

Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten

Von Marcus Klamert, Wien*

Mitgliedstaaten drohen finanzielle Sanktionen durch Sanktionsurteile nach Art. 260 AEUV, Sanktionsbeschlüsse des Rates im Defizitverfahren, sowie durch Staatshaftungsansprüche. Nur bei Sanktionsurteilen stellt sich die Frage der Vollstreckbarkeit gegen Mitgliedstaaten auf Grund eines unklaren Verweises in Art. 280 AEUV auf Art. 299 AEUV. Bejaht man die Vollstreckbarkeit, wofür die besseren Argumente sprechen, erfolgt diese nach nationalem Verfahrensrecht, welches jedoch durch die unionsrechtlichen Prinzipien der Effektivität und der Äquivalenz überlagert wird. Eine Aufrechnung durch die Kommission ist hingegen nicht zulässig. Die geringe bisherige praktische Bedeutung der Vollstreckbarkeit von Sanktionsurteilen erklärt sich durch die abschreckende Höhe der Sanktionsandrohung sowie durch Reputations- und Reziprozitätserwägungen.

I. Einleitung

Die Frage der Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten ist keines der meist diskutierten im Europarecht. So ist auch Art. 299 AEUV wohl den wenigsten sofort geläufig. Gemäß Art. 299 Abs. 1 AEUV sind Rechtsakte des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank, die eine Zahlung auferlegen, vollstreckbare Titel; dies gelte jedoch nicht gegenüber Staaten. Nach Art. 280 AEUV sind „Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union“ gemäß Art. 299 AEUV vollstreckbar.

Der Grund für die vergleichsweise Obskunität dieser Bestimmungen liegt wohl darin, dass eine Vollstreckung gegen einen Mitgliedstaat, soweit erkennbar, bisher nicht notwendig war. Die Mitgliedstaaten der Union begleichen ihre Schulden gegenüber der EU aus dem Titel einer Sanktion offenbar ohne dazu gezwungen werden zu müssen. Dies ist wohl vor allem nicht nur eine Rechtsfrage, sondern auch eine Frage der „Compliance“, auf die ich eingangs kurz eingehen werde. Es erklärt jedoch, weshalb man Art. 299 AEUV selbst in einem kürzlich erschienenen Buch zur Durchsetzung des Unionsrechts mit der Lupe suchen muss.¹

Im Folgenden werde ich darlegen, dass es vor allem drei Grundlagen für finanzielle Sanktionen der EU gegen Mitgliedstaaten gibt. Dies ist erstens eine generelle primärrechtliche Grundlage im Vertragsverletzungsverfahren des Art. 260 AEUV, eine primärrechtliche Grundlage im Defizitverfahren des Art. 126 AEUV, welche

* PD Dr. Marcus Klamert M.A. ist Rechtsberater im Bundeskanzleramt, Wien, und Vortragender an der Executive Academy der WU Wien sowie der Universität Innsbruck, und hat die Republik Österreich in mehreren Verfahren vor dem EuGH vertreten. Der Beitrag ist die erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser im Rahmen der 36. Tagung für Rechtsvergleichung am 15.9.2017 in Basel hielt.

1 Jakab/Kochenov (Hrsg.), *The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States' Compliance*, 2017.

durch Sekundärrecht näher ausgestaltet wurde, und drittens eine Grundlage für finanzielle Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten basierend auf einem ungeschriebenen Grundprinzip des Unionsrechts, der Staatshaftung. Nachfolgend wird begründet, weshalb EuGH-Sanktionsurteile – und nur bei diesen stellt sich diese Frage auf Grund des unklaren Verweises in Art. 280 AEUV auf Art. 299 AEUV – gegenüber Mitgliedstaaten zumindest in der Theorie nach Art. 299 AEUV vollstreckbar sind. Schließlich werde ich argumentieren, dass eine Aufrechnung dieser Forderungen der Union mit Ansprüchen der Mitgliedstaaten gegen die Union nicht zulässig ist, und dass deren Vollstreckung zwar nach nationalem Recht erfolgt, diese jedoch unter den Vorgaben der unionsrechtlichen Prinzipien der Effektivität und der Äquivalenz steht.

II. Zur Compliance im Unionsrecht

Finanzielle, durch ein überstaatliches Organ verhängte Sanktionen gegen Staaten sind im Völkerrecht nicht üblich, wo man von finanziellen Sanktionen vor allem im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen Privatpersonen spricht.² Aber auch im Völkerrecht stellt sich natürlich die Frage, weshalb sich Staaten an dessen Regeln halten. Man kann sich daher fragen weshalb Unionsrecht „funktioniert“, um ein Buch zum Völkerrecht zu paraphrasieren.³ Es wurde argumentiert, dass es drei mögliche Gründe für die Einhaltung des Völkerrechts gebe. Der erste sei die Angst von Staaten vor Retaliation bzw. Retorsion, somit Vergeltung, durch andere Staaten als Folge eines Rechtsbruchs.⁴ Der zweite Grund sei die Möglichkeit von Reziprozität, somit die Furcht, dass eigene Verstöße zur Nichtbeachtung der Regeln der Rechtsordnung durch andere führen könnten. Drittens würden sich Staaten aus Angst vor dem Verlust ihrer Reputation an Regeln halten. Im Unionsrecht sind diese drei Gründe nicht als gänzlich obsolet, jedoch als nuanciert ausgeprägt zu sehen.⁵

Retaliation ist im Unionsrecht ausdrücklich ausgeschlossen. Zur Begründung hat der EuGH darauf hingewiesen, dass der „Vertrag [...] eine neue Rechtsordnung auf[stellt], nach der sich die Befugnisse, Rechte und Pflichten der Rechtssubjekte sowie die zur Feststellung und Ahndung etwaiger Rechtsverletzungen erforderlichen Verfahren bestimmen. Soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist, ergibt sich daher aus dem Vertrag zugrunde liegenden Gesamtauffassung, daß es den Mitgliedstaaten verboten ist, sich selbst ihr Recht zu verschaffen.“⁶ Mitgliedstaaten sind nicht berechtigt, „einseitig Ausgleichs- oder Abwehrmaß-

2 G. Hafner, Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, *ZaöRV* 2016, S. 391.

3 A. Guzman, *How International Law Works. A Rational Choice Theory*, 2008.

4 Vgl. etwa https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c6s10p1_e.htm.

5 Siehe auch M. Klamert, Besprechung von Guzman, *How International Law Works. A Rational Choice Theory*, *Journal of International Constitutional Law*, 2010, S. 320 f.

6 EuGH, verb. Rs. 90 und 91/63 (Kommission/Belgien und Luxemburg), *ECLI:EU:C:1964:80*, Slg. 1964, 1217.

nahmen zu ergreifen, um einer möglichen Mißachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch einen anderen Mitgliedstaat entgegenzuwirken“⁷. Dies gilt selbst bei anhaltender Nichtbefolgung eines Urteils des Gerichtshofs im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV.⁸

Reziprozität im Unionsrecht kann man aus zwei Perspektiven sehen. Einerseits sollten Mitgliedstaaten durch ihr Bekenntnis zur Rechtsgemeinschaft, der *Rule of law*, in der Union angehalten sein, ihre (auch finanziellen) Verpflichtungen zu erfüllen.⁹ Diese wohl eher abstrakte Sorge um die *Rule of law* als einen schützenswerten und durch Art. 2 EUV verbrieften Wert der Unionsrechtsordnung wird jedoch wohl noch verstärkt um eine konkretere Befürchtung des betreffenden Staates. So muss dieser damit rechnen, dass der Verlust der Kultur der Rechtsbefolgung unmittelbar nachteilige Folgen auch für die eigenen Interessen haben könnte, wenn andere Mitgliedstaaten als Konsequenz Vorschriften nicht beachten, deren Einhaltung jedoch im nationalen Interesse des betreffenden Mitgliedstaates liegt. So könnte man argumentieren, dass eine Befolgung der Defizitregeln durch Deutschland und Frankreich im Jahr 2003 auch im Interesse dieser Staaten gewesen wäre, da diese Verstöße – die durch den Rat nicht sanktioniert werden konnten¹⁰ – nachfolgende, verbreitete Rechtsverstöße anderer Mitgliedstaaten der Eurozone begünstigt hat.¹¹

Auch Reputation spielt eine, wenn auch zumeist implizite, Rolle im Unionsrecht. Abseits finanzieller Sanktionen basiert die Wirksamkeit etwa der Offenen Methode der Koordinierung – somit von Soft law – auf Peer-pressure mittels Instrumenten wie Scoreboards und damit „shaming and blaming“. Diese Steuerungstechnik spielt vor allem in den Kompetenzbereichen des Art. 6 AEUV (Beschäftigung, Soziales, Gesundheit, Forschung und Entwicklung, Industrie) eine wichtige aber nicht unumstrittene Rolle.¹² Es wurde jedoch auch bei unten näher besprochenen Sanktionen im Defizitverfahren argumentiert, dass damit ein Reputationsverlust des betroffenen Mitgliedstaates (gegenüber seinen Gläubigern) einhergehe.¹³

7 EuGH, Rs. 5/94 (Hedley Lomas), ECLI:EU:C:1996:205, Slg. 1996, I-2553, Rn. 20. Siehe auch *W. Schroeder*, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 2002, S. 145 ff.

8 S. N. Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 260 AEUV, Rn. 40.

9 Siehe *M. Klamert/D. Kochenov*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin (Hrsg.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, erscheint 2018, Art. 2 TEU.

10 S. S. Griller, Die Wirtschafts- und Währungsunion vor, in und nach der Krise, in Griller/Kahl/Kneihs/Obwexer (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, 2015, S. 791, 812 f. Siehe EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), ECLI:EU:C:2004:436, Slg. 2004, I-6649.

11 S. R. Rebhahn, Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion – Grundlagen und Grenzen, 2015, S. 62.

12 See *S. Garben*, Confronting the Competence Conundrum: Democratising the European Union through an Expansion of its Legislative Powers, OJLS 2014, S. 1, 12; *V. Hatzopoulos*, Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU, ELJ 2007, S. 325.

13 *J. Hamer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EU-Kommentar, 7. Aufl. 2015, Art. 126 AEUV, Rn. 137.

III. Rechtsgrundlagen finanzieller Sanktionen gegen Mitgliedstaaten

1. Vertragsverletzungsverfahren

Finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten können durch Urteile des EuGH im Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 260 AEUV bewirkt werden. Diese Sanktionen sind *ultima ratio* nach folgenloser Feststellung einer Vertragsverletzung gemäß Art. 258 AEUV. Hat ein Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus einem Feststellungsurteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission nach Art. 260 Abs. 2 AEUV 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.

Dies ist nicht die einzige Leistungsentscheidung des EuGH, der auch noch Kostenbeschlüsse bei Klagerücknahmen und Kostenfestsetzungsbeschlüsse, oder auch auf eine Zahlung gerichtete Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel treffen kann. All diese Entscheidungen haben jedoch keinen Sanktionscharakter. Pauschalbeträge und Zwangsgelder sind somit die einzigen finanziellen Sanktionen, die der EuGH verhängen kann.

Seit dem Vertrag von Lissabon kann die Kommission gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV bei Nichtnotifikation der Umsetzung einer Richtlinie eine Klage nach Art. 258 AEUV mit einem Antrag auf Pauschalbetrag oder Zwangsgeld verbinden, und der EuGH kann dies auch so verhängen. Nach der Mitteilung der Kommission „EU Law: Better Results through Better Application“ wird diese bei Nichtumsetzungsverfahren nunmehr regelmäßig sowohl Zwangsgeld als auch einen Pauschalbetrag beim EuGH beantragen.¹⁴

Es stellt sich dabei die Frage des Verhältnisses zwischen „Sanktionsklagen“ nach Art. 258 AEUV in Verbindung mit Art. 260 Abs. 3 AEUV einerseits, und Vertragsverletzungsklagen nach Art. 258 AEUV andererseits. Versteht man Art. 260 Abs. 3 AEUV als Ausnahme vom Grundsatz, dass finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten nur zur Durchsetzung eines vorangegangenen Urteils des Gerichtshofes verhängt werden dürfen (Art. 260 Abs. 2 AEUV), dann ist wohl zwischen Vertragsverletzungsklagen und Sanktionsklagen eine strikte Grenze zu ziehen und Art. 260 Abs. 3 AEUV wäre restriktiv auszulegen.

Nach dem Wortlaut und den auf offenkundige Verstöße – nämlich die Nichtnotifizierung von Richtlinien – begrenzten Zielen des Art. 260 Abs. 3 AEUV sollte von der darin vorgesehenen Befugnis daher nur bei schwerwiegenden Pflichtverlet-

14 S. 9 der Mitteilung, ABl. EU 2017 C 18/2.

zungen Gebrauch gemacht werden. Da die Frage der korrekten Umsetzung häufig von komplexen rechtlichen Fragen abhängt, erscheint eine unmittelbare Sanktionsandrohung für einen Mitgliedstaat, der eine Umsetzungsmaßnahme notifiziert hat, nicht als angemessen.¹⁵ Es kann weiters argumentiert werden, dass die nach Art. 4 Abs. 2 EUV gebotene Rücksichtnahme auf die verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten eine zurückhaltende Interpretation des Art. 260 Abs. 3 AEUV auch dann gebietet, wenn die Umsetzung einer Richtlinie schwierige kompetenzrechtliche Fragen des nationalen Verfassungsrechts auslöst.¹⁶

Die Kommission zieht zwar eine Grenze dahingehend, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV nur Aspekte vollständiger Umsetzung, nicht jedoch auch solche ordnungsgemäßer Umsetzung erfassen soll. Nach einer Mitteilung der Kommission vom 11. November 2010 betreffend die Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV soll diese Bestimmung allerdings auch Fälle erfassen, wobei sich die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen nicht auf das ganze Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erstrecken oder sich nur auf einen Teil der Richtlinie beziehen.¹⁷ Eine solcherart gezogene Grenze würde dem oben dargelegten Gebot einer restriktiven Auslegung des Art. 260 Abs. 3 AEUV und auch dem Gebot der Rechtssicherheit wohl nicht ausreichend Rechnung tragen.¹⁸ In Ermangelung eines vorangegangenen Feststellungsurteils sollten Sanktionen daher nur in Fällen verhängt werden, in denen ein Mitgliedstaat nach dem Ablauf der in der Richtlinie gesetzten Frist gänzlich untätig geblieben ist und deshalb keinerlei Umsetzungsmaßnahmen notifizieren konnte.¹⁹

2. Defizitverfahren

Finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten können auch durch Beschluss des Rates im Defizitverfahren nach Art. 126 AEUV verhängt werden. Dieses primärrechtliche Regime zur Sanktionierung übermäßiger Haushaltsverschuldung wurde

15 *A. Thiele*, Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorne?, EuR 2010, S. 30, 35. Auch Dougan vertritt, dass das Sanktionsverfahren nur „total failure by the Member State to implement“ erfassen soll, nicht jedoch „less serious cases of partial or incorrect implementation“. Siehe *M. Dougan*, The Convention’s Draft Constitutional Treaty: Bringing Europe closer to its lawyers?, EL Rev 2003, S. 763, 788.

16 Vgl. *J. Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 260 AEUV, Rn. 20; *U. Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2017, Art. 260 AEUV, Rn. 58. Vgl. auch *U. Everling*, Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, EuR 2009, Beihet 1, S. 71, 82 f.

17 Pkt. 19 der Mitteilung der Kommission vom 11.11.2010, Anwendung von Artikel 260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, SEK(2010)1371.

18 Vgl. *N. Wahl/L. Prete*, Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU, European Law Reporter 2014, S. 186: „making the admissibility of the action dependent upon a slim distinction between incorrect and incomplete transposition – as suggested by the Commission – does not seem to provide sufficient certainty“. Vgl. aber *GA Watheler*, Schlussanträge v. 11.12.2014 in der (nach Zurückziehung der Klage nicht entschiedenen) Rs. C-320/13 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2014:2441, Rn. 138 ff.

19 Vgl. auch *P. Wenneras*, Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive but not kicking?, CML Rev 2012, S. 145, 166: „It may be observed at the outset that Article 260(3) TFEU is restricted to what has been the problem in practice, namely late transposition of legislative directives“.

durch VO 1467/97 verstärkt.²⁰ VO 1467/97 ist Teil des sogenannten Six-Packs zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP).²¹ Während Art. 126 Abs. 11 AEUV verschiedene Sanktionsarten nennt und die Geldbuße nur als *Ultima ratio* anführt, soll nach Art. 11 der VO 1467/97 „in der Regel“ eine Geldbuße in Form einer unverzinslichen Einlage verhängt werden. Diese Einlage wird vom Rat in eine Geldbuße umgewandelt, wenn das übermäßige Defizit zwei Jahre nach dem Beschluss nicht korrigiert wurde.

Selbst wenn der Beschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits nach Art. 126 Abs. 6 AEUV aufgehoben wurde, werden die entsprechenden Beträge nicht an den betreffenden teilnehmenden Mitgliedstaat rücküberwiesen. Sie stellen sonstige Einnahmen iSv Art. 311 AEUV dar und werden dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zugewiesen.²² Es handelt sich damit um eine echte finanzielle Sanktion für den festgestellten Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin.

Wenn die Feststellung eines übermäßigen Defizits einen Euro-Staat betrifft kann der Rat bereits in einem früheren Stadium finanzielle Sanktionen verhängen gemäß Art. 5 und 6 der VO Nr. 1173/2011.²³ Nach diesen Bestimmungen muss die Kommission bei Feststellung besonders schwerwiegender Verstöße gegen den SWP eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates vorlegen, der den betreffenden Euro-Staat zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage von 0,2% des BIP des Vorjahres verpflichtet. Die Entscheidung des Rates über diese Empfehlung erfolgt nach dem umstrittenen Modus der umgekehrten Mehrheit (*reverse majority*).²⁴ Auf Basis eines Delegierten Beschlusses der Kommission auf der Basis der VO 1173/2011 wurde vor Kurzem eine Geldbuße gegen das Land Salzburg in Österreich vorgeschlagen wegen des Vorwurfs der Manipulation von Statistiken.²⁵ Dieses Sanktionsregime im Defizitverfahren ist verknüpft mit der Dachverordnung für die Europäische Struktur- und Investitions-Fonds, VO 1303/2013.²⁶ Nach Art. 23 Abs. 9 VO 1303/2013 schlägt die Kommission dem Rat in be-

20 VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. EG 1997 L 209/6.

21 S. Griller, Die Wirtschafts- und Währungsunion vor, in und nach der Krise, in: Griller/Kahl/Kneihs/Obwexer (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, 2015, S. 791.

22 Art. 16 S. 2 VO 1467/97, Art. 24 Abs. 2 ESM-Vertrag.

23 VO (EU) Nr. 1173/2011 des EP und des Rates vom 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. EU 2011 L 306/1.

24 Art. 5 VO Nr. 1173/2011. Sanktionen sind eine unverzinsliche Einlage von 0,2% und eine Strafzahlung von 0,2% des BIP des Vorjahres.

25 Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Verhängung einer Geldbuße gegen Österreich wegen der Manipulation von Schuldendaten im Bundesland Salzburg, KOM (2017) 93endg. Siehe Delegierter Beschluss 2012/678/EU der Kommission vom 29.6.2012 über Untersuchungen und Geldbußen in Zusammenhang mit der Manipulation von Statistiken gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des EP und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. EU 2012 L 306/21; Beschluss (EU) 2015/1289 des Rates vom 13.7.2015 zur Verhängung einer Geldbuße gegen Spanien wegen der Manipulation von Defizitdaten in der Autonomen Gemeinschaft Valencia, ABl. EU 2015 L 198/19.

26 VO (EU) Nr. 1303/2013 des EP und des Rates vom 17.12.2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale

stimmten Fällen vor, die Mittelbindungen oder Zahlungen für die Programme eines Mitgliedstaats teilweise oder vollständig auszusetzen. Dies ist dann, wenn für den betreffenden Mitgliedstaat gem. Art. 126 Abs. 6 AEUV ein übermäßiges Defizit festgestellt und eine Veröffentlichung der Empfehlung zum Abbau des Defizits gemäß Abs. 8 beschlossen wurde. Dies ist die sog. makroökonomische Konditionalität.²⁷

Die Mittelaussetzung nach der Dachverordnung ist auch zulässig wegen Verstößen der Mitgliedstaaten im Rahmen der VO 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte,²⁸ der VO 407/2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und der VO 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten,²⁹ sowie der VO 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind.³⁰ Im März 2012 wurden EUR 495 Mill. an Zahlungen aus dem Strukturfonds suspendiert durch den Rat der Finanzminister als Resultat einer Verletzung der Defizitvorgaben durch Ungarn.³¹

Der in der Literatur behauptete Unterschied zwischen Sanktionen einerseits aus dem Titel der Vertragsverletzung und andererseits aus dem Titel der Herstellung von Haushaltsdisziplin³² ist marginal. Dem Wesen nach handelt es sich bei beiden Instrumenten um sanktionsbewehrte Anreize bzw. um Sanktionen mit Anreizfunktion, je nachdem welchen Aspekten man betont. Beide Arten der Sanktionen

Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. EU 2013 L 347/320.

- 27 Siehe Erwgr. 21 VO (EU) Nr. 1303/2013. Vgl. J. Hamer (Fn. 13), Rn. 63.
- 28 VO (EU) Nr. 1176/2011 des EP und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. EU 2011 L 306/25. Siehe Art. 23 Abs. 9 lit. b) VO (EU) Nr. 1303/2013: Die Kommission schlägt dem Rat in folgenden Fällen vor, die Mittelbindungen oder Zahlungen für die Programme eines Mitgliedstaats teilweise oder vollständig auszusetzen: wenn „der Rat im Einklang mit Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 zwei aufeinanderfolgende Empfehlungen zu ein und demselben Ungleichgewicht annimmt, weil der Mitgliedstaat einen unzureichenden Korrekturmaßnahmenplan eingereicht hat;“ und nach lit. c), wenn „der Rat im Einklang mit Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 zwei aufeinanderfolgende Beschlüsse zu ein und demselben Ungleichgewicht annimmt und dadurch einen Verstoß durch einen Mitgliedstaat in der Form feststellt, dass die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen wurden;“.
- 29 VO (EU) Nr. 1303/2013 Art. 23 Abs. 9 lit. d): wenn „die Kommission zu dem Schluss kommt, dass der Mitgliedstaat keine Maßnahmen zur Durchführung des Anpassungsprogramms nach Verordnung (EU) Nr. 407/2010 oder Verordnung (EG) Nr. 332/2002 ergriffen hat, und folglich beschließt, die Auszahlung der diesem Mitgliedstaat gewährten Finanzhilfe nicht zu genehmigen“.
- 30 VO (EU) Nr. 1303/2013 Art. 23 Abs. 9 lit. e): wenn „der Rat beschließt, dass der Mitgliedstaat das in Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 genannte makroökonomische Anpassungsprogramm bzw. die vom Rat im Wege eines gemäß Artikel 136 Absatz 1 AEUV angenommenen Beschlusses geforderten Maßnahmen nicht befolgt“.
- 31 S. Z. Szente, Challenging the Basic Values – Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them, in Jakab/Kochenov (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States' Compliance, 2017, S. 456, 474.
- 32 R. Bandilla, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 60. EL, 2016, Art. 126 AEUV, Rn. 98.

dienen der Herstellung eines unionsrechtskonformen Zustands und der Herbeiführung einer Verhaltensänderung des Mitgliedstaates, im letzteren Fall der (größeren) Haushaltsdisziplin.

Als Anreiz ist die primärrechtliche Geldbuße (oder auch eine unverzinsliche Einlage) gemäß Art. 126 Abs. 11 AEUV weniger geeignet, da eine Geldbuße für einen bereits in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten steckenden Mitgliedstaaten Probleme verursacht und das Defizit zusätzlich erhöht. VO 1173/2011 mit ihren Eskalationsstufen scheint hier besser geeignet einen Anreiz für den betroffenen Mitgliedstaat zu setzen.³³ Allerdings ist zu beachten, dass nach der VO 1173/2011, wie erwähnt, das Geld für den Mitgliedstaat jedenfalls verloren ist. Den Mittelaussetzungen nach der Dachverordnung für die Europäische Struktur- und Investitions-Fonds muss man wohl gleichfalls eine Mischung aus Sanktions- und Anreizcharakter zusprechen, wobei die Aussetzungen nicht zu einem endgültigen Verlust von finanziellen Mitteln der Mitgliedstaaten führen. Diese Konditionalität der Fondszahlungen ist im Übrigen nur deshalb möglich, da Protokoll Nr. 28 über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zum Vertrag von Lissabon dies mit Hinweis auf Art. 126 AEUV ausdrücklich vor sieht.³⁴

3. Staatshaftung

Es wurde argumentiert, dass der Staatshaftungsanspruch eine Abhilfe qua richterlicher Rechtsfortbildung für ein „Vollstreckungsdefizit“ gegenüber den Mitgliedstaaten wäre.³⁵ Zutreffender wäre es hier eher von einem Compliance- und einem Rechtsschutz-Defizit zu sprechen. Der Grund für die Einführung des Staatshaftungsanspruchs durch den EuGH war wohl nicht so sehr eine mangelnde Vollstreckung (direkt anwendbaren) Unionsrechts, sondern die Tatsache, dass Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien und der Einhaltung von Primärrecht oftmals nicht vertragskonform handelten. Wesentliche Motivation für die Einführung des Staatshaftungsanspruchs war dabei die bei einem Vertragsverletzungsverfahren mangelnde Abhilfe für den Einzelnen, somit der Individualrechtschutz.³⁶

33 J. Hamer (Fn. 13), Rn. 137.

34 „[...] der Kohäsionsfonds finanzielle Beiträge der Union für Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 v.H. des Unionsdurchschnitts bereitstellt, die ein Programm zur Erfüllung der in Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz vorweisen“.

35 M. Jakobs, § 31 Voraussetzungen der Zwangsvollstreckung, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, Rn. 13.

36 Zur (mangelnden) tatsächlichen Tauglichkeit des Staatshaftungsanspruchs als Instrument zur Disziplinierung der Mitgliedstaaten, siehe T. Lock, Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment 20 years after Francovich, CML Rev 2012, S. 1675.

Konzipiert ist der Staatshaftungsanspruch als Schadenersatzanspruch, dieser hat jedoch auch Sanktionscharakter.³⁷ Auch beim Staatshaftungsanspruch handelt es sich in einem gewissen Sinn um eine finanzielle Sanktion gegenüber einem Mitgliedstaat, als Ergänzung zur ebenfalls Sanktionscharakter aufweisenden unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien.³⁸

Der Titel erwächst aus dem Unionsrecht, er wird jedoch im Unterschied zu den oben genannten Ansprüchen nicht durch die Europäische Kommission betrieben. Private müssen einen Titel erwirken vor nationalen Gerichten, und müssen diesen dann auch betreiben nach nationalem Verfahrensrecht, wenn auch überlagert durch unionsrechtliche Rechtsgrundsätze.³⁹ Es stellen sich damit keine spezifisch unionsrechtlichen Fragen der Vollstreckung, weshalb im Folgenden nicht weiter auf den Staatshaftungsanspruch eingegangen wird.

IV. Durchsetzbarkeit finanzieller Sanktionen gegen Mitgliedstaaten?

Nach Art. 299 Abs. 1 AEUV sind Zahlungstitel des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank vollstreckbar, außer gegen Mitgliedstaaten. Daraus ergibt sich, dass von den soeben besprochenen finanziellen Sanktionen nur jene nach Art. 260 AEUV hinsichtlich ihrer Vollstreckbarkeit gegen Mitgliedstaaten zu untersuchen ist. Geldbußen im Defizitverfahren, die durch den Rat verhängt werden, sind nach Art. 299 Abs. 1 AEUV eindeutig nicht gegenüber Mitgliedstaaten durchsetzbar. Die Kommission müsste, falls ein Mitgliedstaat eine derartige Geldbuße nicht zahlt, ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dieses müsste zweistufig sein, somit zuerst ein Feststellungsverfahren nach Art. 258 AEUV und dann ein Sanktionsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV, da der „Fast-track“ des Art. 260 Abs. 3 AEUV nicht anwendbar wäre, da es sich nicht um Richtlinien handelt.

Art. 280 AEUV nennt als vollstreckbare gerichtliche Entscheidungen die „Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union“, verweist jedoch gleichzeitig auf Art. 299 Abs. 1 AEUV, welcher den vollstreckungsfähigen Inhalt von Entscheidungen des Rates, der Kommission oder der EZB beschränkt und eine Vollstreckung gegenüber Staaten ausschließt. Überschlagsmäßig gibt es in der Komment

37 Ähnlich *P. Mankowski/M-Th. Hölscher/T. Gerhardt*, § 38 Rechtsschutz im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit, in: Rengeling/Middleke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, Rn. 138. Siehe auch *Ch. Wolf*, Die Staatshaftung der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik für Verstöße gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht (EGV), 1999, S. 91: „Anders als bei unmittelbarer Anwendbarkeit und Vorrang des Gemeinschaftsrechts entsteht dem Staat durch zu leistenden Schadenersatz bei gemeinschaftswidrigem Verhalten ein zusätzlicher direkter Nachteil, sodass der Sanktionscharakter nicht zu übersehen ist.“.

38 Vgl. *W. Pühs*, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 436.

39 Siehe etwa *K.-D. Borchardt/M. Dausen/R. Stotz/M. Wohlfahrt*, P.I. Direkte Klagen, in: *Dausen/Ludwigs* (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht, 41. EL Mai 2017, Rn. 321 f.

tarliteratur ein Patt betreffend die Frage der Vollstreckbarkeit von EuGH-Urteilen gegen Mitgliedstaaten.⁴⁰

Hierzu ist an erster Stelle zu bemerken, dass diese Frage bereits durch den EuGH beantwortet scheint. In zumindest zwei – in der genannten Kommentarliteratur jedoch nicht beachteten – Urteilen wurde das nunmehr in Art. 260 Abs. 2 AEUV vorgesehene Verfahren der Sanktionierung von Mitgliedstaaten vom EuGH „als ein besonderes gerichtliches Verfahren der Durchführung von Urteilen, mit anderen Worten als ein Vollstreckungsverfahren“ qualifiziert.⁴¹ Die Verwendung des Begriffs des „Vollstreckungsverfahrens“ impliziert die Vollstreckbarkeit des Titels gegen den betroffenen Mitgliedstaat. In diesen Urteilen beanspruchte der EuGH die Alleinzuständigkeit, rechtliche und tatsächliche Abhilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten im Anschluss an ein Sanktionsurteil rechtlich zu bewerten, wodurch die Kommission bei jeder Abhilfemaßnahme eines verurteilten Mitgliedstaats, die eine rechtliche Prüfung bedingt, die Betreibung der vom EuGH verhängten Sanktion einstellen, und stattdessen ein neuerliches Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV anstrengen muss.⁴² Der Generalanwalt hatte dies in der Rs. C-292/11 P (Kommission gg Portugal) noch anders gesehen und durchgehend und wohl bewusst von der „Durchführung“ der Urteile des EuGH gesprochen. Es sei die „Zwangsvollstreckung gegenüber einem Mitgliedstaat sowohl unter Berücksichtigung des Wortlauts von Artikel 299 AEUV als auch wegen der Souveränität und der hinsichtlich der Gerichtsbarkeit bestehenden Immunität von Staaten ausgeschlossen“.⁴³ Die Kommission sei somit nur berechtigt, dem Mitgliedstaat eine „Rechnung“ entsprechend dem Tenor des Sanktionsurteils zukommen zu lassen.⁴⁴

Auch wenn man dieser Rechtsprechung des EuGH wenig Gewicht beimisst oder den oben daraus gezogenen Schluss für nicht überzeugend hält, sprechen auch die nachfolgenden Argumente für eine Vollstreckbarkeit von EuGH-Urteilen gegen Mitgliedstaaten, zumindest in der Theorie.

40 Aus der neueren Literatur dafür: *B. Schima*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin (Hrsg.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, erscheint 2018, Art. 280 TFEU, Rn. 4; *Ch. Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 280 AEUV, Rn. 2; *U. Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 260 AEUV, Rn. 73; *B. W. Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, Art. 280 AEUV, Rn. 1; *P.-T. Stoll/B. Rigod*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 280 AEUV, Rn. 1; *C.-D. Borchardt*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), *EU-Verträge*, Art. 280 AEUV, Rn. 2; *W. Frenz*, *Handbuch Europarecht*, Band 5: *Wirkungen und Rechtsschutz*, 2010, Rn. 3700 ff. Gegen eine Vollstreckung, vor allem unter Berufung auf den gebotenen Respekt vor der staatlichen Souveränität: *N. Wunderlich* (Fn. 8), Rn. 39; *J. Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 280 AEUV, Rn. 2; *J. Schoo*, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Aufl. 2012, Art. 299 AEUV, Rn. 8; *M. Krajewski/U. Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 299 AEUV, Rn. 8 und 10.

41 EuGH, Rs. C-304/02 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2005:444, Slg. 2005, I-6263, Rn. 92; EuGH, Rs. C-292/11 P (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:2014:3, Rn. 40.

42 *A. Wendenburg*, EuGH: EU-Prozessrecht: Beurteilung einer Neuregelung durch die Kommission bei Zwangsgeldfestsetzung wegen Vertragsverletzung, EuZW 2014, S. 185, 188.

43 GA *Jääskinen*, Schlussanträge v. 16.5.2013 in der Rs. C-292/11 P (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:2013:321, Rn. 65. So auch *A. Wendenburg* (Fn. 42), der jedoch gleichzeitig wiederholt von der „Betreibung“ des Urteilstitels durch die Kommission spricht.

44 GA *Jääskinen* (Fn. 43), Rn. 68.

Würde man Art. 299 Abs. 1 AEUV vollumfänglich auf den EuGH anwenden, hätte dies nicht nur zur Folge, dass eine Vollstreckung gegen Mitgliedstaaten ausgeschlossen wäre, sondern es wären auch Urteile des Gerichtshofs gegen andere Adressaten nur insoweit vollstreckbar, als sie eine Zahlung auferlegen.⁴⁵ Eine Nichtvollstreckbarkeit sonstiger Urteile des EuGH, etwa auf Grund einer Schiedsklausel, würde jedoch dem sehr deutlichen und nicht eingeschränkten Wortlaut des Art. 280 AEUV widersprechen, der allgemein von „Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union“ spricht. Es ist daher zutreffend, wenn gesagt wird, dass die in Art. 299 Abs. 1 AEUV enthaltene Beschränkung der Vollstreckbarkeit auf Zahlungsanordnungen nach dem Wortlaut des Art. 280 gerade nicht für die Entscheidungen des Gerichtshofs, des Gerichts oder des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union gilt, ebenso wenig wie die Beschränkung auf anderen Vollstreckungsgegner als die Mitgliedstaaten.⁴⁶ Im Unterschied zu Entscheidungen des Rates, der Kommission und der EZB, stellen Urteile des EuGH bereits ihrer Natur nach einen vollstreckbaren Titel dar. Dies wiegt meiner Ansicht nach mehr als die Tatsache, dass der Wortlaut des Art. 280 AEUV ohne jede Einschränkung auf den gesamten Art. 299 AEUV verweist.

Es wurde auch argumentiert, die Tatsache, dass die Bestimmungen nicht geändert wurden bei vergangenen Vertragsänderungen wäre Beleg dafür, dass Mitgliedstaaten gegen eine Durchsetzbarkeit wären.⁴⁷ In ähnlicher Richtung wurde eingewendet, die Zulässigkeit der Zwangsvollstreckung als ein weitreichender Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten müsste ausdrücklich und unmissverständlich im Vertrag zum Ausdruck gebracht werden.⁴⁸ Wenn es jedoch darauf ankäme, dass Eingriffe in die Souveränität der Mitgliedstaaten ausdrücklich und unmissverständlich im Vertrag zum Ausdruck gebracht werden müssten um Bestand zu haben, dann würde dies auch dem Vorrang des Unionsrechts oder dem Prinzip der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts in der Ausgestaltung durch den EuGH entgegenstehen. Auch dass bei Vertragsänderungen Gelegenheiten wie zur Klärstellung des Verweises in Art. 280 AEUV auf Art. 299 AEUV nicht wahrgenommen werden, lässt keine Rückschlüsse auf den diesbezüglichen Willen der Mitgliedstaaten zu, wie am Beispiel der nicht erfolgten Verankerung des Vorrangprinzips im Vertrag von Lissabon zu sehen ist.

Schließlich überzeugt auch das Argument einer souveränitätswahrenden Auslegung, wie sie im Völkerrecht gilt, nicht. In der EU legt der EuGH bekanntmaßen nach dem Grundsatz des *Effet utile* aus. Und es liegt auf der Hand, dass es den nützlichen Effekt der Urteile des EuGH unterminieren würde, würde man diese für nicht vollstreckbar ansehen, bzw. würde eine derartige Auslegung dem

45 S. auch *Ch. Gaitanides* (Fn. 40), Rn. 2.

46 *Ch. Gaitanides* (Fn. 40), Rn. 5.

47 A. Lazowski in: ders./Blockmans (Hrsg.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, 2016, S. 343, mit Verweis auf G. Tesauro, *Rapport general*, in: *La sanction des infractions au droit communautaire*, Report presented to the 15th FIDE Conference 1992, Lissabon, 1992.

48 N. Wunderlich (Fn. 8), Rn. 39 mwN.

Art. 280 AEUV einen Teil seiner nützlichen Wirkung nehmen. Auf EuGH-Urteilen gestützte finanzielle Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten sind somit grundsätzlich gegen diese vollstreckbar.

V. Mittel der Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegen Mitgliedstaaten

1. Einleitung

Durch den Rat im Defizitverfahren verhängte Geldbußen, sind, wie bereits ausgeführt, nicht gegen Mitgliedstaaten vollstreckbar. Dies ist jedoch nicht problematisch, wenn der betreffende Mitgliedstaat bereits eine unverzinsliche Einlage geleistet hat, da diese in eine Geldbuße umgewandelt werden kann. Hinzu kommt die genannte Androhung einer Mittelaussetzung nach der Fonds-Dach-VO. Geldbußen stellen sonstige Einnahmen iSv Art. 311 AEUV dar, ebenso wie Zahlungen eines Zwangsgelds oder Pauschalbetrags nach Art. 260 AEUV.⁴⁹

Da die Kommission den Haushalt nach Art. 317 AEUV ausführt, ist es grundsätzlich ihre Aufgabe, die Beträge, die ein Mitgliedstaat in Durchführung eines Urteils nach Art. 260 Abs. 2 AEUV dem Haushalt der Union schuldet, zu erheben.⁵⁰ Dafür kommen zwei Möglichkeiten in Betracht, eine Aufrechnung mit Forderungen des betreffenden Mitgliedstaates oder – nach der oben vertretenen Auffassung – eine Vollstreckung nach Art. 299 AEUV.

2. Aufrechnung

Im Falle der Zahlungsverweigerung eines Mitgliedstaats stellt sich die Frage der Möglichkeit der Aufrechnung mit fälligen Ansprüchen des betreffenden Staats, wie etwa mit Förderungen (Beihilfen) der EU. Auch wenn eine Aufrechnung rechtlich von der Zwangsvollstreckung zu unterscheiden ist, so sind ihre Wirkungen dem Wesen nach ähnlich. Eine Aufrechnung wäre also eine Quasi-Vollstreckung. Wie verhält sich dies nun zu Art. 299 AEUV im Lichte des oben dargestellten Meinungsstreites? Vor diesem Hintergrund wurden mehrere Positionen vertreten:

Unter der Prämisse, dass der Vertrag die Vollstreckbarkeit gegen Mitgliedstaaten ausschließt, wurde argumentiert, dass dies auch gegen eine Aufrechnung als einen allgemeinen Rechtsgrundsatz im Unionsrecht sprechen würde.⁵¹ Unter derselben Prämisse wurde argumentiert, eine Aufrechnung sei zulässig, da es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handeln würde, mit dem eine Lücke im Vertrag ge-

49 N. Wunderlich (Fn. 8), Rn. 37 mwN.

50 Vgl. GA Jääskinen (Fn. 43), Rn. 67.

51 I. Härtel, Durchsetzbarkeit von Zwangsgeld-Urteilen des EuGH gegen Mitgliedstaaten, EuR 2001, S. 617, 622.

schlossen würde.⁵² Von anderen wiederum wurde angeführt, dass es eine Rechtsgrundlage für die Vornahme einer Aufrechnung im Unionsrecht geben müsse.⁵³ Der letzten Ansicht ist meiner Meinung nach der Vorzug zu geben. Es gibt im Unionsrecht keine Rechtsgrundlage für eine solche Aufrechnung durch die Kommission. Alleine die erwähnte Tatsache, dass die Kommission zur Einhebung der Sanktionszahlungen befugt ist, berechtigt diese nicht zu einem nicht vorgesehene[n] Mittel der Einhebung. Dies lässt sich auch nicht aus Urteilen ableiten, in denen der EuGH keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage gefordert hatte für eine Aufrechnung durch die Kommission gegenüber einem Wirtschaftsteilnehmer mit einer von den nationalen Behörden an sie abgetretenen Forderung auf Rückzahlung von zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattungen.⁵⁴ Bei diesen Urteilen war wohl entscheidend, dass die betreffenden Vorschriften „zwischen den Behörden und den Wirtschaftsteilnehmern gegenseitige und miteinander im Zusammenhang stehende Forderungen begründen, die sich zur Aufrechnung eignen“.⁵⁵ Dieser Zusammenhang besteht jedoch nicht zwischen Sanktionsgeldforderungen der EU aus dem Titel eines EuGH-Urteils einerseits und Forderungen eines Mitgliedstaates gegen die EU aus dem Titel einer Förderung andererseits.

Dazu kommt noch Folgendes. Nach dem System des Vertrages ist das Verfahren des Art. 260 AEUV das alleinige und vom EuGH als solches bezeichnete „Vollstreckungsverfahren“ gegen Mitgliedstaaten. Die Kommission kann dies nicht durch eine einseitige Maßnahme unterlaufen, auch wenn es dem Zweck der Einhebung des Zwangsgelds bzw. des Pauschalbetrages dienen würde.⁵⁶ Der EuGH hat, in einem anderen Kontext, entschieden, dass, wenn der Vertrag ein bestimmtes Verfahren vorsieht (wie etwa das Beihilfeverfahren), die Kommission nicht ein anderes Verfahren (wie etwa das Vertragsverletzungsverfahren) anwenden kann, auch wenn dieses vielleicht effektiver ist.⁵⁷ Hinzu kommt, dass die Kommission nicht die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht gefährden darf. Es können somit nur Verstöße gegen unionsrechtliche Verpflichtungen sanktioniert werden, die der Gerichtshof nach Art. 258 AEUV als begründet angesehen hat.⁵⁸

52 N. Wunderlich (Fn. 8), Rn. 39.

53 St. Heidig, Die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 228 Abs. 2 EGV – Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 4.7.2000, Kommission/Griechenland, Rs. C-387/97, EuR 2000, S. 782, 791; M. Jakobs (Fn. 35), Rn. 14.

54 EuGH, Rs. 250/78 (DEKA), ECLI:EU:C:1983:49, Slg. 1983, 421, Rn. 13; EuGH, Rs. C-87/01 P (CCRE), ECLI:EU:C:2003:400, Slg. 2003, I-7617, Rn. 56 f. So aber W. Frenz (Fn. 40), Rn. 2660.

55 EuGH, Rs. 250/78 (DEKA) (Fn. 54), Rn. 13.

56 *Effet utile*-Überlegungen greifen hier mangels einer auslegungsfähigen Norm nicht, im Unterschied zu obiger Argumentation bezogen auf den Wortlaut des Art. 280 AEUV.

57 EuGH, Rs. 290/83 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:1985:37, Slg. 1985, 439, Rn. 16; EuGH, Rs. 379/98 (PreussenElektra), ECLI:EU:C:2001:160, Slg. 2001, I-2099, Rn. 65.

58 EuGH, Rs. C-292/11 P (Kommission/Portugal) (Fn. 41), Rn. 40; EuGH, Rs. C-457/07 (Kommission/Portugal), ECLI:EU:C:2009:531, Slg. 2009, I-8091, Rn. 47. Siehe oben Fn. 41.

Zahlt ein Mitgliedstaat daher nicht, muss die Kommission ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 1 AEUV einleiten.⁵⁹ In diesem zweiten Verfahren kann die (in der Regeln empfindlich hohe) Strafe nochmals erhöht werden, was als ausreichende Abschreckung gesehen wird,⁶⁰ und neben den oben besprochenen Gründen wohl auch ein Grund für die Compliance der Mitgliedstaaten ist.

3. Vollstreckung nach Art. 299 Abs. 2 AEUV

Nach Art. 299 (2) und (3) AEUV erfolgt die Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts jenes Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Die Vollstreckungsklausel wird nach einer Prüfung, die sich lediglich auf die Echtheit des Titels erstrecken darf, von der staatlichen Behörde erteilt, welche die Regierung jedes Mitgliedstaats bestimmt und der Kommission und dem Gerichtshof der Europäischen Union benennt. In Deutschland ist hierfür die Justizminister zuständig.⁶¹ Österreich hat soweit erkennbar keine Behörde benannt, wodurch diese Zuständigkeit den Bezirksgerichten zukommen würde.⁶²

Sind diese Formvorschriften auf Antrag der Europäischen Kommission erfüllt, so kann diese die Zwangsvollstreckung nach innerstaatlichem Recht betreiben, indem sie die zuständige Stelle unmittelbar anruft. In Deutschland sind dies das Vollstreckungsgericht oder der Gerichtsvollzieher.⁶³

Es ist nicht ungewöhnlich, dass gegen Mitgliedstaaten gerichtete Ansprüche aus dem Titel des Unionsrechts vor nationalen Gerichten und nach nationalem Verfahrensrecht betrieben werden müssen. Dies ist auch beim Staatshaftungsanspruch der Fall, wie oben ausgeführt. Die zusätzliche Hürde nach Art. 299 AEUV ist die Vollstreckungsklausel, wodurch sich neben den nationalen Gerichten auch eine nationale Behörde dazwischenschaltet.⁶⁴ So wie beim Staatshaftungsanspruch sind auch bei der Anwendung des nationalen Vollstreckungsrechts wohl

59 N. Wunderlich (Fn. 8), Rn. 38.

60 P. Wenneras, Making Effective Use of Article 260 TFEU, in: Jakab/Kochenov (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States' Compliance, 2017, S. 82.

61 Dt. BGBl. 1961 II, S. 50: Bekanntmachung über die Zuständigkeit für die Erteilung der Vollstreckungsklausel zu Entscheidungen von Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft. Siehe W. Frenz (Fn. 40), Rn. 1962.

62 S. P. Vcelouch, in: Mayer/Stöger (Hrsg.), Kommentar zu EUV und AEUV, 117 Lfg., 2011, Art. 299 AEUV, Rn. 13 f.

63 W. Frenz (Fn. 40), Rn. 1964. Zum Verfahren auch ausführlich, J. Ph. Terhechte, Die Vollstreckung von EG-Bußgeldbescheiden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – Rechtliche Grundlagen, Umsetzungspraxis und Rechtsmittel am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, EuZW 2004, S. 235, 236 ff.

64 Siehe BVerfG, Beschluss v. 19.7.2016, 2 BvR 2752/11, ECLI:DE:BVerfG:2016:rk20160719.2bvr275211, Rn. 19: „Mir Blick auf die von der Beschwerdeführerin veranlaßte selbstschuldnerische Bankbürgschaft ist auch nicht abzusehen, dass die Kommission gegen die Beschwerdeführerin Vollstreckungsmaßnahmen einleiten wird, die (noch) durch die deutsche öffentliche Gewalt durchgesetzt werden müssten (vgl. Art. 299 AEUV). Gegen solche Maßnahmen stünden der Beschwerdeführerin die allgemeinen Rechtsbehelfe zur Verfügung.“.

die Prinzipien der Effektivität und der Äquivalenz zu beachten.⁶⁵ Dies bedeutet, dass kein Unterschied gemacht werde darf zwischen der Durchsetzung eines EuGH-Urteils und eines innerstaatlichen Titels, und die Durchsetzung des ersten darf nicht erschwert oder gar unmöglich gemacht werden.

So ist die Zwangsvollstreckung gegen die Bundesrepublik Deutschland nach § 882a dt. ZPO nur unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen zulässig.⁶⁶ Zu beachten sind eine Warte- und eine Anzeigepflicht; in Gegenstände von öffentlichem Interesse ist eine Zwangsvollstreckung sogar gänzlich unmöglich. Es wäre jedoch wohl ein Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz, wenn etwa Mitgliedstaaten Vermögen und Gegenstände des Gemeinwesens durch innerstaatliche Regelungen von der Vollstreckung nur für Unionstitel ausnehmen und so die unionsrechtliche Vollstreckung unterlaufen würden. Dies würde, wie dargelegt, Anlass zu einem erneuten Vertragsverletzungsverfahren geben, einschließlich der Möglichkeit eines erneuten Sanktionsurteils.

VI. Fazit

Die Vollstreckung von Titeln des Unionsrechts ist, wie die Durchsetzung des Großteils des Unionsrechts generell, eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten und damit des nationalen Rechts. Dies betrifft auch die Vollstreckung finanzieller Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten, welche vor allem durch Sanktionsurteile des EuGH, aber auch Beschlüsse des Rates im Defizitverfahren sowie Staatshafthungsansprüche anfallen können.

Während nach Art. 299 AEUV Beschlüsse des Rates nicht gegen Mitgliedstaaten vollstreckbar sind, ist die Vollstreckbarkeit von Sanktionsurteilen des EuGH (gegen den jeweiligen Mitgliedstaat) nicht klar im Vertrag geregelt, wobei jedoch die besseren Gründe für eine solche Vollstreckbarkeit sprechen. Nicht zuletzt hat der EuGH selbst das Sanktionsverfahren nach (dem jetzigen) Art. 260 Abs. 2 AEUV als Vollstreckungsverfahren bezeichnet.

Es kommt jedoch in der Regel nicht zu einer Betreibung durch die Europäischen Kommission, da wohl vor allem die Androhung eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens wegen Nichtbegleichung einer finanziellen Sanktion nach Art. 260 AEUV, und damit eine weitere Erhöhung des geschuldeten Geldbetrags, hinreichend abschreckend wirkt. Die Europäische Kommission versucht das Drohpotential des Sanktionsverfahrens durch eine (nach hier vertretener Meinung zu) weite Auslegung des durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Art. 260 Abs. 3 AEUV noch zu verstärken. Neben finanziellen Erwägungen spielen jedoch

65 Vgl. den Bericht der Kommission an das EP, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der VO (EG) Nr. 1896/2006 des EP und des Rates zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens v. 13.10.2015, KOM (2015) 495endg., S. 11 ff, zur Vollstreckung Europäischer Zahlungsbefehle.

66 Siehe *M. Jakobs*, § 32 Durchführung der Zwangsvollstreckung, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, 3. Aufl. 2014, Rn. 13.

wohl auch Ängste wegen Reziprozität sowie Reputationsverlust eine Rolle als Garanten für die bisherige „Compliance“ der Mitgliedstaaten.

Nach dieser Sicht basiert die Effektivität des Sanktionssystems der EU für Vertragsverletzungen daher auf der Prämisse, dass den Mitgliedstaaten einerseits die Reputationskomponente nicht gleichgültig ist, und dass auch die Strafhöhe – gegebenenfalls nach einer neuerlichen Verurteilung – abschreckt. Sollten diese beiden Elemente nicht mehr wirken, dann stünde die Durchsetzbarkeit auf tönernen Füßen. Mangels Rechtsgrundlage und auf Grund der Prärogativen des EuGH kann die Europäische Kommission finanzielle Sanktionen nicht aufrechnen. Im Rahmen des nationalen Verfahrensrechts, welches bei der Vollstreckung nach Art. 299 AEUV zur Anwendung kommt, stehen der Obstruktion durch die Mitgliedstaaten nur die unionsrechtlichen Anforderungen der Effektivität und der Äquivalenz entgegen.