



Ausarbeitung

Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien

Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 78/15
Abschluss der Arbeit: 1.7.2015
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Überwachung auf EU-Ebene	4
2.1.	Das informelle Vorverfahren	5
2.2.	Das Vertragsverletzungsverfahren	5
2.3.	Sonderfall: Verspätete Umsetzung von Richtlinien	6
3.	Überwachung in Deutschland	6
3.1.	Umsetzung der Richtlinie in Deutschland	6
3.2.	Umsetzung der Richtlinie in anderen Mitgliedstaaten	7

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung geht der Frage nach, wer das Ob und Wie der Umsetzung von EU-Richtlinien durch die einzelnen Mitgliedstaaten in Deutschland und auf EU-Ebene überwacht.

2. Überwachung auf EU-Ebene

Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) überwacht die Kommission die Anwendung des EU-Rechts. Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) regelt das Vertragsverletzungsverfahren, mit dem die Kommission gegen Mitgliedstaaten, welche gegen Verpflichtungen aus den Verträgen verstoßen, vorgehen kann. Ein Verstoß gegen Verpflichtungen aus den Verträgen liegt vor, wenn ein Mitgliedstaat eine EU-Richtlinie unvollständig, fehlerhaft, nicht fristgemäß oder gar nicht umgesetzt hat.¹ Innerhalb der EU ist mithin die Kommission für die Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zuständig.

Die Kommission wird zudem aktiv, wenn sie von den Mitgliedstaaten über die Umsetzung einer EU-Richtlinie nicht (rechtzeitig) informiert worden ist.² Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Kommission über ihre Umsetzungsmaßnahmen zu informieren und haben in begründeten Fällen zusammen mit der Mitteilung über ihre Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien weitere erläuternde Dokumente an die Kommission zu schicken.³ Da es bei einer fehlenden Mitteilung der Mitgliedstaaten für die Kommission nicht möglich ist, zu prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig umgesetzt hat, kann bereits die fehlende Information ein Vorgehen der Kommission gegen den Mitgliedstaat nach Art. 258 AEUV rechtfertigen.⁴

Die Kommission kontrolliert im Rahmen ihrer Tätigkeit von Amts wegen, ob die Mitgliedstaaten EU-Recht verletzen, z.B. indem sie Richtlinien nicht oder fehlerhaft umsetzen.⁵ Die Kommission erhält aber auch Informationen von außen durch Petitionen aus dem Europäischen Parlament, Beschwerden von Bürgern, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder anderen Quellen,

¹ Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV, Rn. 36.

² Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Mai 2013, EL 50, Art. 258 AEUV, Rn. 8.

³ Gemeinsame Politische Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission zu Erläuternde Dokumente, 2011/C 369/02, ABL C 369/14, abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG1217\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG1217(01)&from=DE).

⁴ EuGH, Urt. v. 16.6.2005, C-456/03 – Kommission/Italien, Rn. 27; EuGH, Urt. v. 16.7.2009, C-427/07 – Kommission/Irland, Rn. 107.

⁵ Kommission, 1.10.2014, 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2013), COM(2014) 612 final, S. 10; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-612-DE-F1-1.Pdf>.

in denen mögliche Verstöße der Mitgliedstaaten gegen EU-Recht beanstandet werden.⁶ Diese externen Beschwerden stellen eine wichtige Informationsquelle für die Kommission dar. 2013 gingen z.B. 3505 Beschwerden von Bürgern, Unternehmen und Organisationen in Bezug auf mögliche Verstöße durch Mitgliedstaaten gegen das EU-Recht bei der Kommission ein,⁷ in 478 Fällen verfolgte die Kommission die Beschwerden weiter.⁸

2.1. Das informelle Vorverfahren

Wenn die Kommission der Ansicht ist, dass ein Mitgliedstaat EU-Recht verletzt hat, findet in den meisten Fällen zunächst ein informeller Austausch zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat statt.⁹ Um die Anzahl der aufwendigen Vertragsverletzungsverfahren zu minimieren, hat die Kommission das Projekt „EU-Pilot“ initiiert. Mithilfe dieses Projekts sollen Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das EU-Recht in einem frühen Stadium korrigiert werden, ohne auf das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV zurückgreifen zu müssen.¹⁰ Im Rahmen des EU-Pilots werden aufgrund von externen Beschwerden oder Feststellungen der Kommission Dossiers zu EU-Rechtsverstößen der Mitgliedstaaten angelegt. Diese Dossiers werden von den Mitgliedstaaten bearbeitet. Diese erläutern ihre Vorgehensweise und bieten Lösungen zur Beendigung des Verstoßes an. Dienststellen der Kommission prüfen diese Antworten und entscheiden dann über weitere Maßnahmen zur Durchsetzung des EU-Rechts.¹¹

2.2. Das Vertragsverletzungsverfahren

Lässt sich auf dem informellen Wege keine Einigung erzielen, beginnt das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV. Die Kommission beanstandet in einem ersten Schritt gegenüber dem Mitgliedstaat durch ein sog. Mahnschreiben eine Verletzung des EU-Rechts. Der Mitgliedstaat kann sich zu den im Mahnschreiben erhobenen Vorwürfen äußern, ist dazu aber nicht verpflichtet.¹² Besteht bei der Kommission trotz der Äußerungen des Mitgliedstaats weiterhin die Ansicht, dass EU-Recht verletzt worden ist, übermittelt sie dem Mitgliedstaat als zweiten Schritt

⁶ Kommission, 1.10.2014, 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2013), COM(2014) 612 final, S. 2; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-612-DE-F1-1.Pdf>

⁷ Kommission, 1.10.2014, 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2013), COM(2014) 612 final, S. 7; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-612-DE-F1-1.Pdf>.

⁸ Kommission, 1.10.2014, 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2013), COM(2014) 612 final, S. 8; abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-612-DE-F1-1.Pdf>.

⁹ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 1.

¹⁰ Kommission, 3.3.2010, Bericht der Kommission – Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“, KOM(2010) 70 endgültig, S. 2; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0070&qid=1435567079507&from=DE>.

¹¹ Kommission, 3.3.2010, Bericht der Kommission – Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“, KOM(2010) 70 endgültig, S. 3 f.; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0070&qid=1435567079507&from=DE>.

¹² Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 258 AEUV, Rn. 32.

eine mit Gründen versehene Stellungnahme.¹³ Kann der Mitgliedstaat innerhalb der von der Kommission in ihrer Stellungnahme vorgegebenen Frist (in der Regel beträgt diese 2 Monate) den Vorwurf der EU-Rechtsverletzung nicht ausräumen, kann die Kommission als dritten Schritt nach Art. 258 AEUV den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anrufen. Der EuGH stellt gemäß Art. 260 Abs. 1 AEUV ggf. eine Verletzung des EU-Rechts durch den Mitgliedstaat fest und benennt Maßnahmen, die der Mitgliedstaat zu ergreifen hat, um seinen Verstoß zu beenden. Wenn der Mitgliedstaat auch dem Urteil des EuGH nicht Folge leistet, kann die Kommission nach Art. 260 Abs. 2 AEUV den EuGH in einem zweiten Gerichtsverfahren erneut anrufen, damit dieser die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds gegen den Mitgliedstaat verhängt.

2.3. Sonderfall: Verspätete Umsetzung von Richtlinien

Im Fall der nicht fristgemäßen Umsetzung einer Richtlinie kann der EuGH auf Antrag der Kommission gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV bereits im ersten Gerichtsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds verhängen.

Die Formulierung des Art. 260 Abs. 3 AEUV stellt (dem Wortlaut nach) nicht auf die verspätete Umsetzung der Richtlinie ab, sondern auf die fehlende Mitteilung über die Umsetzung. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Kommission die Begriffe der Nichtmitteilung der Umsetzung und der Nichtumsetzung von Richtlinien synonym verwendet.¹⁴ Die herrschende Meinung in der Literatur ist daher der Ansicht, dass es zwar nicht ausgeschlossen ist, dass die Kommission allein aufgrund einer fehlenden Mitteilung über die Umsetzungsmaßnahmen ein Verfahren einleitet; sie geht aber davon aus, dass die Kommission das Verfahren umgehend einstellen würde, sobald der Mitgliedstaat die Mitteilung der getätigten Umsetzungsmaßnahmen nachholt. Sanktioniert werde nur die Nichtumsetzung.¹⁵

3. Überwachung in Deutschland

3.1. Umsetzung der Richtlinie in Deutschland

Richtlinien werden in Deutschland in der Regel durch den Erlass von Gesetzen und Rechtsverordnungen umgesetzt.¹⁶ Legislative und Exekutive tragen mithin die Verantwortung für die Umsetzung von EU-Richtlinien.

¹³ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 15.

¹⁴ z.B.: Kommission, 29.9.2011, 28. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2010), COM(2011) 588 final, S. 6; abrufbar unter http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_28/com_2011_588_de.pdf.

¹⁵ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 19; Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 260, Rn. 33.

¹⁶ Milej, EuR 2009, S. 577 (580).

Diese Umsetzung wird zentral überwacht. In der Europaabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist ein spezielles Monitoring für die Umsetzung von EU-Richtlinien eingerichtet worden.¹⁷ Das Monitoring beruht auf einer Datenbank, in welche ein Bundesministerium, das für die Umsetzung einer EU-Richtlinie federführend verantwortlich ist, seinen Umsetzungsplan einstellt und regelmäßig aktualisiert. Das BMWi informiert auf dieser Grundlage den Ausschuss der Europa-Staatssekretäre bzw. die Europaabteilungsleiter mindestens quartalsweise über den Stand der Umsetzung, der Deutsche Bundestag wird jährlich über den Stand der EU-Richtlinienumsetzung informiert.¹⁸

Abhängig von der im Grundgesetz vorgegebenen Zuständigkeit ist je nach Sachbereich nicht der Bund, sondern die (Bundes-)Länder für die Umsetzung einer EU-Richtlinie verantwortlich.¹⁹ Das Verhältnis von EU und Mitgliedstaaten klammert die föderalen Strukturen der Mitgliedstaaten aus. Ein Mitgliedstaat kann sich mithin nicht auf die Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.²⁰ Es besteht daher für die Bundesrepublik die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV und ggf. die Verhängung von Zwangsgeldern, wenn die Bundesländer eine EU-Richtlinie nicht umsetzen.²¹ Wird ein Verstoß auf Länderebene festgestellt, kontaktiert die Bundesregierung über das betroffene Bundesministerium das zuständige Bundesland und fordert dieses auf, die Verstöße abzustellen bzw. sich zu rechtfertigen.²² Gemäß § 1 Abs. 1 des Lastentragungsgesetzes (LastG), der Art. 104a Abs. 6 GG ausgestaltet, haftet zudem im nationalen Verhältnis diejenige staatliche Ebene für die Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen, in deren Aufgabenbereich die betreffende Pflichtverletzung erfolgt ist.

3.2. Umsetzung der Richtlinie in anderen Mitgliedstaaten

Deutschland obliegt keine Überwachungspflicht in Bezug auf die Umsetzung von EU-Richtlinien durch andere Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten verfügen gemäß Art. 259 AEUV jedoch über ein selbständiges Initiativ- und Klagerecht, um bei der Verletzung von EU-Recht durch andere Mitgliedstaaten vor dem EuGH gegen diese ein Verfahren einzuleiten. Voraussetzung für ein solches Verfahren vor dem EuGH ist nach Art. 259 Abs. 2 AEUV allerdings, dass zuvor die Kommis-

¹⁷ BMWi, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht März 2015, S. 29 (32 f.), abrufbar unter <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-03-2015.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁸ BMWi, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht März 2015, S. 29 (33), abrufbar unter <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-03-2015.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 23 GG, Rn. 44.

²⁰ EuGH, Urt. v. 2.5.1996, C-253/95 – Kommission/Deutschland, Rn. 12.

²¹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 41.

²² BMWi, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht März 2015, S. 29 (34), abrufbar unter <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-03-2015.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

sion mit dem möglichen Verstoß befasst worden ist. Das Initiativ- und Klagerecht der Mitgliedstaaten nach Art. 259 AEUV ist ein kaum genutztes Instrument.²³ Es ist bisher erst zu vier Urteilen des EuGH gekommen, weil ein Mitgliedstaat wegen Verletzung von EU-Recht einen anderen Mitgliedstaat verklagt hat.²⁴ Es ging dabei - soweit ersichtlich - in keinem Fall um die fehlende oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien.

²³ Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 259, Rn. 4.

²⁴ EuGH, Urt. v. 4.10.1979, Rs. 141/78 – Frankreich/Vereinigtes Königreich; EuGH, Urt. v. 16.5.2000, Rs. C-388/95 – Belgien/Spanien; EuGH, Urt. v. 12.9.2006, Rs. C-145/04 – Spanien/Vereinigtes Königreich; EuGH, Urt. v. 16.10.2012, Rs. C-364/10 – Ungarn/Slowakei.