

## Das sog. zweite Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag

*Deutschland ist mit der Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien zum Teil in Verzug. Die Bundesregierung hat bei Einbringung des Gleichbehandlungsgesetzes vorsorglich auf die möglichen Kostenfolgen hingewiesen und die Vorlage als besonders eilbedürftig gekennzeichnet. Die möglichen Sanktionen des Art. 228 EG sind in der Tat erheblich. Wird eine Richtlinie nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig umgesetzt, kann dies die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG rügen und nach einem Vorverfahren den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen. Kommt der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nach, kann die Kommission ein **zweites Vertragsverletzungsverfahren** einleiten und den Gerichtshof, verbunden mit einem Antrag auf Verhängung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, erneut anrufen (Art. 228 Abs. 2 EG). Die Kommission hat angekündigt, künftig parallel zum einen die Festsetzung eines Pauschalbetrags für den Zeitraum zwischen einer Verurteilung nach Art. 226 EG und einer zweiten Verurteilung gemäß Art. 228 EG und zum anderen die Verhängung von Zwangsgeld für den Zeitraum nach einer zweiten Verurteilung für den gleichen Vertragsverstoß zu beantragen. Im April 2006 hat die Kommission im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung der „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ das Verfahren gemäß Art. 228 EG gegen Deutschland eingeleitet.*

### I. Zweites Vertragsverletzungsverfahren (Art. 228 Abs. 2 EG)

Mit dem sog. zweiten Vertragsverletzungsverfahren geht die Kommission gegen Mitgliedstaaten vor, die nach einer ersten Verurteilung durch den EuGH die aus dem Urteil resultierenden erforderlichen Maßnahmen zur Behebung des Vertragsverstoßes nicht ergriffen haben. Das Vorverfahren entspricht dabei dem des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EG. Zunächst gibt die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Ist sie der Ansicht, dass der Verstoß fortbesteht, gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der dargestellt wird, inwieweit der säumige Mitgliedstaat dem EuGH-Urteil nicht nachgekommen ist. Lässt der Mitgliedstaat danach eine letzte Frist zur Behebung des Vertragsverstoßes verstreichen, kann die Kommission den EuGH anrufen. Die Kommission ist zwar zur Einleitung des Vorverfahrens verpflichtet, verfügt aber bei der Anrufung des Gerichtshofs über einen Ermessensspielraum.

Ziel des Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG ist es, durch die Androhung von Sanktionen sicherzustellen, dass Mitgliedstaaten ihre Vertragspflichten erfüllen und Zuwiderhandlungen gegen ein bestehendes EuGH-Urteil unverzüglich abstellen. Nach Art. 228 Abs. 2 EG hat der Gerichtshof ausdrücklich die Möglichkeit, **Sanktionen** zu verhängen. Auf Antrag der Kommission kann er den säumigen Mitgliedstaat zur Zahlung eines **Pauschalbetrags** oder **Zwangsgelds** verurteilen (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG). Der EuGH ist dabei an die Vorschläge der Kommission nicht gebunden und verfügt bei der Verhängung der Sanktionsmittel über einen Ermessensspielraum.

### II. Zwangsgeld und Pauschalbetrag (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG)

#### 1. Grundsätze

Entschließt sich die Kommission, den EuGH anzurufen, muss sie die Höhe eines zu verhängenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds

benennen, die sie den Umständen nach für angemessen hält (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 2 EG).

In einer **Mitteilung aus dem Jahr 2005** hat die Kommission die Maßstäbe konkretisiert, die sie bei der Beantragung einer Sanktion zu Grunde legen will. Diese neue Kommissionsmitteilung ersetzt entsprechende Kommissionsmitteilungen aus den Jahren 1996 und 1997 und nimmt Bezug auf das grundlegende **Urteil des EuGH vom 12. Juli 2005** in der Rechtssache Kommission gegen Frankreich (EuGH, C-304/02), in dem der Gerichtshof erstmal bestätigt hat, dass die in Art. 228 EG genannten finanziellen Sanktionen (**Zwangsgeld und Pauschalbetrag**) **nebeneinander für den gleichen Verstoß** verhängt werden können.

Die im Folgenden dargestellten Kriterien sollen nach der Kommissionsmitteilung auf alle Entscheidungen zur Anrufung des Gerichtshofs angewendet werden, die nach dem 1. Januar 2006 gemäß Art. 228 EG zu treffen sind.

Maßgebend für die Höhe der Sanktion sei der Zweck, nämlich die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Nach Ansicht der Kommission müssen bei der Festlegung der Sanktion drei Kriterien zugrunde gelegt werden:

- die **Schwere des Verstoßes**,
- dessen **Dauer**,
- die erforderliche **Abschreckungswirkung**, um einen erneuten Verstoß zu verhindern.

Die Sanktionen müssen den Umständen angemessen und in Bezug auf den festgestellten Verstoß und auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats **verhältnismäßig** sein.

Kommt ein Mitgliedstaat über längere Zeit einem Urteil des EuGH nicht nach, ist dies nach Auffassung der Kommission „an sich bereits ein schwerer Verstoß gegen das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit in einer Rechtsgemeinschaft“. Oft stellten die Mitgliedstaaten zudem Verstöße erst in einem späten Stadium oder der Endphase des Verfahrens nach Art. 228 EG ab. Würde die Kommission dem Gerichtshof ein Zwangsgeld mit Wirkung nach ergangenen Urteil gemäß Art. 228 Abs. 2 EG vorschlagen, zöge die verspätete Abstellung des Verstoßes vor Urteilsverkündung gemäß Art. 228 Abs. 2 EG keinerlei Sanktion nach sich. Dies sei keine wirksame Abschreckung. Daher müsse neben der Verhängung eines Zwangsgelds die gleichzeitige Verhängung eines Pauschalbetrags für festgestellte Vertragsverletzungen im Zeitraum nach dem den Vertragsverstoß feststellenden Urteil des Art. 226 EG und vor Urteilsverkündung gemäß Art. 228 Abs. 2 EG möglich sein.

Die Kommission hat daher in ihrer Mitteilung von 2005 angekündigt, künftig bei Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 228 **folgende Sanktionen** beantragen zu wollen:

• „die Verhängung eines Zwangsgelds für jeden weiteren Tag, an dem der Staat dem Urteil nach Art. 228 Abs. 2 nicht nachkommt“, und

• „die Zahlung eines Pauschalbetrags zur Ahndung der Fortsetzung des Verstoßes für den Zeitraum nach dem ersten Urteil, in dem der Verstoß festgestellt wurde, bis zum Urteil nach Art. 228 Abs. 2 EG“.

## 2. Berechnung des Zwangsgelds

Die Kommission definiert das **Zwangsgeld** als „Summe der Tagessätze, die ein Mitgliedstaat zu zahlen hat, wenn er einem Urteil des Gerichtshofs nicht nachkommt, und zwar gerechnet ab dem Tag, ab dem das zweite Urteil des Gerichtshofs gemäß Art. 228 Abs. 2 EG dem betreffenden Mitgliedstaat zur Kenntnis gebracht wird, bis zur Beendigung des Verstoßes“.

Die Höhe des Tagessatzes berechnet sich laut Kommissionsmitteilung durch Multiplikation eines einheitlichen **Grundbetrages** (600 Euro pro Tag) mit einem **Schwerekoeffizienten** (von 1 bis 20) und einem **Dauerkoeffizienten** (von 1 bis 3). Das Ergebnis wird mit einem festen Länderfaktor (für die Bundesrepublik 25,4) multipliziert, der sowohl die Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats als auch seine Stimmenzahl im Rat berücksichtigt.

Bei der Festlegung des **Schwerekoeffizienten** will die Kommission die **Bedeutung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften**, gegen die verstoßen wurde, sowie die **Folgen dieses Verstoßes** sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner berücksichtigen. Dabei stellen „Verstöße etwa gegen die Grundrechte oder die im Vertrag festgelegten vier Grundfreiheiten schwere Verstöße dar“. Die Klarheit (bzw. Unklarheit oder Unverständlichkeit) der verletzten Vorschrift sei ebenso zu berücksichtigen wie die Auffassung eines Mitgliedstaates, die zur Durchführung des Urteils ergriffenen Maßnahmen seien ausreichend. Weiter sei den Interessen Einzelner und den Folgen des Verstoßes für Privatpersonen und Wirtschaftsbeteiligte Rechnung zu tragen.

Mit Hilfe des **Dauerkoeffizienten** soll dem Zeitraum vom ersten Urteil des Gerichtshofes bis zur Entscheidung der Kommission, den Gerichtshof gemäß Art. 228 EG anzurufen, Rechnung getragen werden. „Je nach Dauer des Verstoßes wird auf den einheitlichen Grundbetrag ein Multiplikatorkoeffizient von mindestens 1 und höchstens 3 angewandt, der ab der Verkündung des nach Art. 226 EG ergangenen Urteils mit 0,10/Monat berechnet wird“.

Der EuGH hat in dem o.g. Urteil bestätigt, dass der Dauer des Verstoßes sowohl beim Zwangsgeld als auch beim Pauschalbetrag Rechnung getragen werden muss, da jede dieser Sanktionen ihre eigene Funktion hat.

Laut Kommissionsmitteilung wird die „**Abschreckungswirkung** durch den Faktor n, einen geometrischen Durchschnittswert, berücksichtigt, der auf dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Stimmengewichtung im Rat beruht. Der Faktor n verbindet die auf dem BIP beruhende Zahlungsfähigkeit und die Stimmzahl jedes Mitgliedstaats im Rat. Die auf diese Weise ermittelte Formel führt zu einer angemessenen Differenzierung (von 0,36 bis 25,40) der Mitgliedstaaten“. Deutschland hat den Faktor 25,40.

Die Kommission behält sich jedoch das Recht vor, „diesen Faktor zu ändern, wenn große Abweichungen von den tatsächlichen Gegebenheiten eintreten oder wenn die Stimmengewichtung im Rat geändert wird. Angesichts des aller Voraussicht nach proportional höheren BIP-Wachstums der neuen Mitgliedstaaten wird die Kommission auf jeden Fall nach drei Jahren eine Anpassung des Faktors n vornehmen“.

Die Berechnung des **Zwangsgelds** erfolgt somit nach folgender **Gesamtformel**:

$$Tz = (G \times Sk \times Dk) \times n$$

Dabei sind:

Tz der Tagessatz für das Zwangsgeld, G der Grundbetrag des Zwangsgelds, Sk der Schwerekoeffizient, Dk der Dauerkoeffizient und n der Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats.

### 3. Berechnung des Pauschalbetrags

„Um dem abschreckenden Charakter des Pauschalbetrags und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung in vollem Umfang Rechnung zu tragen“, zieht die Kommission eine Methode zur Festsetzung des Pauschalbetrags heran, die aus zwei Komponenten besteht.

- einem festen **Mindestpauschalbetrag** (für **Deutschland 12,7 Mio. Euro**) und
- einem **Berechnungsmodus**, bei dem ein Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen die Zuwiderhandlung nicht abgestellt ist, multipliziert wird (gerechnet ab dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Art. 226 EG bis zu dem Tag, an dem die Zuwiderhandlung abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen die Zuwiderhandlung fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Art. 228 EG).

Diese Berechnung kommt zur Anwendung, wenn sich aus ihr ein höherer Betrag als der Mindestpauschalbetrag ergibt.

„Der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legende Tagessatz wird weitgehend berechnet wie der bei der Festsetzung des Zwangsgelds verwendete Tagessatz, d.h.:

- Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags mit einem **Schwerekoeffizienten**;

- Multiplikation des Ergebnisses mit einem festen **Länderfaktor** (Faktor n). Bei der Berechnung des Pauschalbetrags wird die Kommission **den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie beim Zwangsgeld** heranziehen“. Allerdings wird sie beim Pauschalbetrag von einem **niedrigeren Grundbetrag von 200 Euro** pro Tag ausgehen.

Im Unterschied zur Berechnung des Zwangsgelds wird **kein Dauerkoeffizient** herangezogen, da die Dauer des Verstoßes bereits durch die Multiplizierung eines Tagessatzes mit der Anzahl der Tage, an denen der Verstoß anhält, berücksichtigt wird.

Somit wird der **Pauschalbetrag** nach folgender **Gesamtformel** berechnet:

$$Pb = GbPb \times Sk \times n \times Vd$$

Dabei sind:

Pb = Pauschalbetrag; GbPb = Grundbetrag „Pauschalbetrag“; Sk = Schwerekoeffizient; n = Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats; Vd = anhaltende Dauer des Verstoßes in Tagen.

### 4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

In der Rechtssache Kommission gegen Spanien (C-278/01) hat der EuGH dargelegt, dass bei bestimmten Verstößen „eine vollständige Umsetzung der Richtlinie für die Mitgliedstaaten besonders schwierig“ sein kann. „Könnte ein beklagter Mitgliedstaat den Grad der Durchführung der Richtlinie beträchtlich erhöhen, ohne kurzfristig eine vollständige Durchführung zu erreichen“, sei dies ebenfalls in Betracht zu ziehen. Dann – so der Gerichtshof – „wäre eine Sanktion, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen unberücksichtigt ließe, weder den Umständen angemessen noch verhältnismäßig“.

Daher will die Kommission in „solchen Situationen, in denen ohne weiteres eine mathematische **Anpassung** der Sanktionen an die Fortschritte bei der Einhaltung der Bestimmungen erfolgen kann, dem Gericht eine entsprechende Formel vorschlagen“.

In Sonderfällen könne nach der Kommissionsmitteilung auch eine **Aussetzung** des Zwangsgelds gerechtfertigt sein. Denkbar sei dies, wenn ein Mitgliedstaat angebe, alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben und die Kommission die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfe. Weiterhin seien ausnahmsweise Fälle denkbar, in denen ein Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil nachzukommen, aber es unvermeidlicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bevor das ge-

forderte Ergebnis eintritt. In solchen Situationen könnte es angebracht sein, dass der EuGH in seinem auf der Grundlage von Art. 228 EG gefällten Urteil die Bedingungen und Voraussetzungen für eine Aussetzung festlegt und auch vorsieht, dass die Kommission überprüfen kann, ob die Bedingungen für den Anfang und das Ende der Aussetzung erfüllt sind“.

### III. Zusammenfassung

Grundsätzlich droht bei Nichterfüllung der durch den EuGH in einem Urteil nach Art. 226 EG ausgesprochenen erforderlichen Maßnahmen die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG. Damit könnte die Festsetzung des Mindestpauschalbetrags (von 12,7 Mio. Euro für Deutschland) oder eines höheren, nach den dargelegten Grundsätzen zu errechnenden Pauschalbetrags verbunden werden.

Im Falle einer Verurteilung und der Festsetzung eines Zwangsgelds durch den EuGH nach Art. 228 Abs. 2 EG könnte sich so etwa für Deutschland – nach den Berechnungsmodalitäten entsprechend der Kommissionsmitteilung – ein Tagessatz von mindestens 15.240 Euro multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten (1 – 20) und dem Dauerkoeffizienten (1 – 3) ergeben.

Bislang gab es **drei Verurteilungen** gemäß Art. 228 EG.

Der 22. **Jahresbericht der Kommission** über die Kontrolle zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts in 2005 zählte am 31. Dezember 2004 insgesamt 4489 Vertragsverletzungsverfahren, davon 412 gegen Deutschland. Insgesamt 73 Verfahren waren nach Art. 228 EG eröffnet, davon fünf gegen Deutschland.

In einer EntschlieÙung von Mai 2006 zu dem 21. und 22. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts begrüÙt das **Europäische Parlament** (EP) die neue Kommissionsmitteilung zur Anwendung des Art. 228 EG und fordert ausdrücklich die Anwendung der dort niedergelegten Grundsätze für alle Fälle, in denen bereits Mahnschreiben oder mit Gründen versehene Stellungnahmen nach Art. 228 EG ergangen sind oder in denen ein Verfahren nach Art. 226 EG anhängig ist.

Das EP fordert in der genannten EntschlieÙung darüber hinaus eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Dadurch soll eine größere demokratische Legitimität und Bürgernähe erreicht werden. Insbesondere wird die Kommission nachdrücklich vom EP aufgefordert, ihre Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

#### Quellen:

- Europäische Kommission, Mitteilung zur Anwendung von Art. 228 EG, SEK(2005)1658.
- Europäische Kommission, Financial Penalties for Member States who fail to comply with Judgments of the European Court of Justice: European Commission clarifies rules, MEMO/05/482, 14. Dezember 2005.
- Europäischer Gerichtshof, Jahresbericht 2005, <http://curia.eu.int/de/instit/presentationfr/index.htm>.
- Europäische Kommission, 22er Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2004), KOM(2005) 570, 5. November 2005.
- Europäisches Parlament, EntschlieÙung zu dem 21. und 22. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts (2003 und 2004), P6\_TA-PROV(2006)0202.
- Baddehausen-Lange, Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG, Deutscher Bundestag, Fachbereich XII, 73/05, 10. März 2005.
- Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 24. EL, München 2004.
- Schlichting, Neue Wege bei Sanktionen gegen Mitgliedstaaten nach Art. 228 Abs. 2 EG-Vertrag?, Deutscher Bundestag, Fachbereich XII, 144/04, 29. Oktober 2004.
- Streinz, EUV/ EG, München, 2003.

Heike Baddehausen, Johannes Dietrich, Fachbereich 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de