

Verstoß bereits „weitgehend“ beseitigt sei²⁰⁸ bzw. keinen nachteiligen Einfluss auf das Funktionieren des Europäischen Marktes habe.²⁰⁹ Ebenso wenig greift der Einwand durch, dass wegen des Vorrangs des Europarechts eine Änderung nationaler Vorschriften bzw. innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen ohnehin entbehrlich seien, denn bereits der Schein anderslautenden nationalen Rechts kann die Einhaltung des Unionsrechts gefährden.²¹⁰ Die Mitgliedstaaten können sich auch nicht auf europarechtskonforme Änderungen in ihrer Rechtsordnung berufen, wenn diese erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist erlassen wurden (vgl. → Rn. 38). Die Spruchpraxis des EuGH zeigt, dass den beklagten Mitgliedstaaten neben der soeben bereits erwähnten Geltendmachung höherer Gewalt im Grunde nur zwei Möglichkeiten der Verteidigung bleiben: Zum einen das – praktisch seltene – Bestreiten des ihnen zur Last gelegten Sachverhaltes und zum anderen die – regelmäßig vorgetragene – Darlegung, dass ihr Verhalten aus Rechtsgründen keinen Vertragsverstoß darstelle.²¹¹ Die insgesamt restriktive Rechtsprechung hat bewirkt, dass sich die Mitgliedstaaten im Hinblick auf den zu erwartenden Prozessausgang insgesamt nur noch halbherzig gegen die ihnen zur Last gelegten Vertragsverstöße verteidigen.²¹²

D. Die abschließende Entscheidung

I. Feststellungsurteil

Ist das Vertragsverletzungsverfahren begründet, so erlässt der Gerichtshof nach Maßgabe 49 des Art. 260 AEUV ein Feststellungsurteil. Im Falle der Verurteilung eines Mitgliedstaates stellt der EuGH in seiner Entscheidung fest, dass der Mitgliedstaat mit dem konkreten Verhalten gegen Verpflichtungen aus bestimmten Vorschriften des Unionsrechts verstoßen hat. Daraus folgt, dass der EuGH in seiner abschließenden Entscheidung **keine gestaltende Anordnung** in Form einer Aufhebung, Änderung oder im Falle der Unterlassung eine Verpflichtung vornehmen darf.²¹³ Dieses Ergebnis ergibt sich zum einen aus der Kompetenzordnung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, zum anderen explizit aus Art. 260 AEUV.

Obwohl dem Urteil nur eine feststellende Wirkung zukommt, haben die verurteilten 50 Mitgliedstaaten nach den zuvor genannten Vorschriften die sich aus dem Urteil ergebenden Konsequenzen zu ziehen, dh den unionswidrigen Zustand im innerstaatlichen Bereich zu beseitigen und den status quo ante wiederherstellen.²¹⁴ Diese Handlungspflicht trifft

²⁰⁸ EuGH 18.3.1980 – 91/79, Slg. 1980, 1099 (1105) = BeckRS 2004, 73909 – Kommission/Italien.

²⁰⁹ EuGH 11.4.1978 – 95/77, Slg. 1978, 863 (871) = BeckRS 2004, 73957 – Kommission/Niederlande; EuGH 10.4.2003 – C-20/01 und 28/01, Slg. 2003, I-3609 Rn. 37 = NVwZ 2003, 1231 – Kommission/Deutschland.

²¹⁰ EuGH 15.10.1986 – 168/85, Slg. 1986, 2945 (2960 f.) = BeckRS 2004, 71917 – Kommission/Italien; EuGH 11.8.1995 – C-433/93, Slg. 1995, I-2303 (2318 ff.) = ZIP 1995, 1895 – Kommission/Deutschland; EuGH C-253/93, Slg. 1996, I-2423 (2430) = NVwZ 1996, 991 – Kommission/Deutschland; Arnulf The European Union S. 44; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 258 Rn. 58; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 258 Rn. 21; Schwarze/Wunderlich in Schwarze Art. 258 Rn. 30.

²¹¹ Vgl. Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 258 Rn. 34; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 258 Rn. 57; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 258 Rn. 21; Pechstein EU-ProzessR Rn. 297, 307 Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 258 Rn. 29; Wollenschläger, Gemeinschaftsaufsicht über die Rechtsprechung der Mitgliedstaaten, 2006, S. 87.

²¹² Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 258 Rn. 28.

²¹³ Orlepp, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1987, S. 107; Dörr/Lenz EuVerwRS S. 22; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 36; Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2518; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 4, 5; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 258 Rn. 4; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 3; Pechstein EU-ProzessR Rn. 312; Pache/Bielitz DVBl 2006, 325 (331).

²¹⁴ Vgl. dazu iE Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 9 f.; Classen in Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR § 13 Rn. 37; Pechstein EU-ProzessR Rn. 311; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 5 ff.

nicht nur den Mitgliedstaat als solchen, sondern auch alle seine innerstaatlichen Organe.²¹⁵ Obgleich Art. 260 AEUV keine Frist für die Beseitigung des vertragswidrigen Zustands nennt, wird allgemein eine **Pflicht zu unverzüglichem Tätigwerden** angenommen.²¹⁶ Infolge der bloßen Feststellung der Infriktion kann es für die betreffenden Mitgliedstaaten im Einzelfall jedoch schwierig sein, zu ermitteln, welche Maßnahmen sie iE vornehmen müssen, um den gerügten Verstoß zu beseitigen. In solchen Fällen ist der Gerichtshof bemüht, in den Urteilsgründen nähere Hinweise über den Rahmen zu geben, innerhalb dessen die beanstandete Maßnahme noch als vertragskonform angesehen werden wird.²¹⁷ Darüber hinaus kann der Gerichtshof auch im Rahmen des Urteilstenors **Interpretationshilfen** geben, indem er die festgestellte Pflichtverletzung weiter oder enger umschreibt.²¹⁸ Dementsprechend können schon die Kläger ihren Klageantrag formulieren. Grundsätzlich besteht die mitgliedstaatliche Pflicht, den Vertragsverstoß für die Zukunft (ex nunc) zu beseitigen.²¹⁹ Ob die Mitgliedstaaten außerdem gehalten sind, rückwirkend alle Folgen zu beseitigen, die sich aus dem vertragswidrigen Verhalten ergeben, ist in der Literatur heftig umstritten und auch in der Rechtsprechung immer noch nicht eindeutig geklärt.²²⁰ Die Beseitigung von Verstoßfolgen kann jedenfalls durch eine entsprechende Formulierung des Klageantrags zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden, wie es in Verfahren über die Rückforderung europarechtswidriger Beihilfen regelmäßig der Fall ist.²²¹

II. Durchsetzung des vertragskonformen Zustands

- 51 Der Natur des Feststellungsurteils entspricht es, dass eine Vollstreckung gegenüber den Mitgliedstaaten nicht möglich ist.²²² Insoweit ergibt sich eine Diskrepanz zu den im Vertragsverletzungsverfahren ebenfalls möglichen einstweiligen Anordnungen gem. Art. 278, 279 AEUV, mittels derer der Gerichtshof konkrete vorläufige Maßnahmen anordnen kann

²¹⁵ EuGH 14.12.1982 – 314/81, Slg. 1982, 4337 (4360 f.) = BeckRS 2004, 70739 – Procureur de la République/Alex Waterkeyn und andere; vgl. auch Borchardt in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB Abschn. P Kap. I Rn. 47; Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 260 Rn. 4 f.; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 9; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 260 Rn. 9, 10; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 6; Ehlers Jura 2007, 684.

²¹⁶ EuGH 19.1.1993 – C-101/91, Slg. 1993, I-191 (206) = BeckRS 2004, 74039 – Kommission/Italien; EuGH 4.7.2000 – C-387/97, Slg. 2000, I-5047 Rn. 82 = EuR 2000, 768 – Kommission/Griechenland; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 37; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 5; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 260 Rn. 8; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 5; Waldhoff, Rückwirkung von EuGH-Entscheidungen, 2006, S. 29.

²¹⁷ El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 36; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 6; Pechstein EU-ProzessR Rn. 309.

²¹⁸ EuGH 12.7.1973 – 70/72, Slg. 1973, 813 (829) = NJW 1974, 434 – Kommission/Deutschland; EuGH 20.9.1990 – C-5/89, Slg. 1990, I-3437 (3459) = NVwZ 1990, 1161 – Kommission/Deutschland; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 6; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 3; Wollenschläger, Die Gemeinschaftsaufsicht über die Rechtsprechung der Mitgliedstaaten, 2006, S. 85.

²¹⁹ Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2631; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 11; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 5; Pache/Bielitz DVBI 2006, 325 (331); Ehlers Jura 2007, 684 (689).

²²⁰ Dafür EuGH C-206/03, Slg. 2006, I-415 Rn. 51 = BeckRS 2005, 70359 – Smithkline; GA Colomer, SchlA 18.4.2002 – C-299/01, Slg. 2002, I-5899 Rn. 23 = BeckRS 2004, 76125 – Kommission/Luxemburg; Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 260 Rn. 7; Dörr/Lenz EuVerwRS S. 22; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 12 ff.; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 7; krit. dagegen Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2635; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 260 Rn. 12; Pechstein EU-ProzessR Rn. 311.

²²¹ Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 260 Rn. 3; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 7, 15; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 4.

²²² Ehlers in Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, § 7 Rn. 34; Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2637; Kotzur in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 260 Rn. 13.

(vgl. dazu ausf. → §§ 17, 18).²²³ Um die Beseitigung der festgestellten Vertragsverletzung durchzusetzen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht, die in ihrer Intensität sehr unterschiedlich sind.

1. Finanzielle Sanktionen. Mit der Verabschiedung des in Maastricht unterzeichneten 52 Vertrages über die Europäische Union ist Art. 171 EGV-Maastricht (Art. 228 EGV-Nizza jetzt Art. 260 AEUV) um einen Abs. 2 ergänzt und das Sanktionsverfahren eingeführt worden.²²⁴ Der Vertrag von Lissabon bewirkte Änderungen zu Abs. 2 und ergänzt Art. 228 EGV-Nizza um einen Abs. 3. Die Schärfungen des Sanktionsregimes sollen die schnellere und effektivere Durchsetzbarkeit der Urteile des Europäischen Gerichtshofs bezwecken.²²⁵ Nach **Art. 260 Abs. 2 AEUV** kann (zum Ermessen vgl. bereits → Rn. 25) die Kommission den Gerichtshof erneut, freilich nur innerhalb des durch das erste Urteil gezogenen Rahmens, anrufen, wenn der betreffende Mitgliedstaat die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen nicht getroffen hat.²²⁶ Im Vergleich mit Art. 228 Abs. 2 EGV-Nizza verlangt Art. 260 Abs. 2 AEUV der Kommission weder eine begründete Stellungnahme noch die Benennung einer Frist ab. Die Neuregelung erlaubt die Anrufung des EuGH bereits im unmittelbaren Anschluss an die Anhörung des betreffenden Mitglieds.²²⁷ Mit der Anrufung des EuGH benennt die Kommission zugleich die Höhe eines von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden „Pauschalbetrags“ oder „Zwangsgelds“, welches sie den Umständen nach für angemessen hält. Stellt der Gerichtshof die Nichtbefolgung seines ersten Urteils fest, so verhängt er die Sanktion der Zahlung des Pauschalbetrags oder des Zwangsgeldes, allerdings ohne hierbei an den Vorschlag der Kommission gebunden zu sein.²²⁸ Auch die vorgeschlagenen Berechnungskriterien sind nicht bindend. Damit werden Art und Höhe der Sanktion den politischen Entscheidungsträgern entzogen und in richterliches Ermessen überführt.²²⁹ Der neu hinzugefügte **Art. 260 Abs. 3 AEUV** ermächtigt den Gerichtshof im Falle eines von der Kommission gerügten mitgliedstaatlichen Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Mitteilung über Umsetzungsmaßnahmen von Richtlinien,²³⁰ bereits mit dem ersten Urteil Sanktionsmittel zu verhängen. Diesem Verstoß wird in der Literatur teilweise auch der Fall fehlender Richtlinienumsetzung, und sogar der Fall fehlerhafter Umsetzung gleichgesetzt.²³¹ Auf Richtlinien, die vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages in Kraft getreten sind, findet das Sanktionsregime des Art. 260 Abs. 3 AEUV hingegen keine Anwendung. Denn bei diesen handelt es sich nicht um Richtlinien, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden.²³² Das erste Urteil zum einstufigen Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 260 Abs. 3 AEUV erging am 8.7.2019, mit welchem der EuGH eine Reihe an Rechtsfragen (insbes. betreffend die Anforderungen an eine

²²³ Vgl. dazu auch EuGH 21.5.1977 – 31/77, Slg. 1977, 921 = BeckRS 2004, 70715 – Kommission/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland; EuGH 16.2.1978 – 61/77, Slg. 1977, 937 (942 f.) = NJW 1978, 1737 – Kommission/Irland; EuGH 16.2.1978 – 61/77, Slg. 1977, 1411 (1414) = NJW 1978, 1737 – Kommission/Irland; EuGH 25.4.1996 – C-87/94, Slg. 1994, I-1395 Rn. 31 = NVwZ 1997, 374 – Kommission/Belgien; EuGH 19.3.1996 – C-120/94, Slg. 1994, I-3037 = BeckRS 2004, 74220 – Kommission/Griechenland; vgl. auch Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 258 Rn. 36 f.; Frenz EuropaR–HdB V Rn. 2586 ff.; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 78.; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 258 Rn. 34.

²²⁴ Steiner/Woods/Twigg-Flesner, EU Law, 9. Aufl. 2006, S. 226.

²²⁵ CONV 636/03 Nr. 28; Frenz EuropaR–HdB V Rn. 2640; Thiele EuR 2010, 30 (34); Wunderlich EuR 2012, 49 (56).

²²⁶ Hammen, Der Konzern 2009, 391 (394).

²²⁷ Borries FS Rengeling, 2008, 485 (502); Frenz EuropaR–HdB V Rn. 2641; Scholl, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 73.

²²⁸ EuGH 4.7.2000 – C-387/97, Slg. 2000, I-5047 Rn. 89 = EuR 2000, 768 – Kommission/Griechenland; EuGH 12.7.2005 – C-304/02, Slg. 2005, I-6263, EuR 2005, 509 – Kommission/Frankreich; Arnall The European Union S. 48; Classen in Schulze/Zuleeg/Kadelbach HdB–EuropaR, 3. Aufl. 2014, § 4 Rn. 59; Huck/Klieve EuR 2006, 413 (418); Kilbey CMLR 2008, 743 (759).

²²⁹ EuGH 12.7.2005 – C-304/02, Slg. 2005, I-6363 Rn. 90 = EuR 2005, 509 – Kommission/Frankreich.

²³⁰ Sabotta ZUR 2008, 72 (73).

²³¹ Steiner ZfRV 2008, 152 (156); Thiele EuR 2010, 30 (35).

²³² Ausf. Wunderlich EuR 2012, 49 (59 f.).

Umsetzungsmittelung der Mitgliedstaaten und den Zeitpunkt der Anordnung von Sanktionen) klärte.²³³

- 53 Die Kommission ist verpflichtet,²³⁴ die in Frage kommenden Sanktionsmittel vor einer Anrufung des EuGH zu benennen. Ausweislich Art. 260 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 AEUV ist der Gerichtshof bei der Verhängung der Sanktionsmittel nach Art. 260 Abs. 3 AEUV allerdings insofern an den Kommissionsvorschlag gebunden, als dass er die Höhe des benannten Betrages wegen des Grundsatzes *ne ultra petita*²³⁵ nicht überschreiten darf.²³⁶
- 54 Während das **Zwangsgeld** die Summe der Tagessätze darstellt, die ein Mitgliedstaat zwischen dem zweiten (unter den Voraussetzungen des Art. 260 Abs. 3 AEUV sogar dem ersten) Urteil und der Behebung des Vertragsverstoßes zu zahlen hat (vgl. sogleich) und somit Beugecharakter aufweist,²³⁷ blieb die Bedeutung des **Pauschalbetrags** lange Zeit ungeklärt. Nunmehr scheint höchstrichterlich festzustehen, dass der Pauschalbetrag eine einmalige finanzielle Sanktion mit Strafcharakter darstellt,²³⁸ die insbes. dann in Betracht kommen kann, wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat und die Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen dies im Einzelfall einfordern.
- 55 Hinsichtlich der Anwendung der finanziellen Sanktionen und der Berechnung des Zwangsgelds hat die Kommission im Laufe der 30-jährigen Geschichte des Vertragsverletzungsverfahrens drei Bekanntmachungen veröffentlicht.²³⁹ Den Bekanntmachungen von 1996 und 1997 war zu entnehmen, dass die Kommission das Zwangsgeld für das geeignetere Mittel ansah, eine schnellstmögliche Beendigung des Verstoßes zu erreichen.²⁴⁰ Die Mitteilung aus dem Jahre 2005 ersetzt die Mitteilungen aus den 90-er Jahren. Abweichend vom Wortlaut der Art. 260 Abs. 2 AEUV, schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, in Zukunft stets die **kumulative Verhängung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag** durchzuführen.²⁴¹ Der EuGH selbst hatte in dem Rechtsstreit zwischen der Kommission und Frankreich erstmalig auf beide Sanktionsmittel zurückgegriffen und seine Vorgehensweise für alle Fälle gerechtfertigt, in denen die Vertragsverletzung von langer Dauer ist und die Tendenz hat, sich fortzusetzen.²⁴² Die Frage, ob eine kumulative Verhängung auch für das Verfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV möglich ist, hat der EuGH bislang noch nicht entschieden.²⁴³
- 56 Die **Höhe des Zwangsgelds** orientiert sich an der Schwere des Verstoßes (Schwerekoeffizient), seiner Dauer (Dauerkoeffizient) und der zur Verhinderung eines erneuten Verstoßes erforderlichen Abschreckungswirkung, wobei diesbezüglich nach der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Stimmenzahl im Rat differenziert wird (Zahlungs-

²³³ Vgl. dazu ausf. Wendenburg EuR 2019, 637 (637 ff.).

²³⁴ Zur Beantragungspflicht der Kommission bzgl. finanzieller Sanktionen s. nur Thiele EuR 2008, 320 (343).

²³⁵ Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht in Bezug auf Art. 260 Abs. 2 AEUV, s. die vorangehenden Bemerkungen sowie Thiele EuR 2008, 320 (329 f.).

²³⁶ EuGH 10.1.2008 – C-70/06, BeckRS 2008, 70012 – Kommission/Portugal; Thiele EuR 2010, 30 (35); zum Grundsatz sa Classen in Schulze/Janssen/Kadelbach HdB-EuropaR § 4 Rn. 102.

²³⁷ SEK(2005) 1658; Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 260 Rn. 12 ff.; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 49 f.; Ehlers Jura 2007, 684 (689); Steiner ZfRV 2008, 152 (153).

²³⁸ EuGH 12.7.2005 – C-304/02, Slg. 2005, I-6363 Rn. 80, 81, EuR 2005, 509 – Kommission/Frankreich; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 51; Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2644; Scholl, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 76; krit. Everling FS Isensee, 2007, 773 (788, 791); Steiner ZfRV 2008, 152 (153); Hammern, Der Konzern 2009, 391 (399).

²³⁹ ABl. 1996 C 242, 6 und ABl. 1997 C 63, 2; SEK(2005) 1658.

²⁴⁰ ABl. 1996 C 242, 6 Ziff. 4.

²⁴¹ SEK(2005) 1658 Rn. 10.3.

²⁴² EuGH 12.7.2005 – C-304/02, Slg. 2005, I-6363 Rn. 81, 82 = EuR 2005, 509 – Kommission/Frankreich; zuvor schon angedacht in: EuGH 22.10.2002 – C-241/01, Slg. 2002, I-9079 = BeckRS 2004, 75366 – National Farmers Union.

²⁴³ Vgl. dazu Wendenburg EuR 2019, 637 (644).

fähigkeitskoeffizient).²⁴⁴ Das beantragte tägliche Zwangsgeld kann diesen Kriterien zufolge minimal 216 EUR für Malta und maximal 914.400 EUR für Deutschland betragen.²⁴⁵ Die Kommission schlägt in ihrer (nicht bindenden) Mitteilung aus dem Jahre 2005 vor, die **Höhe des Pauschalbetrags** unter Berücksichtigung von Gleichbehandlungsgrundsatz und Verhältnismäßigkeitsprinzip durch Multiplikation eines festen Mindestpauschalbetrags mit dem Ergebnis einer komplizierten²⁴⁶ Berechnung, bei dem ein Tagessatz (Schwere- und Zahlungsfähigkeitskoeffizient) mit der Anzahl der Tage der Zuwiderhandlung multipliziert wird, zu errechnen.²⁴⁷ So ergibt sich ein Mindestpauschalbetrag von minimal 180.000 EUR für Malta und maximal 12.700.000 EUR für Deutschland.²⁴⁸

Bisher ist es in einer Reihe von Fällen zur Verhängung finanzieller Sanktion gekommen: 57
Den Anfang machte das Verfahren gegen Griechenland wegen Nichtbeachtung eines Urteils aus dem Jahre 1992. Am 4.7.2000 wurde Griechenland zur Zahlung eines Zwangsgelds iHv 20.000 EUR pro Tag Verzug verurteilt.²⁴⁹ Dabei hat der Gerichtshof – obwohl er weder dem von der Kommission errechneten Betrag von 24.600 EUR zugestimmt noch eine eigene Berechnungsmethode vorgeschlagen hat – die Kriterien der Kommission für die Berechnung des Zwangsgelds grundsätzlich gebilligt.²⁵⁰ Im November 2003 erging ein Zwangsgeldurteil (Zahlung von 624.150 EUR) gegen Spanien, in dem das Gericht den Kommissionsvorschlag herabsetzte. Als „bahnbrechend“ wurde sodann das Urteil des EuGH in der Rechtssache **Kommission gegen Frankreich** empfunden, mit dem das Gericht Frankreich für die Nichtbeachtung eines 14 Jahre zurückliegenden Infraktionsurteils kumulativ zur Zahlung eines Zwangsgeldes und eines Pauschalbetrags verpflichtete (vgl. → R.n. 55). Im jüngsten Urteil des EuGH (Kommission/Portugal) beantragte die Kommission entgegen ihrer Ankündigung, in Zukunft stets auf beide Sanktionsmittel zurückzugreifen, nur die Verhängung eines Zwangsgeldes. Der EuGH, die Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 2005 billigend, stufte jedoch die Höhe des von der Kommission beantragten Zwangsgeldes herab.

War die Einführung finanzieller Sanktionsmöglichkeiten in der Literatur zu Anfang 58 teilweise noch auf Skepsis gestoßen,²⁵¹ wird dem weiter verschärften Sanktionsregime nunmehr nahezu unisono ein erhebliches Maß an Effektivität qua Abschreckungswirkung attestiert.²⁵²

Zweifelhaft erschien zu Beginn, ob ein Mitgliedstaat, der die Erfüllung der ihm obliegen- 59 den Vertragspflichten ernsthaft verweigert, zur Zahlung einer entsprechenden „Geldstrafe“ bereit sein würde. Diese Befürchtung scheint sich bislang angesichts sinkender Urteilsakzeptanz und vermehrt ergehenden Zweiturteilen auch bewahrheitet zu haben.²⁵³ Es wird sich zeigen, ob die Verschärfung über Art. 260 Abs. 3 AEUV Wirkung zeigt.

²⁴⁴ Vgl. ABl. 1996 C 242, 6 Ziff. 5, und ABl. 1997 C 63, 2 Ziff. 3, 4; SEK(2005) 1658 Rn. 14 ff.; Arnall The European Union S. 49; Cremer in Callies/Ruffert EGV Art. 260 Rn. 13 ff.; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 48; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 53 ff.; Pauling EuZW 2006, 492 (493).

²⁴⁵ Vgl. ABl. 1997 C 63, 2 Ziff. 2, 3, 4; SEK(2005) 1658 Rn. 10 sowie Steiner ZfRV 2008, 152 (157).

²⁴⁶ Für eine Vereinfachung des Berechnungssystems streitend Kilbey CMLR 2008, 743 (759).

²⁴⁷ SEK(2005) 1658 Rn. 19.

²⁴⁸ Pauling EuZW 2006, 492 (494).

²⁴⁹ EuGH 4.7.2000 – C-387/97, Slg. 2000, I-5047 = EuZW 2000, 531 mAnm Karpenstein = EuR 2000, 768 (782) mAnm Heidig – Kommission/Griechenland.

²⁵⁰ EuGH 4.7.2000 – C-387/97, Slg. 2000, I-5047 = EuR 2000, 768 Rn. 87–92 – Kommission/Griechenland.

²⁵¹ Rodríguez Iglesias EuR 1992, 243; Thiele EuR 2008, 320 (325) mwN.

²⁵² Rechtsprechungsstatistik des Europäischen Gerichtshofs, Jahresbericht 2009, S. 10, abrufbar unter Curia; Arnall The European Union S. 49; Haltern EuropaR Rn. 318, 319 zur Effektivität des Vertragsverletzungsverfahrens insgesamt; Everling FS Isensee, 2007, 773 (788, 791); Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 1; Scholl, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 73, 80; Haltern VerwArch 2005, 311 (328); Steiner ZfRV 2008, 152 (157); Thiele EuR 2008, 320 (343) sowie Thiele EuR 2010, 30 (34); krit. hingegen Gundel in Schulze/Janssen/Kadelbach HdB-EuropaR § 3 Rn. 123.

²⁵³ Borries FS Rengeling, 2008, 485 (506).

- 60 Ob der mit dem erneuten Urteil des Gerichtshofs geschaffene Zahlungstitel nach Art. 280, 299 AEUV (Art. 244, 256 EGV) überhaupt durchgesetzt werden kann, ist ebenso umstritten.²⁵⁴ Fraglich ist bereits, wie eine **Vollstreckung** praktisch durchzuführen wäre (vgl. → §§ 29 ff.). Ferner ist zu beachten, dass sich durch die über Art. 280 AEUV eingeräumte Möglichkeit der Zwangsvollstreckung die grundsätzlich ablehnende Haltung des betreffenden Mitgliedstaats zusätzlich verhärten könnte. Für eine Staatenunion, die sich im Prozess fortschreitender Integration befindet und damit maßgeblich auf die freiwillige Befolgung ihrer getroffenen Vereinbarungen angewiesen ist, könnte dies zu negativen Folgen im Integrationsprozess führen.²⁵⁵ Ungeklärt bleibt auch weiterhin, ob der Kommission zur Durchsetzung des Sanktionsinstruments „Zwangsgeld“ das Sanktionsinstrument der **Aufrechnung** gegen Zahlungsforderungen des betroffenen Mitgliedstaates aus Fonds der Union zur Verfügung steht.²⁵⁶ Der EuGH²⁵⁷ und das EuG²⁵⁸ halten die Aufrechnung gegen Forderungen privater Marktteilnehmer zwar trotz des Fehlens einer Aufrechnungsregelung im Unionsrecht grundsätzlich für statthaft, allerdings unter der Voraussetzung, dass dadurch nicht die Durchführung von im unionalen Interesse liegenden Maßnahmen finanziell gefährdet wird; das aber dürfte die regelmäßige Folge von Aufrechnungen gegen Forderungen der Mitgliedstaaten sein. All dies zeigt, dass nach wie vor der politische Wille des jeweils betroffenen Mitgliedstaates entscheidend ist, weshalb auch in Zukunft über politische Maßnahmen versucht werden sollte, den betreffenden Mitgliedstaat zu der Zahlung der verhängten Sanktionssumme zu bewegen (vgl. → Rn. 62).²⁵⁹
- 61 **2. Erneutes Vertragsverletzungsverfahren ohne finanzielle Sanktionen.** Während die anderen Mitgliedstaaten – auch nach Einführung finanzieller Sanktionsmöglichkeiten – gegen den sich nach einer ersten Verurteilung immer noch vertragswidrig verhaltenden Mitgliedstaat ein erneutes (sanktionsloses) Vertragsverletzungsverfahren – jetzt wegen Verletzung des Art. 260 AEUV – anstrengen können (Art. 260 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV), dürfte diese Möglichkeit für die Kommission seit dem Vertrag von Maastricht nicht mehr bestehen. Stattdessen ist wegen der insoweit eindeutigen Regelung in Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 AEUV anzunehmen, dass die Kommission eine Sanktion beantragen muss, wenn sie denn den Gerichtshof ein zweites Mal anruft.²⁶⁰
- 62 **3. Politische Mittel.** Daneben sind gewisse „politische“ Repressalien der Unionsorgane denkbar, die den betreffenden Mitgliedstaat zu einem vertragskonformen Handeln ver-

²⁵⁴ Ausf., iErg bejahend, El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 68 ff.; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 59; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 12; Huck/Klieve EuR 2006, 413 (417 f., 422); Steiner ZfRV 2008, 152 (157).

²⁵⁵ El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 41 ff.; Scholl, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 78.

²⁵⁶ Vgl. auch Borchardt in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB Abschn. P Kap. I Rn. 54, bejahend; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 87 ff.; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 76; Scholl, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 78, 79; Dashwood/White ELR 1989, 412; Steiner ZfRV 2008, 152 (158).

²⁵⁷ EuGH 1.3.1983 – 250/78, Slg. 1983, 421 (431) = NJW 1980, 1214 – DEKA Getreideprodukte; EuGH 19.5.1998 – C-132/95, Slg. 1998, I-2975 (3018 ff.) = EuZW 1999, 448 – Bent Jensen und Korn; EuGH 10.7.2003 – C-87/01, Slg. 2003, I-7617 Rn. 62 = BeckRS 2004, 77856 – Kommission/CCRE.

²⁵⁸ EuGH 10.7.2003 – C-87/01, Slg. 2003, I-7617 = BeckRS 2004, 77856 – Kommission/CCRE.

²⁵⁹ Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 75; Steiner ZfRV 2008, 152 (157).

²⁶⁰ GA Fenelly, SchlA 16.11.1995 – C-334/94, Slg. 1996, I-1307 (1316 f.) = BeckRS 2004, 76517 – Kommission/Frankreich; Borchardt in Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB Abschn. P Kap. I Rn. 50; El-Shabassy, Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen der Europäischen Gemeinschaften gegen ihre Mitgliedstaaten, 2007, S. 57 f.; Karpenstein in Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 260 Rn. 33; Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 260 Rn. 9.

anlassen sollen.²⁶¹ Der Rückgriff auf völkerrechtliche Sanktionen erscheint demgegenüber zweifelhaft und ist in der Praxis nie ernsthaft erwogen worden.²⁶²

4. Staatshaftung. Ein höchst wirkungsvolles „Sanktionsmittel“, über das aber nicht die Kommission verfügt und über dessen Erfolg zunächst vor den Gerichten der Mitgliedstaaten entschieden wird, ist die in → § 36 näher behandelte Möglichkeit einer Staatshaftung von vertragswidrig handelnden Mitgliedstaaten ihren Staatsbürgern gegenüber.²⁶³ Um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten und insbes. die Rechte der Einzelnen zu schützen, müssen die Unionsbürger nach der Rechtsprechung des EuGH die Möglichkeit haben, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass ihre Rechte infolge eines Verstoßes gegen das Unionsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist. Die **gerichtliche Feststellung** einer bestehenden Vertragsverletzung nach Art. 258, 259 AEUV ist allerdings **nicht Voraussetzung** für den europarechtlich begründeten Staatshaftungsanspruch;²⁶⁴ dieser besteht vielmehr selbständig neben dem Vertragsverletzungsverfahren. Da die Geschädigten ja nicht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens befugt sind, kann ihnen insoweit auch nicht der Vorwurf der Unterlassung bestehender Primärrechtsschutzmöglichkeiten gemacht werden.

E. Praktische Hinweise

I. Beschwerde bei der Kommission

Wie oben (→ Rn. 2) ausgeführt, sind Bürger oder Unternehmen berechtigt, mit einer Beschwerde bei der Kommission Rechtsverstöße auf mitgliedstaatlicher Ebene zu rügen. Die Kommission hat ein **Standardformular** zur Einreichung einer Beschwerde wegen Nichtbeachtung des unionalen Rechts veröffentlicht.²⁶⁵ Die Verwendung des Formulars ist allerdings nicht verbindlich; die Beschwerde kann auch formlos erhoben werden. Sie kann bei einer Vertretung der Kommission in den Mitgliedstaaten eingereicht werden.

Für Deutschland entweder in Berlin: Unter den Linden 78, 10117 Berlin, oder in Bonn: Bertha-von-Suttner-Platz 2–4, 53111 Bonn, oder in München: Erhardstraße 27, 80469 München oder an folgende Anschrift:

Europäische Kommission
(z. H. der Generalsekretärin)
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brüssel.

Neben Angaben zur Person und zum betreffenden Mitgliedstaat bzw. zur betreffenden öffentlichen Einrichtung hat der Beschwerdeführer den Beschwerdegegenstand möglichst genau darzustellen sowie die angeblich verletzten Bestimmungen des Unionsrechts zu nennen.²⁶⁶ Ferner sollen etwaige bereits unternommene Schritte bei europäischen Einrich-

²⁶¹ Vgl. hierzu die Vorschläge der Kommission, Bull. EG-Beilage 2/1991, 163 ff.

²⁶² Schwarze/Wunderlich in Schwarze AEUV Art. 258 Rn. 14.

²⁶³ Seit EuGH 19.11.1991 – C-6/90, Slg. 1991, I-5357 (5413 ff.) = NJW 1992, 165 – Francovich; EuGH 5.3.1996 – C-46/93, Slg. 1996, I-1029 (1142 ff.) = NJW 1996, 1267 – Brasserie du pêcheur und Factotarme; EuGH 8.10.1996 – C-178/94, Slg. 1996, I-4845 = NJW 1996, 3141 – Dillenkofer; EuGH 1.6.1999 – C-302/97, Slg. 1999, I-3099 = NVwZ 2000, 303 – Konle; EuGH 4.7.2000 – C-424/97, Slg. 2000, I-5123 = ZIP 2000, 1215 – Salomone Haim; EuGH 30.9.2003 – C-224/01, Slg. 2003, I-10239 = NJW 2003, 3539 – Köbler; EuGH 7.7.2011 – C-445/09, Slg. 2009, I-2119 = NVwZ 2009, 771 – Dänische Schlachthofgesellschaft/Deutschland; EuGH 26.1.2010 – C-118/08, NJW 2010, 2716 – Transportes Urbanos/Administración del Estado zur Rechtswegerschöpfung.

²⁶⁴ EuGH 5.3.1996 – C-46/93, Slg. 1996, I-1029 (1159 f.) = NJW 1996, 1267 – Brasserie du pêcheur und Factotarme; EuGH 24.3.2009 – C-445/06, Slg. 2009, I-2119 Rn. 67 = NVwZ 2009, 771 – Dänische Schlachthofgesellschaft/Deutschland; Berg in Schwarze, AEUV Art. 340 Rn. 96.

²⁶⁵ ABl. 1989 C 26, 6; modifiziert im April 1999 (ABl. 1999 C 199, 5). Die elektronische Fassung kann im Internet unter https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_de/abgerufen werden; vgl. ferner Stotz in Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2. Aufl. 2003, § 45 Rn. 18 ff.

²⁶⁶ Ein Schema einer Klageschrift findet sich bei Frenz EuropaR-HdB V Rn. 2719 ff.

tungen oder bei den nationalen Behörden beschrieben werden. Gegebenenfalls sind Belege und Beweismittel zum Nachweis des Verstoßes anzugeben. Die Beschwerde wird auf Wunsch vertraulich behandelt, allerdings weist die Kommission darauf hin, dass die Offenbarung der Identität des Beschwerdeführers in manchen Fällen für die Bearbeitung unerlässlich ist. Die Kommission bemüht sich um eine Entscheidung (Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens oder Einstellung der Untersuchung) innerhalb von zwölf Monaten. Der Beschwerdeführer wird sowohl von einer beabsichtigten Einstellung als auch bei Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens über dessen Fortgang informiert.

II. Vertragsverletzungsverfahren

- 67 Im Vertragsverletzungsverfahren ist der Klageantrag auf die *Feststellung* zu richten, dass der beklagte Staat durch ein *bestimmtes Verhalten* gegen *bestimmte Normen* des Unionsrechts verstoßen hat.²⁶⁷ In der Klageerwidern wird der betroffene Staat in der Regel die Abweisung der Klage beantragen. Verfahrenssprache ist gem. Art. 37 Abs. 1 lit. a EuGHVfO die Amtssprache des betroffenen Mitgliedstaats; bestehen mehrere Amtssprachen, kann der Kläger eine von ihnen wählen. Die verfahrensbeteiligten Staaten und die Kommission werden gem. Art. 19 Abs. 1 EuGH-Satzung durch einen Bevollmächtigten vertreten, der sich der Hilfe eines Beistands oder Anwalts bedienen kann.
- 68 Der EuGH hat als **Arbeitshilfe** „Hinweise für die Prozessvertreter der Verfahrensbeteiligten für das schriftliche und das mündliche Verfahren vor dem Gerichtshof“ veröffentlicht.²⁶⁸ Für verfahrenseinleitende Schriftsätze schlägt der Gerichtshof folgendes Schema vor:
- Angabe der Verfahrensart durch Bezeichnung der Art der beantragten Entscheidung;
 - Darstellung des relevanten Sachverhalts;
 - Darstellung sämtlicher Hauptpunkte der Klage- oder Antragsbegründung;
 - Vorbringen zu den einzelnen Klage- oder Antragsgründen (mit Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs);
 - Stellung der Anträge.
- 69 Der Aufbau der weiteren Schriftsätze sollte genau auf das Vorbringen des Schriftsatzes abgestimmt sein, auf den erwidert werden soll. Ferner sind den Schriftsätzen ggf. die in Art. 21 Abs. 2 der EuGH-Satzung bezeichneten Unterlagen beizufügen (Art. 122 Abs. 1 EuGHVfO). Beweise für bestrittene Tatsachen sind ebenfalls anzugeben. Im Übrigen sei auf die Darstellung in → §§ 20 ff. verwiesen.²⁶⁹

²⁶⁷ Vgl. Pechstein EU-ProzessR Rn. 330.

²⁶⁸ Im Internet abrufbar auf der Seite: http://www.era-comm.eu/Understanding_the_Role_of_the_CJEU_in_Criminal_Matters/de/C04HinweiseProzessvertreter.pdf.

²⁶⁹ Vgl. hier noch Pechstein EU-ProzessR Rn. 132 ff.