden. Die Europäische Kommission hat im Januar 2017 jedoch angekündigt, künftig zusätzlich die Verhängung eines Pauschalbetrags zu beantragen, damit der EuGH die Dauer des Verstoßes bis zu seiner Abstellung sanktionieren kann. Darin drückt sich die Bedeutung aus, die die Europäische Kommission der fristgerechten Umsetzung von Richtlinien beimisst. Einzige Einschränkung für den EuGH: Er kann in diesen Verfahren mit der Festsetzung von Sanktionen nicht über den Antrag der Europäischen Kommission hinausgehen.

Noch nicht durch den Gerichtshof geklärt ist die Frage, ob die Verhängung finanzieller Sanktionen im ersten Verfahren nur bei vollständiger Nichtumsetzung zulässig ist oder auch in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten eine Richtlinie teilweise umgesetzt haben.

III. Beteiligung der Bundesregierung in der Praxis

Die Bundesregierung kann als Klägerin, Beklagte und Streithelferin an einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof beteiligt sein. In allen Fällen spielt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine zentrale Rolle. Wird ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, leitet das BMWi die Schreiben der Europäischen Kommission den zuständigen Fachressorts zu. Die abgestimmten Antwortentwürfe werden nach einer europarechtlichen Prüfung durch das Europarechtsreferat des



BMWi wiederum über die Ständige Vertretung bei der EU an die Kommission übermittelt.

Ziel der Beteiligung im Vorverfahren ist es, die Überführung in ein Klageverfahren vor dem EuGH nach Möglichkeit zu vermeiden. Dazu suchen die zuständigen Fachressorts gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Verhandlungsweg mit der Europäischen Kommission nach Lösungen. Für die Mitgliedstaaten bietet das Vorverfahren zum einen die Gelegenheit, der Europäischen Kommission zusätzliche Erläuterungen zur nationalen Rechtslage zu geben und so möglicherweise den Verdacht eines Vertragsverstoßes auszuräumen. Es kann auch Einigkeit über die Auslegung der anwendbaren Vorschriften des Unionsrechts hergestellt werden. Zum anderen gibt es auch die Möglichkeit, dass ein Mitgliedstaat seine Vorschriften anpasst.

Kommt es dennoch zum Klageverfahren, nimmt in der Regel das Prozessrechtsreferat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Gerichtshof wahr. Dies gilt auch dann, wenn der beanstandete Verstoß nicht der Bundesebene anzu-

lasten ist, sondern den Ländern, den Kommunen oder anderen staatlichen Einrichtungen.

Beispiele für Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik sind zwei Klagen bezüglich der Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets. Die Europäische Kommission rügte dabei verschiedene Mängel, etwa eine vermeintlich fehlende Unabhängigkeit der Netzbetreibergesellschaften der Deutschen Bahn. Der EuGH wies die Klagen überwiegend ab und stellte lediglich eine unzureichende Umsetzung von Richtlinienvorgaben zur Rechnungslegung fest. In einem anderen Vertragsverletzungsverfahren rügte die Europäische Kommission die deutsche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, weil nach deutschem Recht bestimmte Dienstleistungen (etwa solche im Zusammenhang mit Hochwasserschutz oder die Wasserentnahme zu industriellen Bewässerungszwecken) nicht unter den Begriff „Wasserdienstleistungen“ fielen. Der EuGH bestätigte die deutsche Auslegung als richtlinienkonform und wies die Klage ab. Negativ für Deutschland ging dagegen jüngst ein Verfahren aus, in dem die Europäische Kommission die hohe Nitratbelastung beanstandete.

Bei Vertragsverletzungsverfahren gegen andere Mitgliedstaaten kann sich die Bundesregierung als Streithelferin beteiligen. Das erfolgt in der Regel auf Seiten eines anderen Mitgliedstaats und ist vor allem in Fällen sinnvoll, in denen das deutsche Recht vergleichbare Bestimmungen wie die angegriffenen enthält oder Rechtsfragen von allgemeiner unionsrechtlicher und europapolitischer Bedeutung berührt sind. Die Streithilfe kann sich dabei auch auf Teile einer Vertragsverletzungsklage beziehen.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wertet die wöchentlich im Amtsblatt der EU veröffentlichten neuen Vertragsverletzungsklagen gegen andere Mitgliedstaaten aus und informiert die betroffenen Fachressorts sowie Bundestag und Bundesrat. Das jeweils zuständige Fachressort teilt dann innerhalb einer Monatsfrist mit, ob es eine Prozessbeteiligung für erforderlich hält. Das Prozessrechtsreferat des BMWi fertigt in Abstimmung mit den zuständigen Stellen einen Schriftsatz und übernimmt grundsätzlich auch die Prozessvertretung in der sich gegebenenfalls anschließenden mündlichen Verhandlung vor dem EuGH in Luxemburg.

IV. Fazit und Ausblick

Die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist der Beginn eines kontradiktorischen Verfahrens zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission mit dem Ziel der einheitlichen Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten. In den meisten Fällen können die erhobenen Vorwürfe im Rahmen des Vorverfahrens ausgeräumt und Lösungen für etwaige Verstöße gefunden werden. Nur in wenigen Fällen erhebt die Europäische Kommission Klage beim EuGH. Klagen von Mitgliedstaaten untereinander sind noch seltener und stellen die absolute Ausnahme dar. Gegen Deutschland wurden im Jahr 2017 zwei Klagen eingereicht, davon eine von der Europäischen Kommission (zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) und eine von Österreich (zur „Pkw-Maut“).

Hinsichtlich der finanziellen Sanktionen im gerichtlichen Verfahren hat die Europäische Kommission eine Verschärfung in Verfahren wegen der Nichtumsetzung von Richtlinien angekündigt. Jedoch bleibt abzuwarten, wie der EuGH darauf reagieren wird. Gegen die Bundesregierung sind bislang keine finanziellen Sanktionen verhängt worden. Das ist nicht zuletzt auf den engen und frühzeitig ansetzenden Monitoring-Prozess des BMWi und die gute Zusammenarbeit mit den Fachressorts zurückzuführen.

Kontakt: Thomas Henze, Dr. Sonja Eisenberg
Referat: Vertretung der Bundesrepublik Deutschland
vor den europäischen Gerichten