
**STUDIEN ZUM INTERNATIONALEN, EUROPÄISCHEN
UND ÖFFENTLICHEN RECHT**

Herausgegeben von Elbe Riedel

23

Katrin Träbert

**Sanktionen der
Europäischen Union gegen
ihre Mitgliedstaaten**



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Sanktionsmöglichkeiten in der Europäischen Union – Begriffe, Geschichte, Praxis	15
---	----

Kapitel 1. Begriff der Sanktion	17
I. Der allgemeine Sanktionsbegriff	17
II. Der völkerrechtliche Sanktionsbegriff	18
III. Der Begriff der Sanktion auf europarechtlicher Ebene	20

Kapitel 2. Entwicklung der Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der EG und EU seit ihrem Bestehen – Hintergrund und Entstehungsgeschichte der Sanktionsbefugnisse	27
I. Sanktionsmechanismen vor dem Vertrag von Maastricht	27
1. Art. 88 EGKS-Vertrag	27
2. Zweites Vertragsverletzungsverfahren bei Nichtausführung eines Urteils	29
3. Durch die Rechtsprechung entwickelte Sanktionsmechanismen	32
a) Rechtsprechung zur Direktwirkung	32
b) Verpflichtung zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts	35
c) Rechtsprechung zur Schadenshaftung von Mitgliedstaaten	35
4. Sekundärrechtliche Sanktionsmechanismen	37
a) Das Rechnungsabschlußverfahren im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)	37
b) Kürzung von Vorschüssen im Rahmen der Strukturfondsverwaltung	41
5. Vorschläge für Sanktionsmechanismen	41
6. Sanktionsmechanismen im Rahmen von Abkommen mit Drittstaaten	46
II. Der Vertrag von Maastricht	52
1. Die Möglichkeit der Verhängung von Zwangsgeld oder eines Pauschalbetrags Art. 228 Abs. 2 EGV (Art. 143 Abs. 2 EAGV)	52
2. Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion: Art. 104 Abs. 11, 1. bis 4. Spiegelstrich EGV	58
III. Der Vertrag von Amsterdam: Einführung eines Suspendierungsverfahrens	67
IV. Der Vertrag von Nizza: Art. 7 Abs. 1 EUV neu – ein Frühwarnverfahren	73
1. Der „Fall Österreich“	73

2. Vorschläge zur Reform	81
3. Der neue Art. 7 Abs. 1 EUV: Ein Vorverfahren bzw. Empfehlungsverfahren	84
V. Verfassung für Europa gescheitert –	
Der Vertrag von Lissabon = Ein Reformvertrag	86
1. Artikel 260 AEUV: Geändertes Zwangsgeldverfahren	88
2. Artikel 7 EUV neu: Änderungen im Suspensionsverfahren	89
VI. Beurteilung der Entwicklung	93

Zweiter Teil

Rechtliche Analyse der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Europäischen Union	95
--	----

Kapitel 1. Das Zwangsgeldverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV:

Ein stumpfes Schwert?	95
I. Analyse der rechtlichen Konzeption	95
1. Das notwendige Durchgangsstadium: Das Vertragsverletzungsverfahren	95
a) Art. 226 EGV – Das Vorverfahren	96
aa) Das informelle Vorverfahren	96
bb) Das formelle Vorverfahren	97
(1) Die Einleitung – Pflicht oder Ermessen?	97
(2) Das Mahnschreiben – Eingrenzung des Verfahrensgegenstandes	100
(3) Die begründete Stellungnahme	102
b) Klageerhebung – Pflicht oder Ermessen?	102
c) Art. 227 EGV – Staatenklage	104
2. Nichtausführung des Urteils?	
„Maßnahmen“ i.S.v. Art. 228 Abs. 1 und Abs. 2 EGV	105
a) Feststellungsurteil	105
b) Handlungspflicht	107
aa) Adressat	107
bb) Frist für Urteilsbefolgung	108
cc) Folgenbeseitigung?	109
3. Das Verfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV oder die Macht der Kommission	112
a) Informelles Vorverfahren	114
b) Formelles Vorverfahren	115
aa) Mahnschreiben	116
(1) Die Einleitung – Pflicht oder Ermessen?	116
(2) Inhalt des Mahnschreibens – Eingrenzung des Verfahrensgegenstandes	120
(3) Inhalt des Mahnschreibens – Benennung der Sanktionen	122
(4) Inhalt des Mahnschreibens – Die Frist	124

bb) Mit Gründen versehene Stellungnahme	126
(1) Inhaltliche Anforderungen – Benennung der vom Mitgliedstaat zu ergreifenden Maßnahmen?	127
(2) Inhaltliche Anforderungen – Benennung der Sanktionen	129
(3) Inhaltliche Anforderungen – die Frist	130
(4) Beschluß über die begründete Stellungnahme	131
c) Anrufung des Gerichtshofs	132
aa) Anrufungspflicht?	132
bb) Beschluß über Anrufung	137
cc) Inhalt des Klageantrags – Begrenzter Verfahrensgegenstand	138
dd) Benennung der Sanktionen	138
(1) Pflicht der Kommission zur Benennung einer Sanktion	139
(2) Sanktionstyp	142
(a) Pauschalbetrag	143
(b) Zwangsgeld	146
(c) Pauschalbetrag oder Zwangsgeld	149
(3) Angemessene Sanktion – Kriterien?	153
(a) Grundlegende Prinzipien – Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten	157
(b) Schwere des Verstoßes	158
(c) Dauer des Verstoßes	163
(d) Abschreckungswirkung und Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats	166
(4) Sanktionen in Zahlen	168
(a) Berechnung des Zwangsgelds	169
(b) Berechnung des Pauschalbetrags	183
4. Die Entscheidung des Gerichtshofs	190
a) Nichtausführung	190
b) Darlegungs- und Beweislast der Kommission im gerichtlichen Verfahren	192
c) Die Sanktionsverhängung: Pauschalbetrag oder Zwangsgeld? Die Macht des Gerichtshofs	193
aa) Keine Bindung des Gerichtshofs an den Kommissionsvorschlag	194
bb) Maßstab für die Sanktionsfestsetzung	198
5. Einstweilige Anordnung	199
6. Problem der Folgen einer Nichtbefolgung eines Urteils nach Art. 228 Abs. 2 EGV	202
a) Keine Zwangsvollstreckung des Urteils möglich	203
b) Aufrechnung mit Forderungen bzw. Zurückhaltung von Zahlungen	206

c) Art. 228 Abs. 2 EUV zum Zweiten?	209
d) Abhilfe durch die Verfahren nach Art. 7 EUV bzw. Art. 309 EGV?	210
7. Bewertung	212
II. Praktische Analyse	214
1. Ausführung von Urteilen des EuGH durch die Mitgliedstaaten	215
2. Anwendung des Art. 228 Abs. 2 EGV in der Praxis	216
a) Einleitung des Verfahrens	216
b) Anrufung des Gerichtshofs	218
c) Urteile des Gerichtshofs nach Art. 228 Abs. 2 EGV	220
3. Zusammenfassung	221
III. Bewertung	222
 Kapitel 2. Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV/Art. 309 EGV	225
I. Art. 7 Abs. 1 EUV: Frühwarn- bzw. Empfehlungsverfahren – ein Vorverfahren?	226
1. Der „Fall Österreich“: Art. 7 EUV – ein untaugliches Verfahren?	226
2. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 EUV – zu schwammig?	227
a) Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV	228
aa) Grundsätze oder Prinzipien	228
bb) Beschränkung auf den Kerngehalt – Gemeinsamkeiten der Mitgliedstaaten	230
cc) Freiheit	233
dd) Demokratie	235
ee) Achtung der Menschenrechte	239
ff) Rechtsstaatlichkeit	244
b) eindeutige Gefahrenlage	247
c) Schwerwiegende Verletzung	249
aa) Verletzung	250
bb) Schwerwiegend	253
cc) Problem der Tatsachenfeststellung	255
3. Das Verfahren des Art. 7 Abs. 1 EUV	256
a) Vorschlagsberechtigte	257
b) Begründungserfordernis – ein verfahrensrechtliches Plus!	261
c) Zustimmung des Parlaments	263
d) Feststellungsbeschluß	267
aa) Ratszusammensetzung	267
bb) 4/5-Mehrheitserfordernis	269
cc) Aussprache und Begründung	273
e) Anhörungserfordernis – rechtsstaatlicher Grundsatz	274

f) „Weisenbericht“	276
aa) Hintergrund	276
bb) Einholung des Berichts vor und nach der Feststellung der Gefahr	277
cc) Beauftragungsverfahren	278
dd) Unabhängige Persönlichkeiten	281
ee) Berichtsinhalt	282
ff) Bewertung	283
4. Rechtsfolge: Geeignete Empfehlungen	284
5. Justitiabilität – Rechtsschutz für den betroffenen Mitgliedstaat	287
II. Das Suspendierungsverfahren, Art. 7 Abs. 2-6 EUV (Art. 309 EGV)	293
1. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 EGV	293
a) Verletzung der Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV	293
b) Schwerwiegend und anhaltend	294
2. Das Sanktions- bzw. Suspendierungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2-6 EUV	297
a) Feststellungsbeschluß	297
aa) Vorschlag	297
(1) Vorschlagsberechtigte – Kein Vorschlagsrecht für das Europäische Parlament	297
(2) Keine Begründungspflicht	299
bb) Zustimmung des Europäischen Parlaments	300
cc) Aufforderung zur Stellungnahme	303
dd) Beschlußfassung	305
(1) Ratszusammensetzung	305
(2) Einstimmigkeit	307
(3) Ermessen	310
(4) Bindungswirkung	311
b) Sanktions- bzw. Suspendierungsbeschluß	313
aa) Ratszusammensetzung	313
bb) Mehrheitserfordernis	315
cc) Ermessen	318
3. Sanktionen	320
a) Auszusetzende Rechte	320
aa) Stimmrechte	322
bb) Teilnahmerechte	324
cc) Bewertung	324
b) Rechte des Mitgliedstaats – Rechte der Bürger:	
Die Berücksichtigungspflicht nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 EUV	325
c) Ausschluß unmöglich – Fortbestehende Vertragsverpflichtungen des Mitgliedstaats	327
d) Änderungs- und Aufhebungsbefugnis des Rates	328

4. Justitiabilität	330
5. Art. 309 EGV: Suspendierungsverfahren im Rahmen der Gemeinschaften	331
a) Verlust der Stimmrechte	332
b) Weiterer Sanktionsbeschluß nach Art. 309 Abs. 2 EGV	333
aa) Verfahren	334
bb) Ermessensentscheidung	335
cc) Suspendierungsfähige Rechte	336
(1) Stimmrechte	336
(2) Aussetzung weiterer institutioneller Rechte	337
(3) Finanzielle Rechte	340
dd) Fortbestehende Bindung des Verletzerstaates an den EG-Vertrag	343
ee) Änderungs- bzw. Aufhebungsbeschluß	343
6. Justitiabilität	345
7. Verhältnis von Art. 7 EUV zu Art. 309 EGV	347
III. Verhältnis von Art. 7 Abs. 1 zu Art. 7 Abs. 2-3/Art. 309 EGV – Das Frühwarnverfahren als Vorverfahren?	349
IV. Praktikabilität und Effektivität des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV/Art. 309 EGV – eine Bewertung	352
Dritter Teil	
Beurteilung und Ausblick	369
Kapitel 1. Beurteilung	369
I. Verhältnis des Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EGV zu dem Verfahren nach Art. 7 EUV (Art. 309 EGV): Zwei Verfahren, die sich nur teilweise ergänzen	369
II. Kann es neben diesem europarechtlichen System überhaupt noch eine Anwendung der Regeln des allgemeinen Völkerrechts geben?	375
Kapitel 2. Ausblick – unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon	383
I. Das Zwangsgeldverfahren nach dem Vertrag von Lissabon	384
1. Änderungen	384
a) Durch die Kommission einzuleitendes Vertragsverletzungsverfahren	385
b) Durch einen anderen Mitgliedstaat einzuleitendes Vertragsverletzungsverfahren	386
c) Verfahren zur Verhängung eines Zwangsgelds bzw. eines Pauschalbetrags	386
aa) Art. 260 Abs. 1 AEUV: Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen, die sich aus dem Urteil ergeben	387
bb) Art. 260 Abs. 2 AEUV: Neu – Verkürzung des Vorverfahrens im Zwangsgeldverfahren	387

cc) Art. 260 Abs. 3 AEUV: Die Neuerung – beschleunigtes Verfahren bei Verletzung der Pflicht zur Mitteilung von Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie	393
d) Sanktionen – Macht des Gerichtshofs oder der Kommission?	397
aa) Benennung der Sanktionen durch die Kommission	397
bb) Entscheidung des Gerichtshofs	398
e) Folgen der Nichtbefolgung eines Sanktionsurteils	400
2. In der Gesamtschau wirksame Änderungen – insbesondere eine effektive Beschleunigung	402
II. Das Suspendierungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon – Schutz der Grundwerte	404
1. „Wertefeuerwerk“	404
2. Änderungen im Verfahren nach Art. 7 EUV neu	409
a) Frühwarnverfahren	410
aa) Änderungen in der Terminologie durch den Vertrag von Lissabon	410
bb) Kein Lagebericht durch unabhängige Persönlichkeiten	411
cc) Empfehlungen	413
dd) Feststellung der Gefahr der schwerwiegenden Verletzung der Werte	415
b) Suspendierungsverfahren	417
aa) Feststellungsbeschluß	418
(1) Verfahrenseinleitung	418
(2) Entscheidungsorgan: Der Europäische Rat	419
(3) Aufforderung zur Stellungnahme	420
(4) Der Beschluß	421
(5) Einstimmigkeit	421
bb) Sanktionsbeschluß	423
(1) Zuständiges Entscheidungsorgan	423
(2) Der Beschluß	424
(3) Erfordernis der qualifizierten Mehrheit – Art. 7 Abs. 5 EUV neu in Verbindung mit Art. 354 AEUV	424
(4) Sanktionen	425
(5) Folgen der Stimmrechtsaussetzung	428
(6) Aufhebung oder Abänderung der Sanktionsmaßnahmen	430
c) Justitiabilität – Artikel 235a AEUV	431
3. Das Suspendierungsverfahren – im Grundsatz unverändert	433
III. Ausblick: Der Vertrag von Lissabon – Einige wirksame Änderungen, aber keine Beseitigung aller Schwachstellen	437
Abkürzungsverzeichnis	441
Literaturverzeichnis	445