

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Art. 17 EUV

(1) Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. **Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union.** Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. **Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus.** [...].

(2 bis 8) [...].

- Art. 17 Abs. 1 EUV beinhaltet Kompetenz der Kommission, den ordnungsgemäßen Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten zu überwachen
- **Keine allgemeine Befugnis der Kommission zur Erteilung verbindlicher Weisungen gegenüber den Mitgliedstaaten**
- Aber: **Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien der Kommission als „Weisungersatz“ in Form von Soft Law** (hierzu bereits **§ 2 C VI des Kurses**)

§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Everling, in: Depenheuer u. a. (Hrsg.), *Staats im Wort – Festschrift für Josef Isensee*, 2007, S. 773, 774:

„Die Aufsicht der Gemeinschaft über die Mitgliedstaaten ist ein besonders gravierender Eingriff in ihre Substanz. Sie berührt die staatliche Integrität und Identität im Kern, wird aber von der Integrationstheorie bisher kaum problematisiert und auch von der traditionellen Staatsrechtslehre offenbar wenig zur Kenntnis genommen.“

Weil **Mitteilungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Leitlinien der Kommission** als „Weisungersatz“ in Form von Soft Law bereits behandelt wurden (hierzu **§ 2 C VI des Kurses**), sollen hier **nur „repressive“ Aufsichtsinstrumente** besprochen, also solche, die auf eine bereits bestehende Unionsrechtsverletzung beim indirekten Vollzug des Unionsrechts reagieren sollen

§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

Instrumente der „Aufsicht“ der Kommission über den mitgliedstaatlichen Unionsrechtsvollzug

- sind im Primärrecht **nicht** abschließend geregelt: **Vertragsverletzungsverfahren** nach Art. 258 AEUV ist zwar „Grundmodell“ der Kommissionsaufsicht (hierzu **§ 7 A des Kurses**), schließt aber „strengere“ sekundärrechtlich begründete Aufsichtsinstrumente nicht aus (vgl. *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 184 ff.)
- können entsprechend den allgemeinen Grundsätzen zur Begründung von Verwaltungskompetenzen der EU-Eigenverwaltung (siehe hierzu **§ 4 A II des Kurses**) durch Sekundärrecht eingerichtet werden: Hiernach implizieren die Zuständigkeiten der Union zur Rechtsetzung in bestimmten Politikbereichen grundsätzlich auch die Kompetenz, sekundärrechtlich die Aufsichts- und Koordinierungskompetenzen der Kommission zu begründen – und insoweit Art. 17 Abs. 1 EUV auszugestalten
- können daher auch durch Verordnungen (hierzu **§ 2 C III 1 c des Kurses**) und durch exekutivverpflichtende Richtlinien (hierzu **§ 2 C III 2 b des Kurses**) abweichend vom Regelungsmodell der Art. 258 ff. AEUV (z. B. eher in Anlehnung an das Modell der Beihilfeaufsicht nach Art. 107 ff. AEUV – hierzu **§ 7 B des Kurses**) begründet werden.

§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

„Aufsicht“ der Kommission über den mitgliedstaatlichen Unionsrechtsvollzug und „Rule-of-Law-Enforcement“

Instrumente zur Durchsetzung des Respekts des Art. 2 EUV durch die Mitgliedstaaten („EU-Rule-of-Law-Enforcement“) sollten von den hier behandelten Problemen unterschieden werden:

- Verfahren nach Art. 7 EUV und Nutzung des Vertragsverletzungsverfahrens zur Durchsetzung richterlicher Unabhängigkeit (Art. 19 Abs. 1 Uabs. 2 EUV)
Hierzu z.B. Überblick bei *Germelmann*, DÖV 2021, 193 ff.; *Payandeh*, JuS 2021, 481 ff.
- „Konditionalitätsmechanismus“ nach [VO \(EU, Euratom\) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union](#)
Hierzu [EuGH \(Plenum\), C-157/21 v. 16.2.2022 – Polen ./.](#) Parlament u. Rat

§ 7 Indirekter Vollzug des Unionsrechts II: Die „Aufsicht“ der Kommission über den indirekten Vollzug des Unionsrechts

- A) Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV als „Grundmodell“**
- B) Sonder-Aufsichtssysteme im Primärrecht (Art. 107 ff., Art. 126 AEUV)**
- C) Finanzwirksame Aufsichtsinstrumente**
- D) Innerstaatliche Lastenverteilung für „Aufsichtsschäden“**

A) Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV als „Grundmodell“

Art. 258 AEUV

Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, **so kann die Kommission den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.**

Vertragsverletzungsverfahren ist

- allgemeines Aufsichtsinstrument,
- das in allen Bereichen des Unionsrechts gilt, mit Ausnahme der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 275 AEUV)

Einführend zum Vertragsverletzungsverfahren: *Gurrek/Otto*, JuS 2015, 1079 ff.; zu neueren Entwicklungen: *Peers/Costa* ELRev 46 (2021), 228 ff.; *Prete/Smulders* CMLRev 58 (2021), 285 ff.

A) Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV als „Grundmodell“

- I. Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens**
- II. Einleitungsermessen der Kommission**
- III. Beteiligte am Vertragsverletzungsverfahren**
- IV. Informationsgrundlagen für die Vorbereitung von Vertragsverletzungsverfahren**
- V. Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens**
- VI. Wirkungen und Durchsetzung eines stattgebenden Urteils (Art. 260 AEUV)**
- VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?**

I. Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Eine „**Pflicht aus den Verträgen**“, deren Verletzung ein Vertragsverletzungsverfahren rechtfertigen kann, liegt auch vor,

- wenn ein Mitgliedstaat seine Verpflichtung aus dem Primärrecht (AEUV, EUV) nicht erfüllt (unabhängig davon, wem gegenüber sie besteht und ob die Verpflichtung „unmittelbar anwendbar“ ist)
- wenn ein Mitgliedstaat seinen Pflichten aus Rechtsakten nach Art. 288 AEUV nicht nachkommt, insbesondere Richtlinien nicht oder verspätet umsetzt (vgl. Art. 260 Abs. 3 AEUV) oder primäres oder sekundäres Unionsrecht falsch anwendet oder missachtet

Ein „**Mitgliedstaat**“ verstößt gegen die „Pflichten aus den Verträgen“, wenn

- der nationale Gesetzgeber unionsrechtswidrige Gesetze erlässt oder seinen Pflichten zum Erlass unionsrechtskonformer Gesetze nicht nachkommt (insbesondere Richtlinien nicht rechtzeitig in nationales Recht umsetzt)
- wenn mitgliedstaatliche Gerichte und Behörden Unionsrecht nicht oder falsch anwenden

I. Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Ein Verstoß gegen die „**Pflichten aus den Verträgen**“ liegt auch vor, wenn der nationale Gesetzgeber Regelungen erlässt, die allgemein verhindern, dass der Mitgliedstaat seinen „Enforcement-Pflichten“ aus Art. 4 Abs. 3 EUV effektiv nachkommen kann (§ 6 A II 3 des Kurses), insbesondere

- durch Erlass von Regelungen, die die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen und damit keinen effektiven Rechtsschutz bei Eingriffen in unionsrechtliche Rechte gewährleisten (Verstöße gegen Art. 19 Abs. 1 Uabs. 2 EUV i.V. mit Art. 47 GRCh – hierzu § 10 A des Kurses)

[EuGH \(GK\), C-619/18 v. 11.9.2019, Rn. 42 ff. – Kommission/Polen \(Unabhängigkeit des Obersten Gerichts\);](#) [EuGH \(GK\), C-192/18 v. 5.11.2019, Rn. 98 ff. - Kommission/Polen \(Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte\);](#) [EuGH \(GK\), C-791/19 v. 15.7.2021, Rn. 63 ff. – Kommission/Polen \(Disziplinarordnung für Richter\);](#) [EuGH \(GK\), C-204/21 v. 5.6.2023, Rn. 62 ff. - Kommission / Polen \(Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern\)](#)

- durch Erlass von Regelungen, die der effektiven Durchsetzbarkeit des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs entgegenstehen – hierzu § 9 C II 1 des Kurses)

[EuGH \(GK\), C-278/20 v. 28.6.2022, Rn. 23 ff. – Kommission/Spanien \(Unionsrechtsverletzung durch den Gesetzgeber\)](#)

1. Insbesondere: Unionsrechtswidriges Verwaltungshandeln im Einzelfall als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Ein Verstoß gegen die „Pflichten aus den Verträgen“ durch unionsrechtswidriges Verhalten mitgliedstaatlicher Behörden kann auch bei **unionsrechtswidrigem Handeln mitgliedstaatlicher Behörden** aller Ebenen (Bund, Länder, Kommunen, sonstige mittelbare Staatsverwaltung) **im Einzelfall** vorliegen, z. B.

- Erteilung einer Genehmigung für ein konkretes Vorhaben unter Nichtanwendung einer unmittelbar anwendbar gewordenen Richtlinie: [EuGH, C 431/92 v. 11.8.1995, Rn. 19 ff. – Kommission ./ Deutschland](#)
- Nichtinformation eines erfolglosen Bieters über den Ausgang eines Vergabeverfahrens: [EuGH, C-456/08 v. 28.1.2010, Rn. 29 ff. – Kommission ./ Irland](#)
- Fehlerhafte Vergabe eines öffentlichen Auftrags durch die Gemeinden Bockhorn und Braunschweig: [EuGH, C-20/01 und C-28/01 v. 10.4.2003, Rn 21 ff. – Kommission ./ Deutschland](#)
- Abholzung eines Waldes im FFH-Schutzgebiet: [EuGH \(GK\), C-441/17 v. 17.4.2018 – Kommission ./ Polen](#)

Hierzu *Burger*, KommJur 2013, 6, 12 f.; *Gundel*, BayVBl. 2017, 437 ff.; *Komárek*, REALaw 0:1 (2007), 87 ff.

1. Insbesondere: Unionsrechtswidriges Verwaltungshandeln im Einzelfall als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

[EuGH \(GK\), C-92/23 v. 26.2.2026 – Kommission/Ungarn \(Recht zur Erbringung von Mediendiensten über eine Funkfrequenz\)](#)

„116. Was [...] den Unzulässigkeitsgrund betrifft, mit dem geltend gemacht wird, dass Einzelentscheidungen nicht Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage sein könnten, so ist zunächst festzustellen, dass die Art. 258 und 259 AEUV die vom [EuGH] im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage vorzunehmende Kontrolle nicht auf von den Mitgliedstaaten erlassene Bestimmungen oder Rechtsakte mit allgemeiner Geltung beschränken. Daraus lässt sich ableiten, dass auch von ihnen erlassene Einzelentscheidungen und -maßnahmen Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage sein können, wenn die Kommission der Ansicht ist, dass sie unter Verstoß gegen das Unionsrecht erlassen wurden.

117. Zudem hat der [EuGH] entschieden, dass in Anbetracht ihrer Rolle als Hüterin der Verträge allein die Kommission für die Entscheidung zuständig ist, ob es angebracht ist, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, und wegen welcher dem betroffenen Mitgliedstaat zuzurechnenden Handlung oder Unterlassung dieses Verfahren zu eröffnen ist. [...].“

2. Insbesondere: Generelle unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Ein Verstoß gegen die „Pflichten aus den Verträgen“ durch **unionsrechtswidriges Verhalten mitgliedstaatlicher Behörden** kann auch

- bei **generellen Mängeln beim Vollzug bestimmter Unionsrechtsakte** vorliegen,
- die durch konkrete Einzelfälle veranschaulicht werden,
- und so eine **unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis** verdeutlichen

Hierzu

- [Prete, GLJ 24 \(2023\), 1011 ff.](#)
- [Sikora, REALaw 2:1 \(2009\), 5 ff.](#)
- *Taborowski*, CMLRev 49 (2012), 1881, 1888 ff.
- *Wennerås*, Enforcement of EC Environmental Law, 2007, S. 262 ff.
- *Wennerås*, CMLRev 43 (2006), 31 ff.

2. Insbesondere: Generelle unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Beispiele für Vertragsverletzungen durch unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis (Folie 1 von 2)

- [EuGH \(GK\), C-494/01 v. 26.4.2005, Rn. 37 ff. – Kommission ./Irland:](#) Fortdauernde behördliche Toleranzhaltung gegenüber richtlinienwidrigen Situationen im Abfallrecht
- [EuGH, C 278/03 v. 12.5.2005, Rn. 13 – Kommission ./Italien:](#) Systematische Nichtbeachtung der unionsrechtlichen Regelungen zum Zugang von Unionsbürgern zu den Auswahlverfahren für die Einstellung von Lehrpersonal an öffentlichen Schulen
- [EuGH, C-441/02 v. 27.4.2006, Rn. 44 ff. – Kommission ./ Deutschland:](#) Systematischer Erlass richtlinienwidriger Ausweisungsverfügungen
- [EuGH, C-489/06 v. 19.3.2009, Rn. 45 ff – Kommission ./ Griechenland:](#) Systematische Nichtberücksichtigung unionsweit zugelassener Medizinprodukte durch griechische Krankenhäuser
- [EuGH, C-160/08 v. 29.4.2010, Rn. 105 ff. – Kommission ./ Deutschland:](#) Vorliegen einer allgemeinen Praxis der unionsrechtswidrigen Vergabe von Aufträgen über öffentliche Krankentransportleistungen

2. Insbesondere: Generelle unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Beispiele für Vertragsverletzungen durch unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis: (Folie 2 von 2)

- [EuGH \(GK\), C-271/08 v. 15.7.2010 v. 15.7.2010, Rn. 30 ff. – Kommission ./.](#) [Deutschland](#): Vertragsverletzung wegen Vergabe von Dienstleistungsverträgen über die betriebliche Altersversorgung ohne unionsweite Ausschreibung durch kommunale Behörden und Betriebe mit mehr als 1 218 Beschäftigten
- [EuGH, C-297/08 v. 4.3.2010, Rn. 60 ff. – Kommission ./.](#) [Italien](#): Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Beseitigung von Siedlungsabfällen in der Region Campania
- [EuGH, C-488/15 v. 5.4.2017, Rn. 42 ff. – Kommission ./.](#) [Bulgarien](#) und [EuGH, C-635/18 v. 3.6.2021, Rn. 47 ff. – Kommission ./.](#) [Deutschland](#): Vertragsverletzungsverfahren wegen Überschreitung der Grenzwerte der Luftreinhalterichtlinien in einzelnen Städten.
- [EuGH, C-47/23 v. 14.12.2024 – Kommission ./.](#) [Deutschland \(Verschlechterung der mageren Mähwiesen\)](#): Vertragsverletzung wegen struktureller Toleranz gegenüber der Verschlechterung von FFH-Gebieten

3. Insbesondere: Unionsrechtswidrige Gerichtsentscheidungen als Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens

Ein Verstoß gegen die „Pflichten aus den Verträgen“ durch **unionsrechtswidrige Entscheidungen mitgliedstaatlicher Gerichte** kann vorliegen:

- durch Erlass von Entscheidungen (Urteilen, Beschlüssen etc.), die mit Unionsrecht unvereinbar sind bzw. dieses falsch anwenden - hier stellt die Kommission allerdings eher auf die hierdurch veranlasste spätere Verwaltungspraxis oder die Aufrechterhaltung einer durch unionsrechtswidrige Rechtsprechung begründete unionsrechtswidrige „Gesamtrechtslage“ ab
Hierzu ausführlich: *Taborowski*, CML Rev 49 (2012), 1881 ff.
- bei **unterlassener Richtervorlage nach Art. 267 Abs. 1 AEUV durch ein hierzu verpflichtetes Höchstgericht** : [EuGH, C-416/17 v. 4.10.2018, Rn. 100 ff. - Kommission/Frankreich \(Steuervorabzug für ausgeschüttete Dividenden\)](#)
(hierzu **§ 3 A IV des Kurses**);
Hierzu ausführlich (auch zur Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die erste Konstellation) *Gervasoni*, AJDA 2019, 150 ff.; *Hering*, EuR 2020, 112 ff.; *Ilioupoulou*, rfa 2019, 139 ff.; ferner *Kaufmann*, EuZW 2018, 1046 f.
- Zum Sonderfall des Vertragsverletzungsverfahrens wegen Unionsrechtsverletzungen durch die nationale Verfassungsgerichte **§ 7 A VII des Kurses**

II. Einleitungsermessen der Kommission

- Ob und warum die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, obliegt allein ihrem Ermessen, das gerichtlich nicht überprüfbar ist (*Várnay*, MJ 6 [2015], 836 ff.). Es gibt generell **keine „Bagatelklausel“**:
- Die Kommission kann damit durchaus eine eigenständige „Einleitungspolitik“ verfolgen und formulieren (s. etwa zur „Einleitungspolitik“ der Juncker-Kommission *Banks/von Rintelen*, E. L. Rev. 45 (2020), 619 ff.)
- Ein Mitgliedstaat kann nicht einwenden, dass gegen vergleichbare Vertragsverletzungen anderer Mitgliedstaaten nicht vorgegangen wird
- Kommission kann durchaus auch zum Schutz einzelner Personen und Unternehmen tätig werden (vgl. [EuGH \[GK\], C-66/18 v. 6.10.2020, Rn. 56 – Kommission ./ Ungarn \[Hochschulgesetz\]](#))
- Kommission kann auch irgendeinen Rechtsfehler einer untergeordneten Behörde zum Anlass eines Vertragsverletzungsverfahrens machen
- Letzteres führt dazu, dass Betroffene mittels der sog. „Vertragsverletzungsbeschwerde“ die Kommission über Unionsrechtsverletzungen durch nationale Behörden und Gerichte unterrichten, wozu die Kommission auch ausdrücklich „einlädt“ (hierzu **§ 7 A IV 3 des Kurses**)

III. Beteiligte am Vertragsverletzungsverfahren

Kläger ist

- i.d.R. die Kommission nach **Art. 258 AEUV**, die nach nicht kontrollierbarem Ermessen entscheidet, gegenüber welchen Mitgliedstaaten welche Vertragsverletzungen geltend gemacht werden (hierzu **§ 7 A II des Kurses**)
- ausnahmsweise auch ein anderer Mitgliedstaat, wenn dieser zuvor die Kommission mit der Angelegenheit befasst hat und diese entweder binnen drei Monaten keine Stellungnahme abgibt oder sie (nach Anhörung der betroffenen Mitgliedstaaten abzugebende Stellungnahme) nicht zu einem Ergebnis führt, die den die Vertragsverletzung behauptenden Mitgliedstaat zufrieden stellt (**Art. 259 AEUV**)
- Verfahren nach Art. 259 AEUV sind eher selten, können aber spektakulär sein (vgl. z. B. [EuGH \(GK\), C-591/17 v. 18.6.2019 - Österreich ./ Deutschland](#) [wegen PKW-Maut]; [EuGH \(Vizepräsident\), C-121/21 R v. 21.5.2021 – Tschechien/Polen](#) und [EuGH \(Vizepräsident\), C-121/21 R v. 20.9.2021 – Tschechien/Polen](#))

III. Beteiligte am Vertragsverletzungsverfahren

Klagegegner ist

- immer der Mitgliedstaat, vertreten durch die Zentralregierung
- **nicht:** staatliche Untergliederungen, wie Länder, Kommunen oder einzelne Behörden oder Gerichte (*Andersen, The Enforcement of EU Law, 2012, S. 60 ff.*)

Dies führt zu erhöhten Informations- und Abstimmungsaufwand zwischen Zentralregierung und für die Vertragsverletzung verantwortliche Stelle (innerhalb vergleichsweise kurzer Bearbeitungsfristen)

Abstimmungsaufwand hat in Deutschland betreffend der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei Vertragsverletzungsverfahren in [§ 7 Abs. 3 EUZBLG](#) und [Nr. VI der Anlage zu § 9 EuZBLG](#) zu einer Teil-Regelung geführt; damit ist die ggf. notwendige weitere Beteiligung z. B. einer für eine Unionsrechtsverletzung verantwortlichen Kommune jedoch noch gar nicht angesprochen

IV. Informationsgrundlagen für die Vorbereitung von Vertragsverletzungsverfahren

Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission bedarf eines „Anfangsverdachts“ der Vertragsverletzung

„Anfangsverdacht“ setzt voraus, dass Kommission von möglichen Vertragsverletzungen erfährt, so dass geprüft werden kann, ob Anlass zu einem Vorgehen gegenüber dem Mitgliedstaat besteht.

1. **„Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von „Eigenermittlungen“**
2. **„Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund mitgliedstaatlicher Berichte**
3. **„Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund einer „Vertragsverletzungsbeschwerde“**
4. **„Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von SOLVIT-Verfahren**
5. **„Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von Vorlageentscheidungen nach Art. 267 AEUV**

1. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von „Eigenermittlungen“

„Eigenermittlungen“ können zu einem Anfangsverdacht führen etwa als Folge

- des Zufalls (z. B. auf Grund von Zeitungslektüre [vgl. den berühmten Alcan-Fall [zum Beihilferecht]: [EuGH, C-24/95 v. 20.3.1997, Rn. 4 - Alcan II](#) [hierzu § 9 A III 2 c des Kurses])
- der Untersuchungstätigkeiten von **OLAF** und der **Europäischen Staatsanwaltschaft** (hierzu § 2 E II des Kurses)
- von anlassunabhängigen Kontrollen und Inspektionen der Kommission auf Grund sekundärrechtlicher Ermächtigungen (**nächste Folien**)

1. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von „Eigenermittlungen“

Rechtsgrundlagen für Inspektionen und Kontrollen der Kommission bei den Mitgliedstaaten (Folie 1 von 3)

- bereichsspezifische Ermächtigungen zu Inspektionen und Kontrollen durch die Kommission v. a. im Lebensmittelrecht, Wettbewerbsrecht und Zollrecht

Hierzu etwa *Albin*, Vollzugskontrolle des Europäischen Umweltrechts, 1999, S. S. 249 ff.; *Eeckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 203 ff.; *Hækkerup*, Controls and Sanctions in the EU Law, 2001, S. 129 ff.

- **Art. 337 AEUV** ist dagegen **keine** unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage für Kontrollen und Inspektionen durch die Kommission, sondern Ermächtigungsgrundlage und Auftrag zur Schaffung sekundärrechtlicher Auskunfts- und Nachprüfungsrechte der Kommission durch den Rat

Art. 337 AEUV

Zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann die Kommission alle erforderlichen Auskünfte einholen und alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen; **der Rahmen und die nähere Maßgabe hierfür werden vom Rat gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags festgelegt.**

1. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von „Eigenermittlungen“

Rechtsgrundlagen für Inspektionen und Kontrollen der Kommission bei den Mitgliedstaaten (Folie 2 von 3)

[EuGH, C-426/93 v. 9.11.1995 – Deutschland ./.. Rat:](#)

„17. Wie der Rat ausgeführt hat, verweist der Passus, daß er "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" handeln müsse, insbesondere auf [Art. 288 AEUV], der festlegt, welche Arten von Rechtsakten der Rat und die Kommission zur Erfüllung der ihnen im Rahmen des Vertrages übertragenen Aufgaben erlassen können. Zu diesen Maßnahmen gehören die Verordnungen.

18 [...].

19. Ferner zeigt die Wendung "zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben" daß der Kommission durch diese Bestimmung eine allgemeine Zuständigkeit für die Einholung jeder hierzu erforderlichen Auskunft übertragen wird, so daß der Rat [...] nicht verpflichtet ist, solche Maßnahmen auf andere Bestimmungen des EWG-Vertrags zu stützen, die der Kommission besondere Aufgaben übertragen. [...].“

1. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von „Eigenermittlungen“

Rechtsgrundlagen für Inspektionen und Kontrollen der Kommission bei den Mitgliedstaaten (Folie 3 von 3)

- Auf Grundlage von Art. 337 AEUV und anderen Ermächtigungen der Verträge gestützte sekundärrechtliche **Inspektionen und Kontrollbefugnisse der Kommission können sich** sowohl gegen Private als auch **gegen die Mitgliedstaaten** richten bzw. diese in Anspruch nehmen
- Solche Regelungen können die Mitgliedstaaten auch zur Informationssammlung und Bereithaltung (z. B. durch Schaffung von Registern) verpflichten: [EuGH, C-426/93 v. 9.11.1995 Rn. 28 ff. – Deutschland ./.](#) Rat
- Durchsetzen lassen sich die Pflichten der Mitgliedstaaten aus solchen Sekundärrechtsakten jedoch nur im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 ff. AEUV. Eine Festsetzung gegenüber einem Mitgliedstaat durch nach Art. 263 AEUV anfechtbaren Beschluss wird von der wohl h. M. für ausgeschlossen erachtet.

2. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund mitgliedstaatlicher Berichte

- Zunehmende sekundärrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten, der Kommission über die tatsächliche Anwendung des Sekundärrechtsakts in regelmäßigen Abständen zu berichten (hierzu **§ 2 C III 1 c und 2 b des Kurses**)
- Berichte werden u. a. von der Kommission ihren jährlichen „Generalberichten“ über die Umsetzung des EU-Rechts und ihren sektorspezifischen Berichten zu Grunde gelegt, die ihrerseits v. a. der Information des EU-Parlaments dienen, **aber auch der Aufdeckung von Vertragsverletzungen**
- Inhalt und tatsächliche Qualität der mitgliedstaatlichen Berichte schwankt – führt zu zunehmender unionsrechtlicher Festsetzung einheitlicher Vorgaben für derartige Berichte (ggf. auch unter Nutzung „elektronischer Hilfsmittel“ bzw. den Aufbau allgemeiner Informationssysteme und Datenbanken)

Siehe etwa die Erwägungsgründe des [Beschlusses \(EU\) 2018/853 zur Änderung der Verordnung \(EU\) Nr. 1257/2013 und der Richtlinien 94/63/EG, 2009/31/EG, 86/278/EWG und 87/217/EWG in Bezug auf Verfahrensvorschriften auf dem Gebiet der Umweltberichterstattung und zur Aufhebung der Richtlinie 91/692/EWG](#)

Ausführlich zu derartigen Berichtspflichten *Albin*, Vollzugskontrolle des Europäischen Umweltrechts, 1999, S. 259 ff.; *Eeckhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 226 ff.; *Sommer* Verwaltungskooperation, 2003, S. 134 ff.

3. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund einer „Vertragsverletzungsbeschwerde“

Complaint form for breach of EU law

1 / 10

1. About this complaint form



Via this form you can file a complaint against a breach of EU law by a Member State.

However, please note Commission action in response to complaints is unlikely to directly resolve your personal situation:

1. The Commission is not obliged to open formal infringement procedures – even if it considers a breach has occurred.
2. If the Commission does formally follow up your complaint, its aim is a general one – to ensure the laws of the Member State in question are brought fully into line with EU law and correctly applied.
If the European Court of Justice confirms a breach of EU law, the Member State in question has to take action, to remedy the breach.

In order to directly resolve your personal situation, or be awarded compensation, you should take action locally, in the Member State concerned.

- if solving your problem requires a national decision to be annulled, only national courts can do this.
- if you are seeking compensation for damage, only national courts have the power to order authorities in their jurisdiction to award this.

Submitting a complaint to the Commission does not suspend the time limits for starting legal action under national law.

If you need more direct advice, you can contact our [enquiry service](#).

I have read and understood all of the above.*

Note: Fields marked with an asterisk (*) are mandatory.

[Specific privacy statement](#)

« Back

Continue »

3. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund einer „Vertragsverletzungsbeschwerde“

- „**Complaint form for breach of EU law**“ ist ein Instrument, mit dem die Kommission von möglichen Unionsrechtsverletzungen mitgliedstaatlicher Behörden und Gerichte Kenntnis erhält
- Proaktive „Mobilisierung“ interessierter Bürger und Unternehmen zur Nutzung ihres **Petitionsrechts nach Art. 24 Abs. 4 AEUV** in formalisierter und bearbeitbarer Form
- **Selbstverpflichtung der Kommission zur inhaltlichen Behandlung und Verbescheidung über den Verfahrenfortgang**

Hierzu: *Andersen*, The Enforcement of EU Law, 2012, S. 66 ff.; *Sobotta*, ZUR 2008, 72 ff. Dies ist zurückzuführen auf eine Initiative des Europäischen Bürgerbeauftragten von 1997, deren Anliegen es war, die Rechte des „Petenten“ im Entscheidungsprozess über die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens zu stärken: *Bonnor*, ELJ 7 (2001), 114 ff.; *Heede*, EPL 3 (1997), 587, 602 f.; *Leino*, EPL 10 (2004), 333, 353 ff.; *Rawlings*, ELJ 6 (2000), 4, 17 ff.

3. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund einer „Vertragsverletzungsbeschwerde“

„Vertragsverletzungsbeschwerde“ begründet kein Recht auf Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens

[EuGH \(GK\), C-445/06 v. 24.3.2009, Rn. 44 - Danske Slagterier; Albin, Vollzugskontrolle des Europäischen Umweltrechts, 1999, S. 268 ff.; Krämer, EuR 2008, 104, 114.](#)

Aber: Relative strikte Kontrolle der Einhaltung der Selbstverpflichtung durch den Europäischen Bürgerbeauftragten (auf den auch die Selbstverpflichtung der Kommission zurück zu führen ist)

Vgl. z. B. [Jahresbericht der Bürgerbeauftragten 2018 \(bei 4.3\)](#); siehe etwa auch [Jahresbericht 2011, S. 48 ff.](#) (die früheren Jahresberichte der Bürgerbeauftragten sind wesentlich gehaltvoller als die der letzten Jahren) – hierzu **§ 4 B III des Kurses**)

4. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von SOLVIT-Verfahren



Deutsch  DE



Probleme mit Ihren Rechten als Unionsbürger? Wir finden eine Lösung!


Startseite

Über SOLVIT

So funktioniert SOLVIT

Gelöste Fälle

Wichtige Dokumente

 SOLVIT
einschalten

Ungerechte Regelungen oder Entscheidungen und diskriminierende Bürokratie können Ihnen das Leben, die Arbeit oder die Geschäftstätigkeit in einem anderen EU-Land erschweren.

Wenn Sie als **EU-Bürger/-in** oder als **Unternehmen** in einem anderen Land mit Hindernissen konfrontiert werden, weil sich eine Behörde nicht an das EU-Recht hält, dann ...

... kann SOLVIT Ihnen helfen.

SOLVIT weist die zuständigen Behörden auf Ihre Rechte in der EU hin und sucht mit ihnen gemeinsam nach einer Lösung für Ihr Problem.

 SOLVIT einschalten

4. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von SOLVIT-Verfahren

[Mitteilung COM\(2017\) 255 final „Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT: Die Vorteile des Binnenmarkts für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen erschließen, S. 12](#)

Die Mitgliedstaaten tragen die Hauptverantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung, Anwendung und Durchführung des EU-Rechts. Daher müssen sich die jeweiligen **SOLVIT-Stellen zunächst an die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats wenden, um für Fälle eine Lösung zu finden, die mit strukturellen oder wiederkehrenden Problemen zusammenhängen, die vom Netz erkannt wurden.** Wenn eine SOLVIT-Stelle diese Behörden jedoch nicht überzeugen kann, das Problem zu beheben, sind jegliche „vor Ort“ gesammelten Nachweise weiter auszuwerten, um Probleme zu identifizieren, die sich stark auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken, wie es im strategischen Ansatz für die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission vorgesehen ist, der in der Mitteilung *„EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“* beschrieben ist. Das geschieht gegenwärtig auf Ad-hoc-Basis, es sollte jedoch ein umfassenderer und systematischerer Ansatz entwickelt werden. Außerdem könnte die Kommission das geplante Binnenmarkt-Informationstool in bestimmten strukturellen Fällen und wenn es erforderlich und angemessen ist, nutzen, um direkt bei den betroffenen Marktteilnehmern Informationen etwa zur Kostenstruktur, zur Preispolitik, zu Gewinnen oder zu Arbeitsverträgen zu erbitten.

Hierzu [Lottini, REALaw 13:1 \(2020\), 109, 121 ff.](#)

5. „Anfangsverdacht“ der Vertragsverletzung auf Grund von Vorlageentscheidungen nach Art. 267 AEUV

Mögliches Zusammenspiel von Verfahren nach Art. 267 und Art. 258 ff. AEUV:

- Ein nationales Gericht stellt ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Unionsrechts mit der „klassischen“ Formulierung *„Ist Art. ... [des Unionsrechts] dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung – wie der im Ausgangsverfahren anwendbaren – entgegensteht, wonach ... [abstrakte Umschreibung]?“* (hierzu **§ 3 A I 1 des Kurses**)
- EuGH stellt der Kommission die Vorlagefrage nach Art. 23 Abs. 1 und 2 der [Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union](#) zu, die Kommission erfährt so vom Sachverhalt und gibt ggf. eine Stellungnahme im Verfahren ab
- EuGH entscheidet über die Auslegung des Unionsrechts und es wird klar, dass die nationale Regelung oder Praxis nicht mit Unionsrecht übereinstimmt (faktische erga omnes Wirkung der Vorlageentscheidung (**§ 3 A I 2 des Kurses**))
- Ggf. werden von anderen Gerichten weitere Vorabentscheidungsersuchen gestellt, die zeigen, dass das Problem nicht gelöst wird
- Kommission greift den Fall auf, auch um damit ein nach Art. 260 Abs. 2 AEUV vollstreckbares Urteil (**§ 7 A VI des Kurses**) zu erhalten.

V. Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens

Ablauf wird durch Art. 258 AEUV bestimmt

- Informelles Vorverfahren (Anfrage der Kommission bei Mitgliedstaat, dass etwas nicht in Ordnung zu sein scheint, ggf. Klärung/Abstellen der kritisch gesehenen Maßnahmen durch Mitgliedstaat)
- Mahnschreiben der Kommission: Offizielles Mahnschreiben, damit Mitgliedstaat angehört werden kann (wie von Art. 258 AEUV vorgesehen). Hier endgültige (und im Nachhinein nicht mehr in diesem Verfahren ausweitbare) Festlegung des Klagegegenstandes
- Begründete Stellungnahme der Kommission
- Wenn keine befriedigende Reaktion des Mitgliedstaates aus Sicht der Kommission: Klageerhebung

Hierzu: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en; ferner *Andersen*, *The Enforcement of EU Law*, 2012, S. 45 ff.; *Burger*, *KommJur* 2013, 6, 13 ff.; *Gurreck/Otto*, *JuS* 2015, 1079 ff.; *Hofmann/Rowe/Türk*, *Administrative Law and Policy of the EU*, 2011, S. 749 ff.; *Nowak*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der EU*, 2011, § 13 Rn. 54 f.; *Wunderlich*, *EuR Beih.* 1/2012, 49 ff.

VI. Wirkungen und Durchsetzung eines stattgebenden Urteils (Art. 260 AEUV)

Art. 260 AEUV

(1) Stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, **so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben.**

(2) Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden **Pauschalbetrags** oder **Zwangsgelds**, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses Verfahren lässt den Artikel 259 unberührt.

(3) [Möglichkeit, bei Nichtmitteilung erfolgter Richtlinienumsetzung Zwangsgeld gleich im ersten Verfahren festzusetzen]

1. Wirkungen eines stattgebenden Urteils (Art. 260 Abs. 1 AEUV)

- Wirkungen eines stattgebenden Urteils ist nach Art. 260 Abs. 1 AEUV nicht (wie eine deutsches Feststellungsurteil) auf reine Feststellung der Vertragsverletzung beschränkt
- Urteil begründet Handlungspflichten des betroffenen Mitgliedstaates zur Beseitigung des Unionsrechtsverstößes, die nach Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV „vollstreckbar“ sind (Ähnlichkeiten mit der französischen „pouvoir d’injonction“ des Verwaltungsrichters?)

Hierzu: *Pingel*, RTDEur. 2020, 73, 74 ff.

- Kann etwa auch Pflicht zur Rückabwicklung/Aufhebung andauernder unionsrechtswidriger Zustände einschließlich der Pflicht zur Aufhebung unionsrechtswidriger Verwaltungsentscheidungen und zur Beendigung (Aufhebung, Kündigung) von Verwaltungsverträgen begründen

Hierzu: *Albin*, DVBI 2000, 1483, 1488; *Azoulai*, in: Dutheil de la Rochère (Hrsg.), *L'exécution du droit de l'Union*, 2009, S. 1, 20 f.; *Heinemann*, *VerwArch* 103 (2012), 87, 93 f.; *Ionescu*, *Innerstaatliche Wirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens*, 2016, S. 266 ff.; *Jennert/Räuchle*, *NZBau* 2007, 555, 558; *Komárek*, *REALaw* 0:1 (2007), 87, 88 ff.; *Träbert*, *Sanktionen der EU gegen ihre Mitgliedstaaten*, 2010, S. 109.

1. Wirkungen eines stattgebenden Urteils (Art. 260 Abs. 1 AEUV)

Beispiel: [EuGH \(GK\), C-261/18 v. 12.11.2019 Rn. 69 ff., 89 ff. - Kommission ./.](#)

[Irland:](#)

- Feststellung, dass Irland gegen seine unionsrechtliche Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verstoßen habe, in dem es eine Genehmigung für eine Windfarm ohne vorherige UVP durchgeführt hat
- Irland tat nichts, weil es meinte, die erteilte Genehmigung nicht aufheben zu können (Bestandsschutz)
- EuGH: Irland hätte UVP zumindest nachholen müssen und dann, wenn die UVP zu dem Ergebnis führt, dass das Vorhaben mit Umweltbelangen nicht vereinbar ist, die Genehmigung aufheben müssen. Bestandsschutzerwägungen könne allenfalls durch Vertrauensschadenentschädigung (Staatshaftung) Rechnung getragen werden.

1. Wirkungen eines stattgebenden Urteils (Art. 260 Abs. 1 AEUV)

Beispiel: [EuGH, C-503/04 v. 18.7. 2007, Rn. 25 ff. – Kommission ./ Deutschland:](#)

- Ist nach Art. 260 Abs. 1 AEUV festgestellt worden, dass eine Gemeinde unionsrechtswidrig einen öffentlichen Auftrag unter Nichtbeachtung des unionsrechtlichen Vergaberechts geschlossen hat (hier: Müllentsorgungsvertrag), so muss der Mitgliedsstaat diesen Vertrag aufheben oder kündigen
- Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, den Grundsatz „pacta sunt servanda“ und das Eigentumsrechts seines Vertragspartners berufen, um die Nichtumsetzung eines Urteils nach Art. 260 Abs. 1 AEUV zu rechtfertigen.

Hierzu: *U. Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 10. Aufl. 2023, § 59 Rn. 65, 82 f. und **§ 9 A IV 5 des Kurses**

1. Wirkungen eines stattgebenden Urteils (Art. 260 Abs. 1 AEUV)

Beispiel: [EuGH, C-177/20 v. 10.3. 2022 – „Grossmania“](#):

„35. Nach Art. 260 Abs. 1 AEUV hat, wenn der Gerichtshof feststellt, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus den Verträgen verstoßen hat, dieser Staat die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, dessen Rechtskraft sich auf Tatsachen- und Rechtsfragen erstreckt, die tatsächlich oder notwendigerweise Gegenstand der betreffenden gerichtlichen Entscheidung waren [...].

36. So sind die an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt beteiligten Behörden des betreffenden Mitgliedstaats zwar verpflichtet, die nationalen Bestimmungen, die Gegenstand eines Vertragsverletzungsurteils waren, so zu ändern, dass sie den Anforderungen des Unionsrechts entsprechen, doch haben die Gerichte dieses Mitgliedstaats ihrerseits die Pflicht, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Beachtung des Urteils sicherzustellen, was insbesondere bedeutet, dass der nationale Richter aufgrund der verbindlichen Wirkung, die diesem Urteil zukommt, gegebenenfalls den darin festgelegten rechtlichen Kriterien Rechnung zu tragen hat, um die Tragweite der von ihm anzuwendenden Vorschriften des Unionsrechts zu bestimmen.“

1. Wirkungen eines stattgebenden Urteils (Art. 260 Abs. 1 AEUV)

Beispiel: [EuGH \(GK\), C-615/20, C-671/20 v. 13.7.2023, Rn. 40 - YP u. a. \[Aufhebung der Immunität und Suspendierung eines Richters\]](#) :

„56. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Art. 260 Abs. 1 AEUV, wenn der Gerichtshof feststellt, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus den Verträgen verstoßen hat, dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen hat, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, dessen Rechtskraft sich auf Tatsachen- und Rechtsfragen erstreckt, die tatsächlich oder notwendigerweise Gegenstand der betreffenden gerichtlichen Entscheidung waren [...].

57. So sind zwar die an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt beteiligten Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verpflichtet, die nationalen Bestimmungen, die Gegenstand eines Vertragsverletzungsurteils waren, so zu ändern, dass sie den Anforderungen des Unionsrechts entsprechen, doch haben die Gerichte dieses Mitgliedstaats ihrerseits die Pflicht, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Beachtung des betreffenden Urteils sicherzustellen, was insbesondere bedeutet, dass die nationalen Gerichte aufgrund der verbindlichen Wirkung, die diesem Urteil zukommt, gegebenenfalls den darin festgelegten rechtlichen Kriterien Rechnung zu tragen haben, um die Tragweite der von ihnen anzuwendenden Vorschriften des Unionsrechts zu bestimmen“

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

Art. 260 AEUV

(1) [...].

(2) Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden **Pauschalbetrags** oder **Zwangsgelds**, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses Verfahren lässt den Artikel 259 unberührt.

(3) [Möglichkeit, bei Nichtmitteilung erfolgter Richtlinienumsetzung Zwangsgeld gleich im ersten Verfahren festzusetzen]

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

[EuGH, C-174/21 v. 16.3. 2023 – Kommission ./ Bulgarien](#) (Folie 1 von 2)

„22. Nach Art. 260 Abs. 1 und 2 AEUV hat ein Mitgliedstaat, bei dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass er gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, wobei die Kommission, wenn sie der Auffassung ist, dass solche Maßnahmen nicht getroffen worden seien, den Gerichtshof anrufen kann, nachdem sie dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat.

23. Der Gegenstand dieses Verfahrens soll also einen säumigen Mitgliedstaat veranlassen, ein Vertragsverletzungsurteil durchzuführen [...]. **Eine solche Durchführung muss unmittelbar nach Verkündung des Urteils in Angriff genommen werden und innerhalb kürzest möglicher Frist abgeschlossen sein** (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. November 1985, Kommission/Italien, [131/84](#), [EU:C:1985:447](#), Rn. [7](#), und vom 12. November 2019, Kommission/Irland [Windfarm Derrybrien], [C-261/18](#), [EU:C:2019:955](#), Rn. [123](#) [...]).“

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

EuGH, C-174/21 v. 16.3. 2023 – Kommission ./ Bulgarien (Folie 2 von 2)

„25. Entsprechend der Rechtsprechung zu Vertragsverletzungsklagen nach Art. 258 AEUV setzt die Versendung eines Aufforderungsschreibens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV voraus, dass sich die Kommission mit Erfolg auf einen Verstoß gegen die Verpflichtung, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshof ergeben, berufen kann; anderenfalls würden die Anforderungen der Rechtssicherheit missachtet [...].

26. In Anbetracht des in Rn. 23 des vorliegenden Urteils genannten Verfahrensgegenstands bedeutet dies, dass die Kommission nicht nur während des gesamten Vorverfahrens und vor der Versendung des Aufforderungsschreibens prüfen muss, ob das fragliche Urteil in der Zwischenzeit durchgeführt worden ist oder nicht, sondern auch verpflichtet ist, in diesem Aufforderungsschreiben auf den ersten Blick klar zu belegen und sich darauf zu berufen, dass das Urteil zum maßgebenden Zeitpunkt noch immer nicht durchgeführt worden sei.

27. Einem Mitgliedstaat kann nämlich nicht mit Erfolg vorgeworfen werden, gegen die Verpflichtung verstoßen zu haben, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus einem Urteil des Gerichtshofs ergeben, wenn aus dem Aufforderungsschreiben nicht klar hervorgeht, dass zum maßgebenden Zeitpunkt die Verpflichtung zur Durchführung dieses Urteils seit seiner Verkündung noch immer fortbesteht.“

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

- Grundlegend zur Struktur der „Sanktionen“ nach Art. 260 Abs. 2 EUV: [EuGH \(GK\), C-304/02 v. 12. Juni 2005, Rn. 80 ff. - Kommission ./.](#) Frankreich (zur Vorläuferregelung des Art. 260 Abs. 2 EGV)
- Unterscheidung zwischen **Pauschbetrag** (Sanktion für Untätigkeit in Zeitraum zwischen Urteilsverkündung des Vertragsverletzungsurteils und Entscheidung nach Art. 260 Abs. 2 AEUV) und **Zwangsgeld** (in die Zukunft gerichtet – wird verwirkt für jeden Tag der weiteren Nichterfüllung des ursprünglichen Urteils)
- Zwangsgeld und Pauschbetrag können parallel verhängt werden

Hierzu: *Andersen*, The Enforcement of EU Law, 2012, S. 96 ff.; *Bangui*, RDP 2010, 1055, 1071 ff.; *Coutron*, R.G.D.I.P. 2017, 771 ff.; *Everling*, in: in: Depenheuer u. a. (Hrsg.), Staats im Wort – Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 773, 787 ff.; *Kilbey*, ELRev 2010, 370 ff.; *Pauling*, EuZW 2006, 492; *Peers*, EPL 18 (2012), 33 ff.; *Pingel*, RTDEur. 2020, 73, 78 ff.; *Rawlings* ELJ 6 (2000), 4, 23 ff.; *Schweitzer*, in: FS Rengeling, 2008, S. 437 ff.; *Thiele*, EuR 2008, 321 ff.; *Wennerås*, CMLRev 49 (2012), 145 ff.; *Wendenburg/Reichert*, NVwZ 2017, 1338 ff.; *Wunderlich*, EuR Beih. 1/2012, 54 ff.

2. Zwangsgelder und Pauschalbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

Sanktionen nach Art. 260 Abs. 2 AEUV kann zu Pauschalbeträgen und Zwangsgeldern führen, die für den Mitgliedstaat durchaus „spürbar“ sind:

Beispiel: [EuGH \(GK\), C-261/18 v. 12.11.2019 - Kommission ./ Irland](#)

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

1. Irland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen, dass es nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die erforderlich sind, um das Urteil vom 3. Juli 2008, Kommission/Irland (C-215/06, EU:C:2008:380), durchzuführen.
2. Irland wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag von 5.000.000 Euro zu zahlen.
3. Irland wird verurteilt, an die Kommission ein Zwangsgeld in Höhe von **15000 Euro pro Tag** ab Verkündung des vorliegenden Urteils bis zum Tag der Durchführung des Urteils vom 3. Juli 2008, Kommission/Irland (C-215/06, EU:C:2008:380), zu zahlen.
4. Irland trägt die Kosten.“

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

Einzelheiten zur Berechnung von Pauschbetrag und Zwangsgeld nach Art 260 Abs. 2 AEUV (Berechnung für jeden Mitgliedstaat unter Berücksichtigung berücksichtigt die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats [Bruttoinlandsprodukt] und die Zahl seiner Sitze im Europäischen Parlament :

13.9.2019

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

C 309/1

Mitteilung der Kommission — Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt

(2019/C 309/01)

I. Einleitung

In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2005 zur Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag [\(1\)](#) (jetzt Artikel 260 Absätze 1 und 2 AEUV) legte die Kommission die Berechnungsmethode für die finanziellen Sanktionen (Pauschalbeträge oder Zwangsgelder) fest, die sie dem Gerichtshof vorschlägt, wenn sie diesen im Falle eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV anruft.

In einer späteren Mitteilung aus dem Jahr 2010 [\(2\)](#) über die Aktualisierung der Daten für diese Berechnung legte die Kommission fest, dass die makroökonomischen Daten jedes Jahr überarbeitet werden, um der Entwicklung der Inflation und des Bruttoinlandsprodukts („BIP“) Rechnung zu tragen.

In der Mitteilung der Kommission zur Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV aus dem Jahr 2011 [\(3\)](#) sowie in ihrer Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ [\(4\)](#) aus dem Jahr 2017 wird darauf verwiesen, dass für die Berechnung der finanziellen Sanktionen, die die Kommission dem Gerichtshof vorschlägt, wenn sie diesen gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV anruft, die in der Mitteilung des Jahres 2005 festgelegte Methode gilt.

Die in der vorliegenden Mitteilung dargelegte jährliche Aktualisierung stützt sich auf die Entwicklung der Inflation und des BIP in den einzelnen Mitgliedstaaten [\(5\)](#), in denen sich die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats widerspiegelt. Hierzu werden die entsprechenden Statistiken über die Inflationsrate und das BIP herangezogen, die zwei Jahre vor der Aktualisierung erstellt wurden („t-2 Regel“), da relativ stabile makroökonomische Daten erst nach einem Zeitraum von mindestens zwei Jahren vorliegen. Im Übrigen bemisst sich die institutionelle Gewichtung der Mitgliedstaaten, die zuvor auf der Anzahl der ihnen nach den einschlägigen Stimmengewichtungsregeln im Rat zustehenden Stimmen beruhte, infolge der Mitteilung vom Februar 2019 [\(6\)](#) nunmehr nach der Zahl der Abgeordneten, die die einzelnen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament stellen.

Die vorliegende Mitteilung beruht daher auf den Wirtschaftsdaten zum nominalen BIP und zum BIP-Deflator für das Jahr 2017 [\(7\)](#) sowie auf der Zahl der Sitze der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament.

II. Referenzwerte der Aktualisierung

Folgende Werte sind anzupassen:

— Der einheitliche Grundbetrag für das Zwangsgeld [\(8\)](#) von derzeit 3 105 EUR ist entsprechend der Inflation anzupassen.

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

[EuGH, C-51/20 v. 20.1.2022 – Kommission ./ Griechenland \(Rückforderung von Beihilfen – Ferronickel\)](#)

- **Rn. 85 ff.:** Vertragsverletzung muss zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den EuGH noch andauern, damit Zwangsgeld festgesetzt werden kann (ebenso Rn. 109 ff.)
- **Rn. 93 ff.:** Zwangsgeld ist „nach Maßgabe des Überzeugungsdrucks“ festzusetzen, der zur Verhaltensänderung des Mitgliedstaates erforderlich ist. Es muss den Umständen angepasst sein und im angemessenen Verhältnis zur Vertragsverletzung und der Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaates stehen.
- **Rn. 95 ff.:** Vorschläge der Kommission zur Höhe des Zwangsgelds sind nützlich, binden EuGH aber nicht.
- **Rn. 103 ff.:** Wiederholtes rechtswidriges Verhalten des Mitgliedstaates wirkt erschwerend.
- **Rn. 118 ff.:** Ein tägliches Zwangsgeld ist unangemessen, wenn Maßnahmen zur Umsetzung des Urteils Zeit brauchen (z. B. gerichtliche Rückforderung von Beihilfen).

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

[EuGH, C-123/22 v. 13.6.2024, Rn. 98 – Kommission ./ Ungarn \(Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen II\)](#)

EuGH geht wegen der Schwere und Hartnäckigkeit des Verstoßes deutlich über Anträge der Kommission hinaus:

1. Ungarn hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 260 Abs. 1 AEUV verstoßen, dass es nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn (Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen) (C-808/18, EU:C:2020:1029), ergeben
2. Ungarn wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von **200.000.000,- Euro** zu zahlen.
3. Ungarn wird verurteilt, an die Europäische Kommission ab der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zur Durchführung des Urteils vom 17. Dezember 2020 [...], soweit dieses Art. 6 und Art. 46 Abs. 5 der Richtlinie 2013/32/EU [...] zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes betrifft, ein Zwangsgeld in Höhe von **900.000,- Euro pro Tag** zu zahlen.
4. [Noch 100.000,- Euro pro Tag Zwangsgeld für einen anderen Verstoß]

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

- Für Deutschland scheint sich insoweit ein **Tagessatz für das Zwangsgeld** von höchstens ca. 868.611,60 Euro zu ergeben (*Cremer*, in: Calliess/Ruffert [Hrsg.], EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 260 AEUV Rn. 13).
- Der **Mindestpauschbetrag** für Deutschland beträgt 11.982.000 Euro, kann jedoch mit der Dauer des Verstoßes steigen.

2. Zwangsgelder und Pauschbeträge nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

Zur Möglichkeit, **bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach Art. 279 AEUV** in Vertragsverletzungsverfahren Zwangsgelder für Missachtung einstweiliger Anordnungen festzusetzen (*Chauvel*, RTDEur. 2025, 25 ff.);

- Grundlegend: [EuGH \(GK\), C-441/17 R v. 20.11.2017, Rn. 89 ff.– Kommission ./.](#) [Polen](#) (*Banks/von Rintelen*, E. L. Rev. 45 (2020), 619, 627 f.; *Martin*, Cahiers de droit européen 54 [2018], 495 ff.; *Wennerås*, CML Rev. 56 (2019), 541 ff.)
- Für Festsetzung eines Zwangsgeld i.H.v. 1.000.000 Euro pro Tag zur Durchsetzung einer einstweiligen Anordnung gegen Polen wegen Missachtung vorhergehender einstweiliger Anordnung: [EuGH \(Vizepräsident\), C-204/21 R v. 27.10.2021, Rn. 42 ff. – Kommission ./.](#) [Polen](#) (zu einem Antrag auf Herabsetzung des Zwangsgelds wegen Teilumsetzung: [EuGH \(Vizepräsident\), C-204/21 R-RAP v. 21.4.2023, . – Kommission ./.](#) [Polen](#))
- S. a. [EuGH \(Vizepräsident\), C-121/21 R v. 21.5.2021 – Tschechien/Polen](#) und [EuGH \(Vizepräsident\), C-121/21 R v. 20.9.2021 – Tschechien/Polen](#) (einstw. Anordnung wegen Braunkohletageabbau ohne UVP); Zwangsgeld von 500.000,00 Euro pro Tag). Zum anschließenden Durchsetzungsverfahren [EuG, T-200/22, T-314/22 v. 29.5.2024 v. 29.5.2024 – Polen/Kommission](#); [EuGH, C-554/24 P v. 22.1.2026 – Polen-Kommission](#)

3. „Vollstreckung“ festgesetzter Zwangsgelder und Pauschbeträge

Problem: Keine eigentliche Vollstreckungsmöglichkeit für Zwangsgeld bzw. Pauschbetrag (Art. 280 i.V.m. Art. 299 Abs. 1 AEUV) gegenüber dem Mitgliedstaat

- **Zuständigkeit der Kommission** zur Durchsetzung ergibt sich aus Art. 317 Abs. 1 Satz 1 (Ausführung des Haushalts): [EuG, T-139/06 v. 19.10.2011, Rn. 33 ff. – Kommission ./.](#) [Frankreich](#))

- **Befugnis der Festsetzung** des geschuldeten Betrags gegenüber Mitgliedstaat durch (nach Art. 263 AEUV anfechtbaren) **Kommissionsbeschluss**

Hierzu [EuG, T-139/06 v. 19.10.2011, Rn. 24 ff. – Kommission ./.](#) [Frankreich](#); [EuG, T-810/14 v. 27.6.2016, Rn. 36 ff. – Kommission ./.](#) [Portugal](#) – s ferner Art. 51 lit. c der Satzung des EuGH i.d.F. der [VO \(EU, Euratom\) 2019/629 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des EuGH](#) mit Erwägungsgrund Nr. 3 dieser VO).

- Aufrechnung („**Verrechnung**“) nach Art. 101 Abs. 1 Uabs. 3 i.V. mit Art. 102 der [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)

Zum Ganzen *Petel*, RTDEur 2024, 33 ff. m. w. N. ; *Schramm*, ZEuS 2025, 398 ff.; *Sahl*, Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern, 2019, S. 170 ff.; krit. *Klamert*, EuR 2018, 159, 168 ff

3. „Vollstreckung“ festgesetzter Zwangsgelder und Pauschbeträge

Ablauf der Verrechnung von Zwangsgeld und Pauschbetrag nach Art. 98 ff. [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (Folie 1 von 3)

- Feststellung der Forderung der Union gegenüber dem Schuldner (hier: Mitgliedstaat) nach Art. 98 Abs. 1 und 2 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#): Feststellung des Vorliegens der Verbindlichkeit, ihrer Höhe und Fälligkeit durch den Anweisungsbefugten des zuständigen Organs (hier: Kommission)
- Zahlungsaufforderung an Schuldner (hier: Mitgliedstaat) nach Art. 98 Abs. 4 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#)
- Einziehungsanordnung des Anweisungsbefugten des zuständigen Organs (hier: Kommission) an den Rechnungsführer („Vollstreckungsbeamten“) des zuständigen Organs (hier: Kommission) nach Art. 100 Abs. 1 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#)
- Ggf. freiwillige Zahlung durch Mitgliedstaat (auch zur Vermeidung des Anhäufens von Vollzugszinsen nach Art. 99 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#))

3. „Vollstreckung“ festgesetzter Zwangsgelder und Pauschbeträge

Ablauf der Verrechnung von Zwangsgeld und Pauschbetrag nach Art. 98 ff. [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (Folie 2 von 3)

- Bei Ausbleiben freiwilliger Zahlungen eines Mitgliedstaates ist eine Einziehung durch Vollstreckung nach Art. 100 Abs. 2 i.V. mit Art. 103 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#) nicht möglich (auch gegenüber Privaten ist eine solche Vollstreckung nur das „letzte Mittel“ – Einziehung durch Verrechnung ist vorrangig)
- Wenn der Schuldner (hier: Mitgliedstaat) gegenüber der Union selbst eine Forderung geltend macht, die der Höhe nach der festgestellten Forderung (ggf mit Vollzugszinsen) entspricht, wird Verrechnung nach Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#) angeordnet.
- Art. 103 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#): „ Die Verrechnung im Sinne des Absatzes 1 hat die Wirkung einer Zahlung und entlastet die Union in Höhe des Betrags der Schuld und der gegebenenfalls fälligen Zinsen“
- Art. 134 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#) macht deutlich, dass Entscheidung über Einziehung ein mit der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV anfechtbarer Beschluss ist.

3. „Vollstreckung“ festgesetzter Zwangsgelder und Pauschbeträge

Indirekte Bestätigung der Zulässigkeit des Verrechnungsverfahrens nach Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#) nach zur Durchsetzung von Zwangsgeld und Pauschbetrag

[EuG, T-200/22, T-314/22 v. 29.5.2024 v. 29.5.2024 – Polen/Kommission](#)

- Gegenstand war Durchsetzung eines im Verfahren nach Art. 279 AEUV festgesetzten täglichen Zwangsgelds i.H. von 500.000,00 Euro im Verfahren [EuGH \(Vizepräsident\), C-121/21 R v. 20.9.2021 – Tschechien/Polen](#)
- Kommission hatte Zwangsgeld gegenüber Polen durch Beschluss festgestellt und nach Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509](#) verrechnet.
- Rn. 23 ff.: Verrechnungsvoraussetzungen lagen vor (wobei nicht das „Ob“ der Verrechnungsmöglichkeit gerügt worden, sondern wohl als selbstverständlich angenommen worden war).
- Rn. 43 ff.: Begründungsanforderungen nach Art. 296 AEUV war eingehalten, da Forderungen gegen Polen im Verrechnungsbescheid genau beziffert worden waren.

4. Verhältnis zwischen Zwangsgeldverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV zu anderen Verfahren

- Zur Möglichkeit, **bereits im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach Art. 279 AEUV** in Vertragsverletzungsverfahren Zwangsgelder für Missachtung einstweiliger Anordnungen festzusetzen, siehe **§ 7 A VI 2 a. E. des Kurses**
- Zum Verhältnis zwischen Zwangsgeldverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV und der Einleitung eines neuen Vertragsverletzungsverfahrens nach **Art. 258 AEUV** wegen derselben (oder ähnlichen) Vertragsverletzung : [EuGH \(GK\), C-292/11 P v. 15.1.2014, Rn. 37 ff. - Kommission ./ Portugal](#)
hierzu *Blanc*, RTDeur. 2015, 285 ff.; *Wendenburg*, EuZW 2014, 187 ff.
- Zum vereinfachten Verfahren nach **Art. 260 Abs. 3 AEUV** (Spezialverfahren nur für den Fall, dass ein Mitgliedstaat es unterlässt der Kommission die Umsetzung einer Richtlinie fristgerecht mitzuteilen): [EuGH \(GK\), C-543/17 v. 8.7.2019 – Kommission ./ Belgien](#); [EuGH \(GK\), C-549/18 v. 16.7.2020 – Kommission ./ Rumänien](#)
hierzu *Banks/von Rintelen*, E. L. Rev. 45 (2020), 619, 629 f.; *Gundel*, EuR 2020, 332 ff.; *Pingel*, RTDeur 2019, 663 ff.; *Wendenburg*, EuR 2019, 637 ff.; *ders.* EuR 2021, 224 f.

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Wiederholung aus § 2 D I und § 4 C III des Kurses:

- Eine „**Ultra vires**“-Kontrolle durch nationale Verfassungsgerichte (mit denen entweder Unionsrechtsakte im Territorium des jeweiligen Mitgliedstaates für ungültig erklärt werden oder den nationalen Behörden und Gerichten verboten wird, sie anzuwenden und umzusetzen), verstößt gegen **Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV**, der auch nicht unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 EUV oder Art. 5 EUV gerechtfertigt werden kann
- Vorrang des Unionsrechts setzt sich aus der Perspektive des Unionsrechts auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht durch.

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Problem:

- Die unionsrechtswidrige Vornahme von ultra-vires-Kontrollen durch (einige) nationaler Verfassungsgerichte wirft daher die Frage auf, ob im Fall einer Unionsrechtsverletzung durch nationale Verfassungsgerichte ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden kann
- Konkreter Anlass dieser Diskussion in Deutschland war das am 9.6.2021 eingeleitete und am 2.12.2021 wieder eingestellte Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Deutschland wegen dem PSPP-Urteil des BVerfG ([BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Rn. 154 ff.](#) = BVerfGE 154, 17, 117 ff.)
- EuGH geht mittlerweile eindeutig von der Möglichkeit aus, dass auch Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte zum Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren sein können: [EuGH \(GK\), C-448/23 v. 18.12.2025, Rn. 100 f. – Kommission/Polen \(Ultra-vires-Kontrolle der Rechtsprechung des EuGH durch ein Verfassungsgericht\)](#).
- Dortiger Verweis auf [EuGH, C-416/17 v. 4.10.2018, Rn. 100 ff. – Kommission ./.](#) [Frankreich \(Steuervorabzug für ausgeschüttete Dividenden\)](#) macht deutlich, dass EuGH insoweit nicht zwischen nationalen Fachgerichten und Verfassungsgerichten unterscheidet.

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

[EuGH \(GK\), C-448/23 v. 18.12.2025, Rn. 100 f. – Kommission/Polen \(Ultra-vires-Kontrolle der Rechtsprechung des EuGH durch ein Verfassungsgericht\):](#)

„100. Bevor mit der Prüfung der ersten Rüge begonnen wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Bestimmungen der Verträge zu beachten, alle ihre Behörden trifft und im Rahmen ihrer Befugnisse auch alle Gerichte. Eine Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats kann daher grundsätzlich gemäß Art. 258 AEUV unabhängig davon festgestellt werden, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Oktober 2018, Kommission/Frankreich [Steuervorabzug für ausgeschüttete Dividenden], C-416/17, EU:C:2018:811, Rn. 106 und 107 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

101. Unter diesen Umständen kann die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eines Mitgliedstaats Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage sein, wenn sie einen Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht darstellen kann.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

In dieselbe Richtung ging bereits die frühere Rechtsprechung: [EuGH \(GK\), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 51 ff. – RS](#) (hierzu [§ 4 C III des Kurses](#))

Hierzu *Spiecker*, EuZW 2022, 305, 313:

„Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass der totgerittene Konflikt um das „letzte Wort“ zwischen Luxemburg und den nationalen Verfassungsgerichten nicht auf rechtsdogmatischem Terrain zu bewältigen ist. Mit RS versucht der EuGH, die festgefahrenen Fronten zu umgehen und den Konflikt durch eine direkte Ermächtigung der ordentlichen Gerichte für sich zu entscheiden. Obwohl sich diese Strategie aus Luxemburger Sicht bewährt hat, ist sie doch ein zweischneidiges Schwert. Zunächst stärkt die Entscheidung Richter gegen Repressionen durch kompromittierte Verfassungsgerichte. Dies ist insbesondere für Polen von Bedeutung, wo die ordentlichen Gerichte die Fahne der Rechtsstaatlichkeit hochhalten. **Für deutsche Fachgerichte ergibt sich aus RS die Verpflichtung, ein Urteil wie PSPP, das einen Unionsrechtsakt unter Missachtung einer Vorabentscheidung als *ultra-vires* einstuft, entgegen § 31 I BVerfGG unberücksichtigt zu lassen.** Dies folgt bereits aus Rechtssachen wie Internationale Handelsgesellschaft, wird in RS aber nun unmissverständlich durchdekliniert. Die Aufweichung der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen birgt jedoch die Gefahr, die Autorität mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte weiter zu schwächen.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

In dieselbe Richtung ging bereits die frühere Rechtsprechung: [EuGH \(GK\), C-204/21 v. 5.6.2023 - Kommission / Polen \(Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern\)](#)

„150. Was als Drittes den Umstand betrifft, dass die in den nationalen Bestimmungen genannten Disziplinarvergehen der Republik Polen zufolge nur Handlungen erfassen, die bereits nach nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen in der Auslegung durch das Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof) verboten seien, ist dieser Umstand, wie der oben in den Rn. 75 bis 79 angeführten Rechtsprechung zu entnehmen ist, selbst wenn er erwiesen wäre, **für die Beurteilung der von den Mitgliedstaaten einzuhaltenden Anforderungen gemäß Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV nicht relevant.**

151. Überdies kann in dem Fall, dass ein nationales Gericht infolge von Urteilen des [EuGH] zu der Auffassung gelangen sollte, dass die Rechtsprechung eines Verfassungsgerichts nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist, der Umstand, dass das nationale Gericht diese Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewendet lässt, nicht seine disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit auslösen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 260).“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

In dieselbe Richtung ging bereits die frühere Rechtsprechung: [EuGH \(GK\), C-107/23 PPU v. 24.7.2023, Rn. 126 ff. – Lin](#)

„135. Eine nationale Regelung oder Praxis, wonach die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs und des obersten Gerichts des betreffenden Mitgliedstaats für die ordentlichen Gerichte bindend sind, obwohl Letztere im Licht eines vom Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren erlassenen Urteils der Ansicht sind, dass die aus diesen Entscheidungen hervorgegangene Rechtsprechung gegen das Unionsrecht verstößt, ist aber geeignet, die Gerichte daran zu hindern, die volle Wirksamkeit der Anforderungen des Unionsrechts zu gewährleisten, wobei diese Hinderungswirkung dadurch verstärkt werden kann, dass die etwaige Nichtbeachtung der betreffenden Rechtsprechung im nationalen Recht als Disziplinarvergehen eingestuft wird [...].

137. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung oder Praxis entgegensteht, wonach die ordentlichen Gerichte eines Mitgliedstaats an die Entscheidungen des Verfassungsgerichts und des obersten Gerichts dieses Mitgliedstaats gebunden sind und deshalb die aus diesen Entscheidungen resultierende Rechtsprechung nicht von Amts wegen unangewendet lassen können, da den betreffenden Richtern sonst ein Disziplinarverfahren droht, auch wenn sie im Licht eines Urteils des Gerichtshofs davon ausgehen, dass die Rechtsprechung gegen Bestimmungen des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung verstößt.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

[Information der Kommission zu Beschlüssen in Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren v. 2. Dezember 2021 \(Folie 1 von 2\):](#)

Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren gegen DEUTSCHLAND aufgrund dessen förmlicher Zusage ein, den Vorrang des EU-Rechts und die Autorität des Gerichtshofs der Europäischen Union eindeutig anzuerkennen

Die Kommission hat heute beschlossen, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 im Zusammenhang mit dem Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors („PSPF“) der Europäischen Zentralbank einzustellen. Die Kommission hält es aus drei Gründen für angebracht, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen. Erstens hat Deutschland in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben sehr klare Zusagen gemacht.

Insbesondere hat Deutschland förmlich erklärt, dass es die Grundsätze der Autonomie, des Vorrangs, der Wirksamkeit und der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie die in Artikel 2 EUV verankerten Werte, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, bekräftigt und anerkennt. Zweitens erkennt Deutschland ausdrücklich die Autorität des Gerichtshofs der Europäischen Union an, dessen Entscheidungen rechtskräftig und bindend sind. [...].

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

[Information der Kommission zu Beschlüssen in Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren v. 2. Dezember 2021](#) (Folie 2 von 2):

[...] Das Land ist ferner der Ansicht, dass die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane nicht von der Prüfung von Verfassungsbeschwerden vor deutschen Gerichten abhängig gemacht, sondern nur vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft werden kann. Drittens verpflichtet sich die deutsche Regierung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihre in den Verträgen verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um in Zukunft eine Wiederholung einer Ultra-vires-Feststellung aktiv zu vermeiden.

Zur Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber Deutschland:

- [Information des Referats PE 2 des Deutschen Bundestages Nr. 09/21](#)
- *Hillgruber*, JZ 2022, 584, 589 f.; *Kirchhof*, NJW 2022, 1049 ff.; [Ruffert, VerfBlog, 2021/12/07](#)

Zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber Deutschland:

- *Calliess*, NJW 2021, 2845 ff.; *Derksen*, EuZW 2021, 938 ff.

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Teilweise Annahme eines grundsätzlichen Ausschlusses des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber nationalen Verfassungsgerichtsentscheidungen

Gerhardt, ZRP 2010, 161, 165:

„Ultra-vires- und Identitätskontrolle sind Notfallmechanismen, mit denen exzeptionelle Defizite im Zusammenspiel von nationaler und supranationaler Rechtsordnung aufgedeckt werden können. Sollte das *BVerfG* Bestimmungen des Unionsrechts, die aus Sicht des *EuGH* nicht zu beanstanden sind, nach Maßgabe des GG für Deutschland unanwendbar erklären, ist der Konflikt, wenn erforderlich, mit den Mitteln der Politik zu lösen – die streitige Frage bedarf noch demokratischer Entscheidung auf nationaler Ebene. **Die Union ist zu einseitigen Maßnahmen, namentlich Vertragsverletzungsverfahren, nicht legitimiert. Die Anerkennung der Supranationalität der Union, namentlich des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts, darf nicht mit einer Hierarchisierung der Rechtsordnungen verwechselt werden.**“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Teilweise Annahme eines grundsätzlichen Ausschlusses des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber nationalen Verfassungsgerichtsentscheidungen

Nettesheim, NJW 2020, 1631:

„Das Recht der Mitgliedstaaten, ihre Verfassung zur Grundlage einer kompetenziellen Überprüfung der Entscheidungen von EU-Organen zu machen, ist dem Integrationsverbund damit inhärent. **Wer der Auffassung ist, dass die EU-Organe (unter Einschluss des EuGH) keiner Kontrolle seitens mitgliedstaatlicher Verfassungsorgane mehr unterliegen (sollten), zielt auf Hierarchiestrukturen bundesstaatlicher Art ab.** Sollte die EU-Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vom EuGH die Feststellung begehren, dass mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichten eine Überprüfung der Kompetenzkonformität von EU-Handeln schlechterdings verboten ist, würde dies auf eine revolutionäre Verschiebung der vertraglichen Grundlagen der Integration abzielen. Mit dem Grundgesetz wäre das unvereinbar.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Teilweise Annahme eines grundsätzlichen Ausschlusses des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber nationalen Verfassungsgerichtsentscheidungen

P. Kirchhof, NJW 2020, 2057, 2062:

„31. Sodann müssen die Verfassungsstaaten gemeinsam für das Bild eines unbefangenen Richters kämpfen. Dem Vorschlag, der *EuGH* solle über den Einwand, er habe seine Rechtsbindung stetig gelockert, in einem Vertragsverletzungsverfahren selbst entscheiden, liegt die Erwartung zugrunde, der Richter könne in eigener Sache entscheiden. Doch der befangene Richter ist an einer Entscheidung gehindert. Der *EuGH* wäre institutionell befangen, müsste das Ansinnen einer Entscheidung in eigener Sache zurückweisen.

32. Zudem würde das Vertragsverletzungsverfahren, das sich gegen einen Mitgliedstaat richtet, von diesem etwas rechtlich Unmögliches verlangen. Die Regierung oder auch das Parlament eines Mitgliedstaats würden verpflichtet, einem Gebot seiner Verfassung und seines Verfassungsgerichts zuwider zu handeln. Der *EuGH* aber hat keine Kompetenz, über mitgliedstaatliches Verfassungsrecht zu entscheiden, schon gar nicht die Befugnis, einen Verfassungsstaat zum Verfassungsbruch zu veranlassen.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Teilweise wurde dagegen bereits früher auch im Fall von „ultra-vires-Entscheidungen“ nationaler Verfassungsgerichte die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens für möglich gehalten

- schon früh *Mayer/Walter*, Jura 2011, 532, 539 f.; ebenso *Dederer*, JZ 2014, 313, 321 f., *Mayer*, EuR 2014, 473, 489
- in Zusammenhang mit dem PSPP-Verfahren wurde dies oft explizit für möglich gehalten, jedoch i.d.R. von einer Einleitung abgeraten, weil der politische Schaden größer sein könne als der Gewinn:

So etwa *Calliess*, NVwZ 2020, 897, 904; *Haltern*, NVwZ 2020, 817, 823 (**nächste Folie**); *Hilpold*, EWS 2020, 181 ff.; [Poli/Costa, GLJ 21 \(2020\), 1078 ff.](#); *Stürmer/Wolff*, BayVBl. 2020, 550, 556; *Wegener*, EuR 2020, 347, 355; ein Vertragsverletzungsverfahren befürwortend *Galetta/Ziller*, EPL 27 (2021), 63, 100 ff.; *Skouris* EuR 2021, 3, 25 f.

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Haltern, NVwZ 2020, 817, 823:

„[Das] BVerfG [geht] ein kalkuliertes Risiko ein und rechnet (auch nicht grundlos) damit, dass sich die nachteiligen Konsequenzen für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts – ebenso wie bei den den Vorrang beschädigenden Urteilen der tschechischen und dänischen Gerichte [...] – eingrenzen und isolieren lassen. Schiefgehen wird die Sache, wenn man die Vorrangverkürzung jetzt eifernd heißredet und ein Vertragsverletzungsverfahren fordert. Dieses wäre die schlechteste aller Lösungen, und zwar sowohl rechtlich als auch demokratisch. Was das Recht angeht, bezweifelt niemand, dass der *EuGH* zu einer Verurteilung Deutschlands kommen müsste und würde, denn er urteilt ja vom Standpunkt seines eigenen Verständnisses von Vorrang aus. Zugleich aber kann man nicht bezweifeln, dass das *BVerfG* bei seiner jahrzehntelangen Rechtsprechung zum Geltungsgrund des Unionsrechts bleiben würde. Es käme maW zu einer massiven Aufheizung des juristischen Konflikts, für den keinerlei Lösung zur Verfügung steht.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Dietz, EuZW 2019, 925, 933 (Folie 1 von 2)

„Käme es in der ein oder anderen Form zu einer Ultra-vires-Feststellung durch das BVerfG und in der Folge einer nicht vollumfänglichen Befolgung des EuGH-Urteils durch Deutschland, wäre der unionsverfassungsgerichtliche Diskurs nicht nur im Streit beendet. Er könnte sich vielmehr durch sich anschließende Klagen fortsetzen und institutionell zuspitzen. Zum einen besteht die Möglichkeit der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV gegen Deutschland zu initiieren, da es durch die teilweise oder völlige Nichtbefolgung des EuGH-Urteils gegen Unionsrecht verstößt. Zum anderen kann die EZB gem. Art. 35.6 S. 2 ESZB-Satzung, Art. 271 Buchst. d AEUV direkt Klage gegen die Bundesbank erheben, falls diese das PSPP-Programm nicht entsprechend den Vorgaben der EZB umsetzt. Die Bundesbank sitzt dabei „zwischen den Stühlen“ – einerseits ist sie eine deutsche Behörde und damit an das Urteil des BVerfG und darin womöglich auferlegte Restriktionen bei der Durchführung des PSPP gebunden. Andererseits ist sie integraler Bestandteil des Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und daher an die Weisungen der EZB gebunden (vgl. Art. 14.3 S. 1 ESZB-Satzung). [...].“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Dietz, EuZW 2019, 925, 933 (Folie 2 von 2)

„Dadurch weitet sich der Konflikt auf weitere Beteiligte aus, die sich konfligierenden Handlungsanweisungen gegenüber sehen. Auch wenn dadurch in der Sache der zwischen den Gerichten bestehende Dissens um das Letztentscheidungsrecht lediglich auf die Ebene der handelnden Institutionen bzw. Organe übersetzt und nicht um neue Inhalte angereichert wird, erweitert sich damit dennoch das Ausmaß des Konflikts um potenziell zwei weitere Verfahren mit neuen Verfahrensbeteiligten. EZB und Bundesbank sahen sich im bisherigen Verfahren noch nicht als „Gegner“ gegenüber, was sich jedoch durch eine Klageerhebung gem. Art. 35.6 ESZB-Satzung ändern könnte. Es wäre zu hoffen, dass eine solche Streitigkeit nicht das Verhältnis der beiden Zentralbanken nachhaltig beschädigt und die tägliche Zusammenarbeit zu sehr in Mitleidenschaft zieht.“

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Generell scheint eine allgemeine „Exemption“ verfassungsgerichtlicher Entscheidungen von den allgemeinen Grundsätzen, die für die Einleitung und Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren gelten, nur schwer vorstellbar

- wegen uneinheitlicher Konzeptionen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten (einschließlich unterschiedlicher Zuständigkeiten)
- wegen unterschiedlicher Abgrenzung zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeiten in den Mitgliedstaaten
- wegen der Inexistenz der Verfassungsgerichtsbarkeit in vielen Mitgliedstaaten

Daher: **Verfassungsgerichtsentscheidungen können in Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren nicht anders behandelt werden, wie Fachgerichtsentscheidungen** (so – ganz selbstverständlich - *Taborowski*, CML Rev 49 (2012), 1881 ff. und nun auch [EuGH \(GK\), C-448/23 v. 18.12.2025, Rn. 100 f. – Kommission/Polen \[Ultra-vires-Kontrolle der Rechtsprechung des EuGH durch ein Verfassungsgericht\]](#))

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Nach allgemeinen Grundsätzen zu Art. 258 ff. AEUV

- ist die **Kommission** auch bei eklatanten Unionsrechtsverletzungen von nationalen Verfassungsgerichten **nicht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV verpflichtet**
- besteht aber auch **keine Pflicht zur Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten** im Hinblick auf die Entscheidung über die Nicht-Einleitung derartiger Verfahren (hierzu **§ 7 A II des Kurses** - a. A. im vorliegenden Zusammenhang *Ludwigs/Sikora*, EWS 3/2020, Die erste Seite)
- ist fraglich, ob die **Begründung einer Gerichtsentscheidung** (Äußerung einer Rechtsansicht) bereits eine „Vertragsverletzung“ i. S. des Art. 258 AEUV darstellt: Tatsächlich verletzt wird Unionsrecht erst, wenn eine unionsrechtswidrige Gerichtsentscheidung umgesetzt (vollstreckt) wird.
- sollte die Kommission auch hier ihrer bisherigen Praxis folgen, nicht die unionsrechtswidrige Verfassungsgerichtsentscheidung selbst zum Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren zu machen, sondern die durch sie begründete Verwaltungspraxis (hierzu **§ 7 A I 3 des Kurses**)

VII. Sonderfall: Vertragsverletzungsverfahren wegen unionsrechtswidriger Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte?

Bedeutung für ein Vertragsverletzungsverfahren wegen einer „Ultra-vires-Entscheidung“ durch das BVerfG

- Eine Vertragsverletzung i.S. des Art. 258 AEUV sollte erst angenommen werden, wenn nationale Organe tatsächlich in Umsetzung der „Ultra-vires-Entscheidung“ gegen unionsrechtliche Pflichten zur Verwirklichung des Unionsrechts verstößt
- Der Umstand, dass sich z. B. Bundesregierung nach [§ 31 BVerfGG](#) an die „Ultra-vires-Entscheidung“ für gebunden halten mag, sind die innerstaatliche Rechtsordnung betreffende Gründe, die das unionsrechtswidrige Handeln (und damit die Verletzung des Grundsatzes „pacta sunt servanda“) nicht rechtfertigen
- Denkbar wäre insoweit auch, dass die aus [§ 31 BVerfGG](#) folgenden Pflichten dieser Organe auf Grund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (**§ 6 C des Kurses**) in diesem Fall unanwendbar sind - zumal [§ 31 BVerfGG](#) wohl nicht verfassungsgeboden, sondern einfaches Recht ist (hierzu auch *Hartmann*, Der Staat 60 (2021), 387, 421 f.; Kritik bei *Hillgruber*, JZ 2022, 584, 589).
- Wird nicht die „Ultra-vires-Entscheidung“ selbst zum Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens gemacht, erübrigt sich auch das Argument, dass gegen unionsrechtswidrige Verfassungsgerichtsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden ist

B) Sonder-Aufsichtssysteme im Primärrecht (Art. 107 ff., Art. 126 AEUV)

Beihilfeaufsichtsverfahren nach Art. 107 ff. AEUV

- wird konkretisiert durch [VO \(EU\) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV](#) (hierzu einführend *Hilbert*, Jura 2017, 1150 ff.).
- bezieht (anders als Vertragsverletzungsverfahren) Drittbetroffene (v. a. Konkurrenten) (auch) im Verfahren vor der Kommission ein
- kehrt im Vergleich zum Vertragsverletzungsverfahren die Rolle des Klägers/ Beklagten um: Kommission kann in diesem Verfahren für den Mitgliedstaat grundsätzlich verbindliche Beschlüsse erlassen, die dieser nach Art. 263 AEUV (fristgerecht) mit der Nichtigkeitsklage angreifen muss, damit sie nicht bestandskräftig werden (vgl. hierzu **§ 5 B des Kurses**)
- kann aber auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission sein, die so z. B. Rückforderungsbeschlüsse über Art. 260 Abs. 2 AEUV „vollstrecken“ lassen kann: [EuGH, C-51/20 v. 20.1.2022 – Kommission ./ Griechenland \(Rückforderung von Beihilfen – Ferronickel\)](#)
- ist im Einzelnen eine **Spezialmaterie des „Besonderen Verwaltungsrechts“** auf der Grenze zwischen „Aufsichtsverfahren“ und Verwaltungskooperation bzw. Verwaltungsverbund (vgl. **§ 2 B IV des Kurses**)

B) Sonder-Aufsichtssysteme im Primärrecht (Art. 107 ff., Art. 126 AEUV)

Beihilfeaufsichtsverfahren nach Art. 107 ff. AEUV

- bildet in vielerlei Hinsicht einen – praktisch besonders wichtigen – Sonderfall des Vollzugs des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten
- die hier geltenden Grundsätze lassen sich kaum auf andere Fälle der „Kommissionsaufsicht“ übertragen (siehe hierzu auch [§ 9 A III 2](#) und [§ 9 A IV 3 des Kurses](#))

Beispiel: Mittlerweile stellt sich die Frage, ob die ineffektive, selektive Durchsetzung nationalen Steuerrechts durch die Mitgliedstaaten eine Beihilfe darstellen kann und über welche Instrumente die Kommission auf Grundlage der [VO \(EU\) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV](#) verfügt, um die Mitgliedstaaten zu einer gleichmäßigen Anwendung nationalen Steuerrechts anzuhalten: *Lowe*, E.L.Rev. 42 (2017), 909 ff.

B) Sonder-Aufsichtssysteme im Primärrecht (Art. 107 ff., Art. 126 AEUV)

Sanktionssystem zur Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Euro-Währungsgebiet

Art. 126 AEUV

(1) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.

(2) bis (10) [Überwachung bei Defiziten, die ggf. in einem Beschluss des Rates münden, innerhalb bestimmter Fristen Maßnahmen zum Defizitabbau zu treffen]

(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich

- von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,
- die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,
- von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,
- **Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.**

Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.

(12) bis (13) [...].

B) Sonder-Aufsichtssysteme im Primärrecht (Art. 107 ff., Art. 126 AEUV)

Sanktionssystem zur Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Euro-Währungsgebiet

- Art. 126 AEUV wird konkretisiert durch [VO \(EU\) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet](#)
- Ist nach Art. 126 Abs. 10 AEUV als Sondersystem gegenüber Art. 258, Art. 259 AEUV konzipiert
- Für einen Anwendungsfall: [EuGH \(GK\), C-521/15 v. 20.12.2017, Rn. 107 ff. – Spanien/Kommission](#) (hierzu *Chamon*, CMLRev 55 (2018), 1495 ff.; *Gundel*, EuZW 2018, 297 f.)

C) Finanzwirksame Aufsichtsinstrumente

- Schon Art. 260 Abs. 2 AEUV (hierzu **§ 7 A VI 2 des Kurses**) zeigt, dass die Auferlegung **finanzwirksamer Sanktionen zum Nachteil der Haushalte der Mitgliedstaaten** im Unionsrecht als adäquates Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts durch die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber, Behörden und Gerichte gesehen wird und damit als besonderes Instrument der „Aufsicht“ der Kommission über die Mitgliedstaaten akzeptiert ist
- Zudem sind vielfach **Pflichten der Mitgliedstaaten zum (oft pauschalieren) Ausgleich von Vermögensnachteilen für den EU-Haushalt** vorgesehen, die auf unionsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaates zurückzuführen sind. Diese Ausgleichspflichten sollen insbesondere auch die „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem EU-Haushalt“ sicherstellen, d. h. sicherstellen, dass die mit der Finanzierung der EU verbundenen finanziellen Lasten nicht durch unionsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaates zu Lasten auch der anderen Mitgliedstaaten erhöht werden.
- Sanktions- und Ausgleichsfunktion der finanzwirksamen Aufsichtsinstrumente verschwimmen oft ineinander – keine strikte Trennung

C) Finanzwirksame Aufsichtsinstrumente

Finanzwirksame Aufsichtsinstrumente

- sind nicht schon dann ausgeschlossen, wenn sie nicht ausdrücklich (wie Art. 260 Abs. 2 AEUV) primärrechtlich vorgesehen sind
- sind über Jahrzehnte hinweg in bestimmten Sektoren (insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik [GAP] und im Recht der Strukturfonds) entwickelt und immer weiter ausgebaut worden, finden ihre unmittelbare Rechtsgrundlage also zumeist in Verordnungen aus diesen Bereichen und sind vielfach auch sektorspezifisch unterschiedlich ausgestaltet
- hängen insoweit eng mit dem **Recht des EU-Haushalts und seinem Vollzug** zusammen
- werden vom EuGH mittlerweile jedoch auch als Ausdruck allgemeiner Pflichten der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 3 EUV gesehen (hierzu **§ 7 C IV des Kurses**)

C) Finanzwirksame Aufsichtsinstrumente

- I. Anlastungen und Finanzkorrekturen**
- II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen**
- III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“**
- IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?**
- V. Durchsetzung finanzwirksamer Aufsichtsinstrumente**

I. Anlastungen und Finanzkorrekturen

Anlastungen und Finanzkorrekturen sind spezifische Aufsichtsinstrumente bei sog. „geteilter Mittelverwaltung“ („shared management“ – hierzu **§ 1 B II 3 des Kurses**)

- im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – vgl. Art. 40 Abs. 3 AEUV
- bei der Verwaltung der sog. „Strukturfonds“ im Rahmen der EU-Regionalpolitik – vgl. Art. 174 – 178 AEUV

Zum Folgenden zusammenfassend:

- *Burger* KommJur 2013, 41, 47 ff.;
- *Craig*, EU Administrative Law, 3. Aufl. 2018, S. 85 ff., 104 ff.;
- *David*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2003, S. 246 ff.;
- *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 48 ff., 75 f. 84 f.;
- *Mögele*, EuR 2016, 490 ff.;
- *Norer*, in: Heid u. a. (Hrsg.), Festschrift für Manfred A. Dausen, 2014, S. 271 ff.;
- *Roussel*, Revue de l'Union européenne 2011, 36 ff.;
- *Schenk*, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung, 2006, S. 242 ff.;
- [U. Stelkens in Härtel \(Hrsg.\), Handbuch Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 44 ff.](#)

1. Hintergrund: System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)



Geteilte Mittelverwaltung bedeutet (§ 1 B II 3 des Kurses)

- EU legt ein Förderprogramm (insbes. im Bereich der Agrarpolitik/der Strukturfonds) auf, das aus EU-Mitteln finanziert werden soll
- Mitgliedstaaten erstellen im Rahmen des EU-Programms nationale Förderpläne, die von der Kommission (ggf. auch vom Rat) zu genehmigen sind und der Grundlage der unionalen Mittelvergabe an den Mitgliedstaat ist
- Mitgliedstaaten vergeben Förderungen an Private oder öffentliche Stellen nach Maßgabe des nationalen Förderplans und überwachen ordnungsgemäße Mittelverwendung durch Fördermittelempfänger
- Verhältnis Fördermittelempfänger/Mitgliedstaat kann nach „Deutsche Milchkontor“ ([EuGH, 205/82 v. 21.9.1983](#)) durch Unionsrecht und/oder nationales Recht geregelt sein.

↑
nationales Recht?
Unionsrecht oder
↓

(privater)
Fördermittelempfänger

1. Hintergrund: System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

Verfahren bei geteilter Mittelverwaltung (https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en)

- Bei Mitteln, die unter „geteilter Mittelverwaltung“ stehen, legt die EU ein Förderprogramm auf, das aus EU-Mitteln finanziert werden soll
- Mitgliedstaaten erstellen im Rahmen des EU-Programms nationale Förderpläne, die von der Kommission (ggf. auch vom Rat) zu genehmigen sind und die Grundlage der unionalen Mittelvergabe an den Mitgliedstaat ist
- Die Mitgliedstaaten weisen diese Mittel dann den Empfängern zu (z. B. Unternehmen, Landwirten, Gemeinden usw.) und sind dafür verantwortlich, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, das den Anforderungen der Verordnungen entspricht (**§ 8 B I des Kurses**). Außerdem müssen sie sicherstellen, dass dieses System effektiv funktioniert, und Unregelmäßigkeiten verhindern, erkennen und korrigieren.
- Der Kommission kommt eine Aufsichtsfunktion zu, d. h., sie überzeugt sich davon, dass die Regelungen, die für das Verwaltungs- und Kontrollsystem gelten, regelkonform sind.

1. Hintergrund: System der geteilten Mittelverwaltung („shared management“)

Allgemeine Regelungen zur geteilten Mittelverwaltung:

- [VO \(EG, Euratom\) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften](#)
- Art. 62 f. [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)

Sektorspezifische Regelungen zur geteilten Mittelverwaltung

- [VO \(EU\) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik](#)
- [VO \(EU\) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik \(sog. Dach- oder Rahmen-VO\)](#)
- zusätzliche Verordnungen zu den einzelnen Fonds

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Problem bei geteilter Mittelverwaltung: Wie kann sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten

- die von ihnen verwalteten EU Mittel nur zu den Zwecken verwenden, wofür sie vorgesehen sind (und nicht für andere Projekte)?
- sicherstellen, dass die Fördermittelempfänger die Mittel zweckentsprechend verwenden (z. B. durch Einführung von Kontrollen, Einziehung von fehlerhaft verwendeten Mitteln usw.)?

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

„Unregelmäßigkeit“ als Schlüsselbegriff: [VO \(EG, Euratom\) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften](#)

Art. 1. (1) [...].

(2) Der **Tatbestand der Unregelmäßigkeit** ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung **als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers** gegeben, die einen **Schaden für den Gesamthaushaltsplan** der Gemeinschaften [...] bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, **sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.**

Begriff der „Unregelmäßigkeit“ erfasst bei geteilter Mittelverwaltung **jedenfalls auch** (s. **nächste Folie**) Handlungen/Unterlassungen von Wirtschaftsteilnehmern,

- die zu einer von **Anfang an rechtswidrigen Förderung** führen (z. B. bei falschen Angaben im Förderantrag),
- ohne dass es auf ein Verschulden des Wirtschaftsteilnehmers ankommt – maßgeblich ist allein die **Zurechenbarkeit der ungerechtfertigten Ausgabe**

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Exkurs: Begriff der „Unregelmäßigkeit“ umfasst auch den **Fall der Nichterfüllung von Subventionsbedingungen durch den Wirtschaftsteilnehmer** (unabhängig von Vorsatz oder Fahrlässigkeit)

[EuGH, C-743/18 v. 1.10.2020 - LSEZ SIA "Elme Messer Metalurgs"](#) (krit. Anm. Schewe, EuZW 2021, 122 ff.)

- **Rn. 52:** „Verstöße gegen Unionsrecht“ i. S. des „Unregelmäßigkeitsbegriffs“ sind auch Verstöße gegen nationales Recht, auf dessen Grundlage die Subventionen vom Mitgliedstaat an den Wirtschaftsteilnehmer gewährt werden
- **Rn. 55 ff.:** Dass Wirtschaftsteilnehmer Förderbedingung unverschuldet nicht einhalten kann (hier: Nichterreicherung einer bestimmten Umsatzhöhe wegen Insolvenz des Geschäftspartners), ändert nichts am Vorliegen einer „Unregelmäßigkeit“
- **Rn. 67 ff.:** Nichterreicherung der übernommenen Subventionsziele (hier: Nichterreicherung einer bestimmten Umsatzhöhe) führt zum Schaden im Unionshaushalt, da Zuschuss dann teilweise rechtsgrundlos gezahlt wurde.
- **Rn. 70 ff.:** Mitgliedstaat ist zur Rückforderung verpflichtet und muss ggf. selbst haften (hierzu **§ 7 C II des Kurses**)

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

[EuGH, C-545/21 v. 8.6.2023 - ANAS](#)

„29. Das Vorliegen einer „Unregelmäßigkeit“ im Sinne von Art. 2 Nr. 7 der Verordnung Nr. 1083/2006 setzt die Erfüllung dreier Kriterien voraus, nämlich, dass ein Verstoß gegen das Unionsrecht vorliegt, dass dieser Verstoß auf einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers beruht und dass dem Unionshaushalt ein tatsächlicher oder potenzieller Schaden entstanden ist [...].

30. Was die erste Voraussetzung betrifft, werden nicht nur Verstöße gegen Vorschriften des Unionsrechts als solche erfasst, sondern auch Verstöße gegen Vorschriften des nationalen Rechts, die für die von den Strukturfonds der Union geförderten Vorhaben gelten und auf diese Weise dazu beitragen, die ordnungsgemäße Umsetzung des Unionsrechts im Bereich der Verwaltung von Vorhaben, die von diesen Fonds gefördert werden, sicherzustellen. So ist gemäß Art. 60 Buchst. a der Verordnung Nr. 1083/2006 die zuständige Verwaltungsbehörde verpflichtet, sicherzustellen, dass die für eine Finanzierung ausgewählten Vorhaben während ihrer Durchführung stets sowohl den geltenden unionsrechtlichen als auch den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entsprechen [...].“

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Exkurs: Begriff der „Unregelmäßigkeit“ umfasst auch den **Fall der Nichterfüllung von Subventionsbedingungen durch den Wirtschaftsteilnehmer** (unabhängig von Vorsatz oder Fahrlässigkeit)

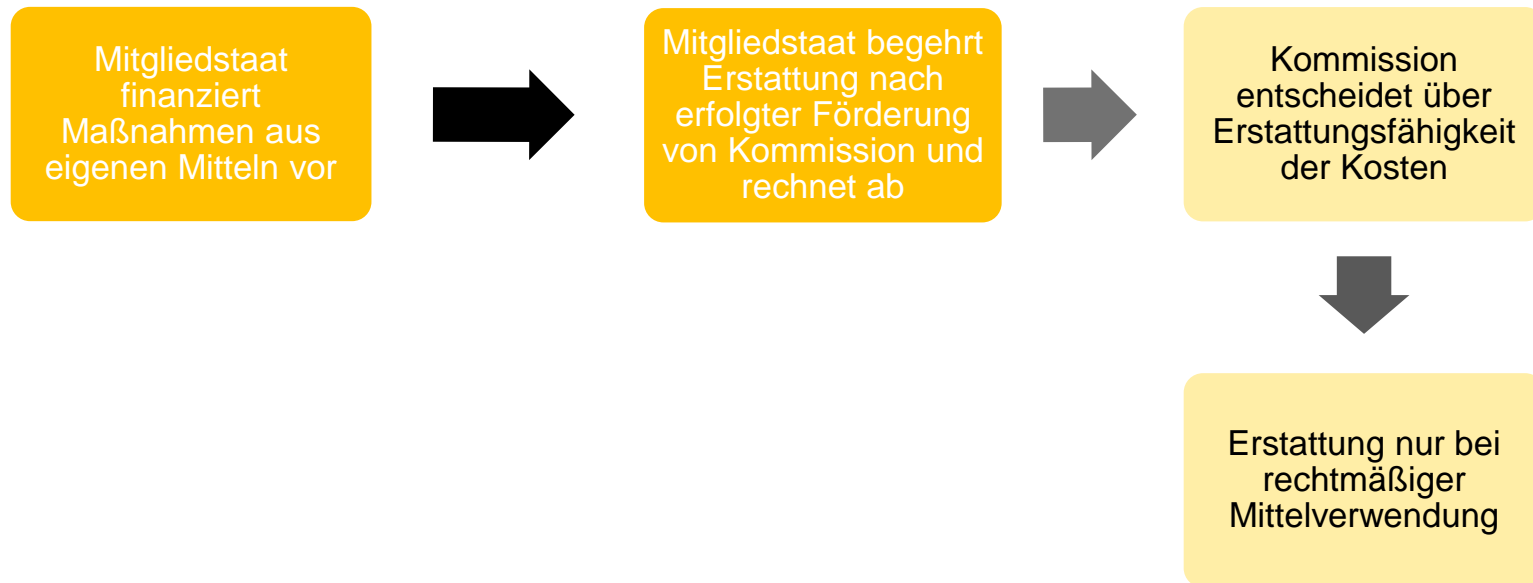
[EuGH, C-545/21 v. 8.6.2023 – ANAS II](#)

- **Rn. 30:** „Verstöße gegen Unionsrecht“ i. S. des „Unregelmäßigkeitsbegriffs“ sind auch Verstöße gegen nationales Recht, auf dessen Grundlage die Subventionen vom Mitgliedstaat an den Wirtschaftsteilnehmer gewährt werden; hierzu kann auch die Beachtung nationalen Vergaberechts für die geförderten Maßnahmen gehören
- **Rn. 35 f.:** „Unregelmäßigkeit“ muss von einem Wirtschaftsteilnehmer ausgehen. Dies ist jedenfalls der Begünstigte der Förderung. Vorsatz oder Fahrlässigkeit ist unerheblich.
- **Rn. 38 ff.:** „Unregelmäßigkeit“ setzt Schaden für den EU-Haushalt voraus. Dieser muss aber nicht positiv belegt werden, es reicht aus, wenn er nicht ausgeschlossen werden kann.

Ebenso [EuGH, C-175/23 v. 4.10.2024, Rn. 29 – Obshtina Svishtov](#)

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Lösung (stark vereinfacht): Verlagerung des Risikos fehlerhafter Mittelverwendung auf die Mitgliedstaaten



- Abrechnungsentscheidung der Kommission ist Beschluss (Art. 288 Abs. 4 Satz 2 AEUV), der nach Art. 263 AEUV vom Mitgliedstaat fristgerecht angefochten werden muss
- Kommission muss also nicht fehlerhaft verwaltete Mittel vom Mitgliedstaat zurückfordern, sondern Mitgliedstaat bleibt auf Kosten fehlerhaft verausgabter Mittel sitzen.

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

- System wird im Bereich der „GAP“ (in Deutschland) als „Anlastungsverfahren“ bezeichnet und wurde dort seit den 1970er Jahren entwickelt und immer mehr „verfeinert“; heute findet sich eine ausführliche Regelung in **Art. 55 f. [VO \(EU\) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik](#)**
- Später wurde Anlastungssystem auch auf die Fondsverwaltung der EU übertragen; dort wird die Vorgehensweise aber als „**Finanzkorrekturen**“ bezeichnet und ist heute in **Art. 104 i.V. mit Anhang XXV [VO \(EU\) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über \[die Europäischen Fonds\]](#)** geregelt.
- Beide Systeme unterscheiden sich im Einzelnen sowohl hinsichtlich der Abrechnungszeiträume und -verfahren sowie hinsichtlich der Verteilung des Risikos von Fehlverwendungen (zusammenfassend zu Vorgängerregelungen [U. Stelkens in Härtel \[Hrsg.\], Handbuch Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 44 ff.](#)).
- Durchsetzung erfolgt mittels **Verrechnung mit Gegenforderungen des Mitgliedstaates** nach Art. 101 Abs. 1 Uabs. 3 i.V. mit Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (vgl. **§ 7 A VI 3 des Kurses**)

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Art. 55 - Konformitätsverfahren

(1) Stellt die Kommission fest, dass die Ausgaben gemäß Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 6 nicht in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht getätigt worden sind, so erlässt sie Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der Beträge, die von der Unionsfinanzierung auszuschließen sind. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 103 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Bei den Interventionskategorien gemäß der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#) ist ein Ausschluss von der Unionsfinanzierung gemäß Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes jedoch nur bei gravierenden Mängeln in der ordnungsgemäßen Funktionsweise der Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten anwendbar.

Unterabsatz 1 gilt nicht für Verstöße gegen die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit einzelner Begünstigter, wie sie in den GAP-Strategieplänen und nationalen Vorschriften festgelegt sind.

(2) Bei der Bemessung der auszuschließenden Beträge legt die Kommission die Schwere der festgestellten Mängel zugrunde. In diesem Zusammenhang trägt sie dabei der Art dieser Mängel sowie dem der Union entstandenen finanziellen Schaden Rechnung.

(2) bis (7) [...].

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

[VO \(EU\) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über \[die Europäischen Fonds\]](#)

Art. 104 - Finanzkorrekturen durch die Kommission

(1) Die Kommission nimmt Finanzkorrekturen vor, indem sie die Unterstützung aus den Fonds für ein Programm kürzt, wenn sie zu dem Schluss kommt, dass

a) ein gravierender Mangel vorliegt, der die bereits an das Programm gezahlte Unterstützung aus den Fonds gefährdet;

b) and c) [...];

Nimmt die Kommission Korrekturen auf der Grundlage von Pauschalsätzen oder Hochrechnungen vor, so erfolgt dies gemäß Anhang XXV.

(2) to (5) [....].

Art. 2 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck [...]

(32) „gravierender Mangel“ einen Mangel in der effektiven Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems eines Programms, der erhebliche Verbesserungen am Verwaltungs- und Kontrollsystem erforderlich macht und bei dem jedwede der Kernanforderungen 2, 4, 5, 9, 12, 13 und 15 nach Anhang X oder mindestens zwei der anderen Kernanforderungen mit Kategorie 3 und 4 gemäß dem genannten Anhang bewertet werden; [...]

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

[EuGH, 11/76 v. 7.2.1979 - Niederlande ./ . Kommission](#)

„8. [Nach der einschlägigen Verordnung] finanziert der EAGFL die ‚nach en Gemeinschaftsvorschriften‘ gewährten [Förderungen] im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Diese Bestimmungen erlauben es der Kommission nur, zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften [...] gezahlten Beträge zu übernehmen. Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten.

9. Diese enge Auslegung der Voraussetzungen der Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL ist im Übrigen wegen der Zielsetzungen der [einschlägigen Verordnung] zwingend. **Da die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Marktbürgern in den Mitgliedstaaten gewährleisten muss, können nationale Behörden eines Mitgliedstaates nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, die eine engere Auslegung vertreten. [...].“**

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

[EuGH, 8/88 v.12.6.1990 – Deutschland ./.. Kommission](#)

„20. Aus diesen Vorschriften, **betrachtet im Lichte der durch Artikel 5 EWG-Vertrag aufgestellten Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission, ergibt sich für die Frage der ordnungsgemäßen Verwendung der Gemeinschaftsmittel, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein System von Verwaltungskontrollen und Kontrollen an Ort und Stelle zu schaffen, das die ordnungsgemäße Erfüllung der materiellen und formellen Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Prämien sicherstellt .**

21. Fehlt ein solches Kontrollsystem oder weist das von einem Mitgliedstaat eingeführte System derartige Mängel auf, daß Zweifel an der Erfüllung der für die Gewährung der fraglichen Prämien geltenden Voraussetzungen bestehen, so ist die Kommission berechtigt, bestimmte von dem betreffenden Mitgliedstaat getätigte Ausgaben nicht anzuerkennen.“

2. Anlastungen und Finanzkorrekturen als „Anreiz“ für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Die neuere „Anlastungspraxis“ der Kommission geht damit dahin, GAP-Anlastungen nicht bei „Einzelfehlern“ vorzunehmen, sondern nur noch in Zusammenhang mit (gröberen) Systemmängeln (siehe hierzu auch [§ 8 B I des Kurses](#))

Dies scheint auch Schwerpunkt der Neuregelung der „*Ongoing Control Instrumente*“ der Kommission bei der **geteilten Mittelverwaltung** insgesamt zu sein. Insbesondere

- Art. 55 f. [VO \(EU\) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik](#) und
- Art. 104 i.V. mit Anhang XXV [VO \(EU\) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über \[die Europäischen Fonds\]](#)

stellen deutlich auf eine Kontrolle der grundsätzlichen Eignung der mitgliedstaatlichen Systeme und nicht auf Einzelfehler ab

- zur GAP *Poppe/Wedemeyer*, EuZW 2022, 1103, 1105 ff.
- zu den Fonds: *Forderer*, ELRev 50 (2025), 409 ff.; [Gadbled, GLJ 24 \(2023\), 1023. 1032 ff.](#)

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Deutliche Regelungen im alten Recht (**nächste Folien**):

- Art. 122 [VO \(EU\) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Regelungen über Europäische Fonds](#)
- Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik](#)

Begründeten Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rückforderung von Beträgen, die bei geteilter Mittelverwaltung dem Begünstigten „**infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen zu Unrecht gezahlt wurden**“

hierzu und zur Rechtsgrundlage für die Rückforderung im Verhältnis Mitgliedstaat - Begünstigter **§ 9 A III 3 und IV 4 des Kurses**)

Dies führte zu einer „**Ausfallhaftung**“ der Mitgliedstaaten, wenn die nicht erfolgte Wiedereinziehung „aufgrund eines Fehlers oder einer Fahrlässigkeit eines Mitgliedstaats“ erfolgt (Art. 122 [VO \(EU\) Nr. 1303/2013](#)) bzw. „auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zurückzuführen ist, die den Verwaltungen oder anderen Dienststellen des betreffenden Mitgliedstaats zuzurechnen sind“ (Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013](#))

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Art. 122 [VO \(EU\) Nr. 1303/2013](#) - Aufgaben der Mitgliedstaaten

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für operationelle Programme Verwaltungs- und Kontrollsysteme gemäß den Artikeln 72, 73 und 74 eingerichtet werden.

(2) Sie treffen vorbeugende Maßnahmen gegen Unregelmäßigkeiten, decken sie auf und korrigieren sie und ziehen rechtsgrundlos gezahlte Beträge zusammen mit für verspätete Zahlungen fälligen Verzugszinsen wieder ein. Sie unterrichten die Kommission über Unregelmäßigkeiten, die Beträge von mehr als 10 000 EUR an Beiträgen aus den Fonds betreffen, und halten sie über erhebliche Fortschritte von diesbezüglichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf dem Laufenden. [...].

Können rechtsgrundlos an einen Begünstigten gezahlte Beträge aufgrund eines Fehlers oder einer Fahrlässigkeit eines Mitgliedstaats nicht wieder eingezogen werden, so haftet der Mitgliedstaat für die Erstattung der entsprechenden Beträge an den Haushalt der Union. Die Mitgliedstaaten können beschließen, einen rechtsgrundlos gezahlten Betrag nicht wieder einzuziehen, wenn der vom Begünstigten einzuziehende Betrag (ohne Berücksichtigung der Zinsen) 250 EUR an Beiträgen aus den Fonds nicht übersteigt.

(3) und (4) [...].

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013](#) – Gemeinsame Bestimmungen

(1) Die Mitgliedstaaten **fordern Beträge, die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen zu Unrecht gezahlt wurden, von dem Begünstigten** innerhalb von 18 Monaten nach dem Zeitpunkt **zurück**, zu dem ein Kontrollbericht oder ähnliches Dokument, in dem festgestellt wird, dass eine Unregelmäßigkeit stattgefunden hat, gebilligt wurde und gegebenenfalls der Zahlstelle oder der für die Wiedereinziehung zuständigen Stelle zugegangen ist. Die betreffenden Beträge werden zeitgleich mit dem Wiedereinziehungsbescheid im Debitorenbuch der Zahlstelle verzeichnet.

(2) Ist die Wiedereinziehung nicht innerhalb einer Frist von vier Jahren ab der Wiedereinziehungsaufforderung beziehungsweise, wenn sie Gegenstand eines Verfahrens vor den nationalen Gerichten ist, innerhalb einer Frist von acht Jahren erfolgt, so gehen 50 % der finanziellen Folgen der Nichtwiedereinziehung zu Lasten des betreffenden Mitgliedstaats und 50 % zu Lasten des Haushalts der Union, unbeschadet der Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats, die Wiedereinziehungsverfahren nach Artikel 58 fortzusetzen.

[...]

(3) bis (5) [...].

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Art. 54 VO (EU) Nr. 1306/2013 – Gemeinsame Bestimmungen

(1) [...].

(2) [...].

Wird im Rahmen des Wiedereinziehungsverfahrens amtlich oder gerichtlich endgültig festgestellt, dass keine Unregelmäßigkeit vorliegt, so meldet der betreffende Mitgliedstaat die nach Unterabsatz 1 von ihm zu tragende finanzielle Belastung den Fonds als Ausgabe.

Konnte die Wiedereinziehung jedoch aus Gründen, die dem betreffenden Mitgliedstaat nicht zuzurechnen sind, nicht innerhalb der in Unterabsatz 1 genannten Frist erfolgen, so kann die Kommission, wenn der wieder einzuziehende Betrag 1 Mio. Euro überschreitet, auf Antrag des Mitgliedstaats die Frist um höchstens die Hälfte der ursprünglichen Frist verlängern.

(3) bis (5) [...].

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013](#) – Gemeinsame Bestimmungen

(1) und (2) [...].

(3) In hinreichend begründeten Fällen können die Mitgliedstaaten beschließen, die Wiedereinziehung nicht fortzusetzen. Dieser Beschluss kann nur in folgenden Fällen getroffen werden:

- a) wenn die bereits aufgewendeten Kosten und die voraussichtlichen Wiedereinziehungskosten zusammen den wieder einzuziehenden Betrag überschreiten [...].
- b) wenn die Wiedereinziehung wegen nach nationalem Recht des betreffenden Mitgliedstaats festgestellter Zahlungsunfähigkeit des Schuldners oder der für die Unregelmäßigkeit rechtlich verantwortlichen Personen unmöglich ist.

Wird der Beschluss gemäß Unterabsatz 1 getroffen, bevor Absatz 2 auf die ausstehenden Beträge angewendet wurde, so gehen die finanziellen Folgen der Nichtwiedereinziehung zu Lasten des Haushalts der Union.

(4) bis (5) [...].

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013](#) – Gemeinsame Bestimmungen

(1) bis (3) [...].

(4) Die finanziellen Folgen zu Lasten des Mitgliedstaats, die sich aus der Anwendung von Absatz 2 des vorliegenden Artikels ergeben, werden von dem betreffenden Mitgliedstaat in den Jahresrechnungen vermerkt [...]. Die Kommission überprüft die ordnungsgemäße Anwendung und nimmt [...] gegebenenfalls die erforderlichen Anpassungen vor.

(5) Die **Kommission kann [...] Durchführungsrechtsakte zum Ausschluss der zu Lasten des Haushalts der Union verbuchten Beträge von der Finanzierung durch die Union in folgenden Fällen erlassen:**

- a) wenn der Mitgliedstaat die Fristen gemäß Absatz 1 nicht eingehalten hat;
- b) wenn sie der Auffassung ist, dass der gemäß Absatz 3 getroffene Beschluss des Mitgliedstaats, die Wiedereinziehung nicht fortzusetzen, nicht gerechtfertigt ist.
- c) wenn sie der Auffassung ist, dass die Unregelmäßigkeit oder die nicht erfolgte Wiedereinziehung auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse zurückzuführen ist, die den Verwaltungen oder anderen Dienststellen des betreffenden Mitgliedstaats zuzurechnen sind.**

[...].

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Entscheidend für die „Ausfallhaftung“ der Mitgliedstaaten nach Art. 122 [VO \(EU\) Nr. 1303/2013](#) und Art. 54 [VO \(EU\) Nr. 1306/2013](#) war daher, wann die unterlassene Rückforderungen durch den Mitgliedstaat ihrerseits eine „Unregelmäßigkeit“ ist:

[EuGH, C-587/17 P v. 30.1.2019. – Belgien ./.](#) [Kommission](#): Ist ein Mitgliedstaat zur Einlegung von Rechtsmitteln gegenüber eine Rückforderung ausschließenden Gerichtsentscheidungen verpflichtet, auch wenn das Rechtsmittel als wenig aussichtsreich erscheint?

- EuGH lehnt dies in Rn. 65 ff. – mit ausführlicher Begründung – ab (**lesen!**)
- und geht hierbei auch auf die Rollenverteilung von Kommission und Mitgliedstaaten bei geteilter Mittelverwaltung insgesamt ein

Siehe zum Ganzen auch *Roes*, CML Rev. 57 (2020), 1229, 1244 ff. (auch zum Zusammenhang mit dem Anlastungsverfahren)

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Roes, CML Rev. 57 (2020), 1229, 1244 f.

„The problem with relying on Member States to secure the Union’s financial interest is how to make sure that Member States take these duties to heart? [...] In principle, both the proceeds of their efforts and the risk of non-recovery are borne by the EU budget. This presents a problem. If Member States do not bear the costs of failure, it is more likely that they will botch recovery attempts, especially given that irregularly granted subsidies might benefit domestic industry.

Union law deals with this **principal-agent problem** in two ways [...].

[...]. In holding Member States responsible for the financial damage that they cause to the Union interest, it gives effect to Article 4(3) TEU and introduces a negative incentive for the State agents of the Union, thus making it in their interest to cooperate. It is worth adding that – unusually so – Member States are compensated for their recovery efforts in the common interest. As long as the recovered amounts were not originally paid due to irregularity or negligence on the part of its administrative authorities, a Member State may retain 20 percent of the corresponding amounts “as flat rate recovery costs”. Depending on the amount, this rule may have the effect of a finder’s fee. **Thus, Union law manages national authorities with sticks and carrots.**”

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Neuregelung der „Ausfallhaftung“ nach

- [VO \(EU\) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über \[die Europäischen Fonds\]](#)
- [VO \(EU\) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik i. V. mit der Durchführungs-VO \(EU\) 2022/128 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung \(EU\) 2021/2116 hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Finanzverwaltung, des Rechnungsabschlusses, der Kontrollen, der Sicherheiten und der Transparenz](#)

Es besteht noch die Pflicht der Mitgliedstaaten, infolge von Unregelmäßigkeiten rechtsgrundlos gezahlte Beträge vom Empfänger einzuziehen (vgl. Art. 69 Abs. 2 [VO \(EU\) 2021/1060](#) und Art. 30 Abs. 1 [Durchführungs-VO \(EU\) 2022/128](#)), jedoch besteht wohl *gegenüber der EU* nur noch eine finanzielle Verantwortlichkeit zur Einrichtung eines effektiven Überwachungs- und Einziehungssystems, nicht (mehr) zur effektiven Einziehung im grundsätzlich jedem Einzelfall (vgl. zur GAP *Poppe/Wedemeyer*, EuZW 2022, 1103, 1105 ff.)

Ausfallhaftung wird so „standardisiert“ und „pauschaliert“ und in das Finanzkorrektur- und Anlastungssystem integriert

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

Siehe aber auch

[EuGH, C-471/22 v. 30.1.2024 – Agentsia "Patna infrastruktura"](#) (hierzu *Lampert*, NZBau 2025, 79 ff.)

- **Rn. 22 ff.:** Finanzkorrektur wegen einer „Unregelmäßigkeit“ in einem Einzelfall ist nach wie vor möglich (implizit).
- **Rn. 36 ff.:** Finanzkorrektur durch die Kommission lässt Verpflichtung des Mitgliedstaates zur Einziehung der Mittel gegenüber dem Fördermittelempfänger unberührt.

Ähnlich auch [EuGH, C-175/23 v. 4.10.2024, Rn. 29 – Obshtina Svishtov](#)

II. Ausfallhaftung für unterlassene Rückforderung von unionsfinanzierten Zuwendungen

VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Art. 57 - Besondere Bestimmungen für den ELER

(1) Werden Unregelmäßigkeiten und andere Verstöße von Begünstigten sowie – im Hinblick auf Finanzierungsinstrumente – [...] oder von Endempfängern gegen die Anforderungen für die Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß den GAP-Strategieplänen festgestellt, so **nehmen die Mitgliedstaaten finanzielle Anpassungen vor, indem sie die betreffende Unionsfinanzierung teilweise oder, falls gerechtfertigt, vollständig streichen**. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die Art und Schwere der festgestellten Verstöße sowie die Höhe des finanziellen Verlusts für den ELER.

Die Unionsfinanzierungsbeträge im Rahmen des ELER, die gestrichen wurden, und die eingezogenen Beträge, einschließlich Zinsen, werden anderen Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß den GAP-Strategieplänen zugewiesen. Die Mitgliedstaaten können gestrichene oder eingezogene Unionsmittel jedoch nur für ein Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen ihrer nationalen GAP-Strategiepläne vollständig wiederverwenden und sie können diese Mittel keinen Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums zuweisen, bei denen eine finanzielle Anpassung vorgenommen wurde.

Die Mitgliedstaaten ziehen jeden wegen einer nicht bereinigten Unregelmäßigkeit eines Begünstigten rechtsgrundlos gezahlten Betrag gemäß diesem Artikel von allen künftigen von der Zahlstelle an den Begünstigten zu leistenden Zahlungen ab.

(2) [...].

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Ausgangspunkt: Finanzierung des EU-Haushalts mit Eigenmitteln

Art. 311 AEUV

Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen **Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden**. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Ausgangspunkt: Finanzierung des EU-Haushalts mit Eigenmitteln

Art. 322 AEUV

(1) [...].

(2) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen..

Auf Grundlage des Art. 311 und Art. 322 Abs. 2 AEUV sind u. a. folgende Rechtsakte ergangen

- [Beschluss 2014/335/EU, Euratom über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union](#)
- [VO Nr. 609/2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel](#)

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Art. 2 [Beschluss 2014/335/EU, Euratom](#)

Eigenmittelkategorien und konkrete Methoden für ihre Berechnung

(1) Folgende Einnahmen stellen in den Haushaltsplan der Union einzusetzende Eigenmittel dar:

- a) **traditionelle Eigenmittel in Form** von Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträgen, zusätzlichen Teilbeträgen und anderen Abgaben, **Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs** und anderen Zöllen auf den Warenverkehr mit Drittländern, die von den Organen der Union eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, Zöllen auf die unter den ausgelaufenen Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse sowie Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind
- b) [...] Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Unionsvorschriften bestimmten harmonisierten MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlagen ergeben
- c) [sog. BNE-Eigenmittel, die sich als Abgabe der Mitgliedstaaten auf das Bruttonationalabkommen darstellen]

(2) bis (7) [...]

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Art. 8 [Beschluss 2014/335/EU, Euratom](#)

Erhebung der Eigenmittel und deren Bereitstellung für die Kommission

(1) Die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a genannten Eigenmittel der Union werden von den Mitgliedstaaten nach ihren innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Unionsvorschriften anzupassen sind.

Die Kommission prüft die einschlägigen innerstaatlichen Bestimmungen, die ihr von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, teilt den Mitgliedstaaten die Anpassungen mit, die sie im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Unionsvorschriften für notwendig hält, und erstattet erforderlichenfalls der Haushaltsbehörde Bericht.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b und c genannten Eigenmittel der Kommission gemäß der Verordnung nach Artikel 322 Absatz 2 AEUV zur Verfügung.

„Traditionelle Eigenmittel“ werden damit nicht von der EU-Eigenverwaltung, sondern von den Mitgliedstaaten erhoben und der Ertrag dann an den EU-Haushalt abgeführt (**Auseinanderfallen von Erhebungs- und Ertragszuständigkeit**)

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Auseinanderfallen von Erhebungs- und Ertragszuständigkeit hat insbesondere bei „traditionellen Eigenmitteln“ die Folge, dass die Mitgliedstaaten die EU durch unterlassene Erhebung dieser Eigenmittel schädigen kann.

Problem wird adressiert von [VO Nr. 609/2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel](#)

- Art. 12 VO Nr. 609/2014: Für nicht rechtzeitige Abführung der für die EU zu erhebenden Eigenmittel müssen die Mitgliedstaaten Verzugszinsen zahlen
- Art. 13 VO Nr. 609/2014 (**nächste Folie**): Wenn Mitgliedstaaten aus Gründen, die sie zu vertreten haben, Abgabenschulden, deren Ertrag der Union als Eigenmittel zustehen, nicht eintreiben, müssen sie einen Betrag an die Union abführen, der dem Betrag entspricht, den der Mitgliedstaat hätten Beitreiben können (und müssen nicht nur den Betrag abführen, den sie tatsächlich beigetrieben haben)

Zusammenfassend (zu den Vorgängerregelungen der [VO Nr. 609/2014](#)): *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, 2006, S. 84 f.; [U. Stelkens in Härtel \(Hrsg.\), Handbuch Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 56 ff.](#)

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Art. 13 [VO Nr. 609/2014](#) – Uneinbringliche Beträge

(1) Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit **die Beträge, die den gemäß Artikel 2 festgestellten Ansprüchen entsprechen**, der Kommission nach Maßgabe dieser Verordnung zur Verfügung gestellt werden.

(2) Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, der Kommission die den gemäß Artikel 2 festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge zur Verfügung zu stellen, wenn diese aus einem der folgenden Gründe uneinbringlich sind:

- a) aus Gründen höherer Gewalt,
- b) aus anderen, nicht von den Mitgliedstaaten zu vertretenden Gründen.

[...]

(2) bis (4).

III. Ausfallhaftung für unterlassene Erhebung von „traditionellen Eigenmitteln“

Allgemeine Grundsätze der Durchsetzung der Ausfallhaftung und zum Rechtsschutz der Mitgliedstaaten (hierzu *Selancec*, CMLRev 59 [2022], 171 ff.)

- Art. 8 [Beschluss 2014/335/EU, Euratom](#) begründet eine Abführungspflicht kraft Gesetzes, der keiner (nach Art. 263 AEUV von den Mitgliedstaaten anfechtbaren „Festsetzung“ durch die Kommission zugänglich ist
- Abzuführen ist im Grundsatz der Betrag, der dem (fiktiven) Ertrag aller festsetzbaren Ansprüche (nicht nur der tatsächlich vom Mitgliedstaat festgesetzten) entspricht
- Nachforderungen der Kommission sind im Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV) durchzusetzen (hierzu **§ 7 C V des Kurses**)
- Mitgliedstaaten können Überzahlungen wegen ungerechtfertigter Bereicherung nach Art. 340 Abs. 2 i. V. m. 268 AEUV geltend machen (hierzu **§ 4 B V des Kurses**)

[EuGH \(GK\), C-392/02 v. 15.11.2005, Rn. 63 ff – Kommission ./Dänemark;](#)

[EuGH \(GK\), C-575/18 P v. 9.7.2020, Rn. 55 ff. – Tschechische Republik ./ Kommission](#)

[EuGH \(GK\), C-213/19 v. 8.3.2022, Rn. 339 ff. – Kommission ./ Vereinigtes Königreich;](#)

[EuGH, C-494/22 P. v. 5.9.2024, Rn. 82 ff. – Tschechische Republik ./ Kommission \(Taschenfeuerzeuge\)](#)

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

Finanzwirksame Aufsichtsmaßnahmen in den bisher genannten Fällen

- waren im Sekundärrecht ausdrücklich angelegt und „eingehegt“ und sind daher **nicht als „allgemeine Rechtsgrundsätze“ vom EuGH unmittelbar aus Art. 4 Abs. 3 EUV** entwickelt worden
- sind vom EuGH allerdings durchaus als „Ausdruck“ der aus Art. 4 Abs. 3 EUV hergeleiteten Loyalitätspflichten verstanden bzw. hiermit in Zusammenhang gestellt worden, vgl. z. B.
 - für „Anlastungen“: [EuGH, 8/88 v.12.6.1990 Rn. 20 – Deutschland ./.](#)
[Kommission](#)
 - für „Ausfallhaftung“ für unterlassene Rückforderung [EuGH, C-587/17 P v. 30.1.2019 Rn. 67 – Belgien ./.](#)
[Kommission](#)

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

Offen blieb dabei, ob sich eine **Ausgleich von Vermögensnachteilen für den EU-Haushalt**, die auf unionsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaates zurückzuführen sind, unmittelbar aus Art. 4 Abs. 3 EUV und damit unabhängig von sekundärrechtlichen Regelungen ergeben könnte:

- Dies ist von der Literatur verschiedentlich angenommen worden (so etwa *Scholl*, Haftung zwischen EG-Mitgliedstaaten bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 100 ff., 125 ff.; *Shirvani*, EuR 2011, 619, 630 f.)
- Dies wurde zunächst von für Fall der „Ausfallhaftung“ für unterlassene Rückforderung „nebenbei“ angenommen von [EuGH, C-158/06 v. 21.7.2007 - Stitching ROM-projecten](#) (nächste Folien)
- Dies scheint jetzt als allgemeiner Grundsatz aus Anlass einer sehr speziellen Konstellation (Erteilung rechtswidrige Warenverkehrsbescheinigungen in Zusammenhang mit assoziierten „außereuropäischen Territorien“ i. S. von Art. 198 ff. AEUV) anerkannt worden zu sein (nächste Folien)
 - [EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 98 ff. – Kommission ./ . Niederlande](#)
 - [EuGH \(GK\), C-391/17 v. 31.10.2019 Rn. 96 ff. – Kommission ./ . UK](#)

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

[EuGH, C-158/06 v. 21.7.2007 -Stitching ROM-projecten](#)

„33 In einer Situation wie im Ausgangsverfahren, in der es auf ein Versäumnis der nationalen Behörden zurückzuführen ist, dass der Begünstigte den Zuschuss nicht zurückgezahlt hat, ergibt sich aus dem in Art. 10 EG aufgestellten Grundsatz der Zusammenarbeit, dass der betroffene Mitgliedstaat für die nicht wieder eingezogenen Beträge haftbar gemacht werden kann, damit das Recht der Gemeinschaft auf Rückzahlung des Beihilfebetrags effektiv wird.

34 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass, wenn die Bedingungen für die Gewährung eines einem Mitgliedstaat von der Gemeinschaft gewährten Zuschusses in der Zuschussentscheidung genannt sind, jedoch weder veröffentlicht noch dem Endbegünstigten des Zuschusses von diesem Mitgliedstaat mitgeteilt wurden, das Gemeinschaftsrecht dem nicht entgegensteht, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, um die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen vom Begünstigten auszuschließen, wenn dessen guter Glaube nachgewiesen ist. In einem solchen Fall kann der betroffene Mitgliedstaat für die nicht wieder eingezogenen Beträge haftbar gemacht werden, damit das Recht der Gemeinschaft auf Rückzahlung des Beihilfebetrags effektiv wird.“

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

Zu [EuGH, C-158/06 v. 21.7.2007 -Stitching ROM-projecten](#): *Epiney*, NVwZ 2008, 736, 740:

„Der zuletzt genannte Aspekt des Urteils [gemeint ist Rn. 33] impliziert letztlich, dass die Mitgliedstaaten in all denjenigen Fällen, in denen sie durch ihr Verhalten – wobei dieses offenbar noch nicht einmal rechtswidrig sein muss, sondern ein „Versäumnis“ ausreichen soll – einen (finanziellen) Schaden der Gemeinschaft verursachen, für diesen der Gemeinschaft gegenüber aufzukommen haben. Damit fällt die mitgliedstaatliche Haftung in solchen Fällen sehr weit aus, wobei jedoch immerhin in den Fällen, in denen ein Unterlassen der Rückforderung aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht zulässig ist, eine Haftung ausgeschlossen sein dürfte. Jedenfalls sind die Mitgliedstaaten aber verpflichtet, alle Möglichkeiten der Rückforderung auszuschöpfen und das Gemeinschaftsinteresse hinreichend zu berücksichtigen; unterläuft hier ein Fehler, dürfte sich aus dem Urteil in der Rs. C-158/06 ergeben, dass eine Haftung des betreffenden Mitgliedstaats eintritt. **Es ist überraschend, dass der EuGH diesen bedeutenden Grundsatz letztlich quasi nebenbei formulierte, obwohl die Konsequenzen – wie skizziert – beachtlich und auch die genauen tatbestandlichen Voraussetzungen für eine solche aus Art. 10 EG abgeleitete Haftung der Mitgliedstaaten teilweise unklar sind.**“

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

[EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 98 ff. – Kommission ./ Niederlande](#)

(Folie 1 von 3):

„– Zu der Frage, ob sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV die Verpflichtung ergibt, einen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen

98. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben. **Ihre Behörden müssen daher im Rahmen ihrer Befugnisse alle Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, um den Verstoß abzustellen [...].**

99. Da die Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung [...] unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse [...] die Behörden des betreffenden Einfuhrmitgliedstaats [...] daran hindert, die Zölle zu erheben, die sie ohne eine solche Warenverkehrsbescheinigung [...] hätten erheben müssen, stellt der dadurch entstandene Verlust an traditionellen Eigenmitteln der Union die rechtswidrige Folge eines Verstoßes gegen das Unionsrecht dar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss ein solcher Verlust nämlich entweder durch andere Eigenmittel oder durch eine Anpassung der Ausgaben ausgeglichen werden [...].“

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

[EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 98 ff. – Kommission ./ Niederlande](#)

(Folie 2 von 3):

„100. Deshalb ist nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaat, der gegenüber der Union für die vorschriftswidrige Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung [...] verantwortlich ist, verpflichtet, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Verstoß gegen das Unionsrecht abzustellen, insbesondere den dadurch entstandenen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen.

101. Was speziell die Frage angeht, ob auf den Betrag eines solchen Verlusts an Eigenmitteln gegebenenfalls Verzugszinsen zu entrichten sind, kann es mit dem Hinweis sein Bewenden haben, dass allein der Ausgleich des Betrags der Zölle, die nicht haben erhoben werden können, nicht ausreicht, um die rechtswidrigen Folgen einer vorschriftswidrigen Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung [...] zu beheben.“

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

[EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 98 ff. – Kommission ./ Niederlande](#)

(Folie 3 von 3):

„102. Diese Auslegung wird durch das Vorbringen des Königreichs der Niederlande zum Grundsatz der Rechtssicherheit, nämlich, dass eine solche Ausgleichsverpflichtung *ohne eine entsprechende ausdrückliche unionsrechtliche Bestimmung nicht in Betracht komme, nicht entkräftet*. Die Verpflichtung zum Ausgleich des durch eine vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen [...] entstandenen Verlusts an Eigenmitteln der Union ist nämlich lediglich eine Ausprägung der sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergebenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um einen Verstoß gegen das Unionsrecht abzustellen und dessen rechtswidrige Folgen zu beheben. Nach der oben in Rn. 98 angeführten Rechtsprechung erstreckt sich diese Verpflichtung auf sämtliche rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht, insbesondere auch Folgen finanzieller Art wie die, um die es im vorliegenden Fall geht.“

IV. Allgemeine Haftung der Mitgliedstaaten für aus Verletzung des Unionsrechts entstehende Schäden der Union aus Art. 4 Abs. 3 EUV?

Ausführungen in [EuGH \(GK\), C-391/17 v. 31.10.2019 Rn. 96 ff. – Kommission ./.](#) [UK](#) entsprechen weitgehend wortgleich den Ausführungen in [EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 98 ff. – Kommission ./.](#) [Niederlande](#) (hierzu *Ziller*, CML Rev. 57 [2020], 1887 ff.)

- Besonderheit dieser Fälle gegenüber der von Art. 13 [VO Nr. 609/2014](#) geregelten Situation (hierzu **§ 7 C III des Kurses**) bestand darin, dass die rechtswidrig ausgestellte Warenverkehrsbescheinigung eine Zollerhebung durch *einen anderen* Mitgliedstaat ausschloss so dass es insoweit eher indirekt zu einer Verkürzung der Eigenmitteleinnahmen führte.
- EuGH betont ausdrücklich, dass keine sekundärrechtliche Ausgestaltung notwendig ist, um den Haftungsanspruch zur Entstehung zu bringen

Hierzu *Germelmann/Gundel*, BayVBl. 2020, 613, 620:

„[Nach diesen Urteilen] sind die Mitgliedstaaten aus [Art. 4 Abs. 3 EUV] zum Ersatz von Schäden verpflichtet, die der Union durch Fehlvollzug des Unionsrechts entstehen. Art. 4 Abs. 3 EUV [kann] damit [...] auch Haftungsansprüche der Union begründen, deren Bestehen der [EuGH] im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens feststellen kann“

V. Durchsetzung finanzwirksamer Aufsichtsinstrumente

Außer bei Anlastungen (GAP) und Finanzkorrekturen (Strukturfondsverwaltung) kann die Kommission die von den Mitgliedstaaten verlangten Zahlungen nur (indirekt) mittels des **Vertragsverletzungsverfahrens** durchsetzen

- **Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens** ist hier die Weigerung des Mitgliedstaates, die Leistung gegenüber dem EU-Haushalt zu erbringen (deutlich [EuGH \(GK\), C-395/17 v. 31.10.2019 Rn. 54 – Kommission ./.](#) [Niederlande](#))
- Aus der **Feststellung nach Art. 260 Abs. 1 AEUV**, dass der Mitgliedstaat mit seiner Leistungsverweigerung Unionsrecht verletzt, folgt Verpflichtung des Mitgliedstaates, den Verstoß abzustellen, also die Leistung zu erbringen (hierzu [§ 7 A VI 1 des Kurses](#)). Eine Nichtleistung kann zu **Sanktionen nach Art. 260 Abs. 2 AEUV** führen (hierzu [§ 7 A VI 2 des Kurses](#))
hierzu *Ziller*, CML Rev. 57 [2020], 1902 ff.
- Nach Feststellung nach Art. 260 Abs. 1 AEUV ist **auch Verrechnung mit Gegenforderungen des Mitgliedstaates** nach Art. 101 Abs. 1 Uabs. 3 i.V. mit Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) möglich .
hierzu *Sahl*, Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern, 2019, S. 159 ff., 170 ff.

V. Durchsetzung finanzwirksamer Aufsichtsinstrumente

Bei Anlastungen und Finanzkorrekturen im Rahmen der GAP und der Strukturfondsverwaltung

- erfolgt die „Verrechnung“ letztlich unmittelbar, in dem die nicht gebilligte Maßnahme durch Kommissionsbeschluss von der Finanzierung ausgeschlossen wird (hierzu **§ 7 C I des Kurses**)
- Mitgliedstaat muss diesen Kommissionsbeschluss nach Art. 263 AEUV anfechten, wenn er den Ausschluss nicht akzeptieren will
- Ggf. kommen auch hier **Verrechnungen mit Gegenforderungen des Mitgliedstaates** nach Art. 101 Abs. 1 Uabs. 3 i.V. mit Art. 102 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) in Betracht (vgl. *Sahl*, Aufrechnung zwischen Hoheitsträgern, 2019, S. 179 ff.)

D) Innerstaatliche Lastenverteilung für „Aufsichtsschäden“

Im Verhältnis zur Union trägt immer der Bund die Kosten von Pauschbeträgen oder Zwangsgeldern (Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV) oder finanzwirksamen Aufsichtsmaßnahmen, auch wenn ein Land (oder eine Gemeinde) für die Unionsrechtswidrigkeit verantwortlich ist.

Interner Regress ist vorgesehen in Art. 104a Abs. 6 GG:

Art. 104a GG

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) bis (5) [...].

(6) Bund und Länder tragen nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. [...]. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Näheres ist geregelt in [Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen \(Lastentragungsgesetz - LastG\)](#)

D) Innerstaatliche Lastenverteilung für „Aufsichtsschäden“

Art. 104a Abs. 6 GG soll jedenfalls folgende Fälle umfassen

- Zwangsgeldverpflichtungen des Bundes nach Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV, die durch Unionsrechtsverletzungen der Länder verursacht werden (hierzu [§ 7 A VI 2 des Kurses](#))
- Sanktionen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV (hierzu [§ 7 B des Kurses](#))
- EU-Anlastungen und Finanzkorrekturen (hierzu [§ 7 C I des Kurses](#))
- Entschädigungspflichten des Bundes nach Art. 41 EMRK, die durch den Ländern zuzurechnende Konventionsverletzungen verursacht werden

Zu Art. 104a Abs. 6 GG

- *Schröter*, DÖV 2022, 181 ff.
- [U. Stelkens, Die Haftung zwischen Bund und Ländern, in: Härtel \(Hrsg.\), Handbuch des Föderalismus II, 2012, § 42 Rn. 81 ff.](#)
- [BVerwG, 3 A 1.21 v. 9.12.2022](#) = BVerwGE 177, 237 ff.