



Eine Verordnung der Europäischen Union ermächtigt die Kommission, die obligatorische Destillation von Tafelwein anzuordnen, wenn in einem Jahr mit besonders hohen Erträgen ein Verfall des Weinpreises zu befürchten ist. Als in einem günstigen Weinjahr infolge des Klimawandels selbst nordeuropäische Weinanbaugebiete wie Cornwall (England), Saale-Unstrut (Deutschland), Lebus (Polen) und Kurzeme (Lettland) mit riesigen Mengen trockenen, schweren Rotweins auf den Tafelwein-Markt drängen, macht die Kommission davon rechtmäßig Gebrauch. Eine Verordnung legt für jedes Weinanbaugebiet in der Union eine Gesamtmenge an Tafelwein fest, die zur obligatorischen Destillation abzuführen ist. Die mitgliedstaatlichen Behörden erlassen zu ihrer Ausführung Verwaltungsakte, in denen die Gesamtmenge auf die einzelnen Winzer umgelegt und die Winzer zur Ablieferung ihres Anteils verpflichtet werden. Viele Winzer wehren sich dagegen mit Klagen vor den Verwaltungsgerichten, die aber erfolglos bleiben.

Nach dem Verwaltungsprozessrecht des Mitgliedstaates X haben Klagen gegen Verwaltungsakte automatisch "aufschiebende Wirkung", das heißt, der Verwaltungsakt darf bis zur Entscheidung über die Klage nicht vollstreckt werden. Zwar können die Behörden im Einzelfall seine "sofortige Vollziehung" anordnen, wenn dies zur Sicherung der Durchsetzung des Rechts erforderlich erscheint, doch machen sie davon mit Rücksicht auf die angespannte Stimmung unter den Winzern keinen Gebrauch. Diese entspannt sich infolgedessen merklich, denn die Winzer verkaufen ihren gesamten Wein noch während des laufenden Gerichtsverfahrens auf dem regulären Weinmarkt. Nunmehr sehen sie fröhlich ihrer Zukunft im europäischen Binnenmarkt entgegen.

Die Kommission sieht in dem Verhalten der Behörden des Mitgliedstaates X eine Vertragsverletzung. Sie verfasst schon frühzeitig ein Mahnschreiben. Der Mitgliedstaat weist den Vorwurf zurück: Die Behörden trafen doch alle üblichen Vollzugsakte und verpflichteten die einzelnen Winzer konkret und bindend zur Ablieferung bestimmter Weinmengen. Empört gibt die Kommission nunmehr eine förmliche begründete Stellungnahme ab und setzt eine Frist zur Abhilfe. Sie meint, die Mitgliedstaaten müssten ihre Verordnungen nicht nur irgendwie sondern mit allen erforderlichen Mitteln effektiv vollziehen. Als die Frist fruchtlos verstreicht, erhebt sie Klage vor dem Europäischen Gerichtshof.

Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?



Bearbeiter: Prof. Dr. Thomas Schmitz

Rechtsfragen:

- Vertragsverletzungsverfahren
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum effektiven Vollzug des Unionsrechts
- Verpflichtung zur Durchsetzung des Unionsrechts mit Zwangsmaßnahmen
- Vollzug des Unionsrechts und vorläufiger Rechtsschutz

Rechtsprechung: EuGH, Rs. C-217/88, Tafelwein

**Lösungsskizze:**

**A. Zulässigkeit der Klage**

*I. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs*

*II. Beteiligtenfähigkeit*

*III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens*

*IV. Zulässiger Klagegegenstand*

*V. Klageberechtigung und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis*

**B. Begründetheit der Klage**

*I. Pflicht zum effektiven Vollzug des Unionsrechts*

*II. Grenzen für Ausnahmen im Interesse des vorläufigen Rechtsschutzes*

Die Klage der Europäischen Kommission hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

**A. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage müsste zulässig sein. Hier handelt es sich um eine Aufsichtsklage der Kommission, die ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat X nach Art. 258 AEUV in Gang setzt. Dafür müssen die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 258 AEUV erfüllt sein.

*I. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs*

Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ist gegeben. Der Weg zur Unionsgerichtsbarkeit wird durch Art. 258 AEUV eröffnet, der Gerichtshof ist das sachlich zuständige Gericht.

*II. Beteiligtenfähigkeit*

Hinsichtlich der Beteiligtenfähigkeit der Kommission als Klägerin und des Mitgliedstaates X als Beklagten bestehen keine Bedenken (siehe hier Art. 258 UA 1 und 2 AEUV).

*III. Ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens*

Eine Aufsichtsklage ist erst zulässig, wenn das in Art. 258 UA 1 AEUV umschriebene Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden ist. Dieses beginnt mit einem Mahnschreiben der Kommission, das dem Staat Gelegenheit zur Äußerung gibt (vgl. Art. 258 UA 1). Dies ist hier erfolgt. Erst nach der Äußerung des Mitgliedstaates X hat die Kommission schließlich empört jene förmliche begründete Stellungnahme abgegeben, die das Vorverfahren abschließt, und darin eine Frist zur Abhilfe gesetzt. Diese ist fruchtlos verstrichen, das heißt der Staat ist der Aufforderung in dieser Stellungnahme nicht nachgekommen. Damit ist diese Voraussetzung erfüllt.

#### IV. Zulässiger Klagegegenstand

Eine Aufsichtsklage ist nur zulässig, wenn sie einen mitgliedstaatlichen Verstoß "gegen eine *Verpflichtung aus den Verträgen*" zum Gegenstand hat (vgl. Art. 258 UA 1 AEUV). Dies erfasst alle Verstöße gegen Primär- und Sekundärrecht. Hier behauptet die Kommission einen Verstoß des Mitgliedstaates X gegen seine *Verpflichtung* aus Art. 4(3) EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) in Verbindung mit [= i.V.m.] Art. 288 UA 2 AEUV<sup>1</sup>, die *Verordnung* der Kommission über die obligatorische Destillation [effektiv] zu vollziehen. Ein tauglicher Klagegegenstand liegt damit vor.

#### V. Klageberechtigung und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Die Kommission ist tatsächlich von der Vertragsverletzung überzeugt und damit klageberechtigt. Da der Vorwurf nach dem fruchtlosen Vorverfahren weiterbesteht, ist auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis gegeben.

Die Klage der Europäischen Kommission ist zulässig.

### B. Begründetheit der Klage

Die Klage müsste auch begründet sein. Der verklagte Mitgliedstaat X müsste also tatsächlich "*gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen*", hier die Verpflichtung zum Vollzug der Verordnung der Kommission über die obligatorische Destillation, *verstoßen* haben. Im vorliegenden Fall haben die mitgliedstaatlichen Behörden zwar die notwendigen Verwaltungsakte erlassen und damit die regulär erforderlichen Maßnahmen zum Vollzug der Verordnung ergriffen, doch sind diese infolge der automatischen aufschiebenden Wirkung der Klagen der Winzer faktisch wirkungslos geblieben und wurde damit ihr sachlicher Zweck - die Abschöpfung überschüssiger Weinmengen im Mitgliedstaat X zur Entlastung des Weinmarktes und zur Sicherung des Weinpreises - letztlich vereitelt. Damit stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten die Verordnungen der Union nur formal (mit rechtlicher Bindungswirkung gegenüber dem Bürger) oder mit tatsächlicher Wirkung (also effektiv) zu vollziehen haben, und ob sie zu diesem Zwecke notfalls auch Zwangsmaßnahmen ergreifen müssen. Außerdem stellt sich die Frage, inwiefern der rechtsstaatlich gebotene vorläufige Rechtsschutz im Gerichtsverfahren Ausnahmen zulässt.

#### I. Pflicht zum effektiven Vollzug des Unionsrechts

Die mitgliedstaatliche Vollzugspflicht bedeutet grundsätzlich die Pflicht zum *effektiven* Vollzug des Unionsrechts. Anders ließe sich dessen *effektive Wirkung (effet utile)* nicht sicherstellen. Die einheitliche Geltung und Anwendung des Rechts und damit die Lebensgrundlage der Europäischen Union schlechthin wären in Frage gestellt. Der Erlass von Verwaltungsakten führt allein noch nicht zu einer tatsächlichen Wirkung des Rechts. Dazu gehört vielmehr auch, als wesentlicher Bestandteil des Rechtsvollzugs, die Vollziehung dieser Verwaltungsakte, notfalls auch - im rechtsstaatlichen Rahmen - mit Zwangsmaßnahmen bis hin zur Ausübung körperlicher Gewalt.

#### II. Grenzen für Ausnahmen im Interesse des vorläufigen Rechtsschutzes

Zwar kann der rechtsstaatlich gebotene vorläufige Rechtsschutz im Gerichtsverfahren in Einzelfällen Ausnahmen zulassen. Der Schutz des Bürgers - insbesondere gegen die Schaffung irreversibler vollendeter Tatsachen - gilt auch im Recht der Europäischen Union als berechtigtes rechtsstaatliches Anliegen.<sup>2</sup> Der vorläufige Rechtsschutz darf jedoch *nicht* wie hier *seinerseits* dazu führen, dass *vollendete Tatsachen* geschaffen werden, welche die effektive Durchsetzung des Unionsrechts unmöglich machen. Dies müssen die Behörden im Rahmen ihrer Strategie zum Vollzug des Unionsrechts berücksichtigen. Das bedeutet: Wenn die Bürger in einem Mitgliedstaat durch Einlegung im staatlichen Recht vorgesehener Rechtsbehelfe die Aussetzung der Vollziehung der Verwaltungsakte zur Ausführung einer Unionsverordnung erreicht haben und dies das Ziel der Verordnung zu vereiteln droht, obliegt es den Behörden, diese "aufschiebende Wirkung" durch eine ihnen mögliche Anordnung der "sofortigen Vollziehung" der Verwaltungsakte zu beseitigen.<sup>3</sup> Unbillige Härten für den Bürger lassen sich dabei durch Abwägung im Einzelfall vermeiden, sind allerdings hier, wo es um die Ablieferung begrenzter Mengen eines Produktes geht, das ohnehin zur Veräußerung gedacht ist, nicht ersichtlich.

Die Behörden des Mitgliedstaates X haben also dadurch, dass sie es unterlassen haben, von der Möglichkeit der Anordnung der "sofortigen Vollziehung" ihrer Verwaltungsakte an die Winzer Gebrauch zu machen, gegen die mitgliedstaatliche Verpflichtung zum - effektiven - Vollzug der Verordnung der Kommission über die obliga-

<sup>1</sup> Ehemals Art. 10 (Grundsatz der Gemeinschaftstreue) i.V.m. 249 UA 2 EGV.

<sup>2</sup> Vgl. dazu bereits EuGH, Verb. Rs. C-143/88 und andere, Zuckerfabrik Süderdithmarschen.

<sup>3</sup> Vgl. bereits in einem ähnlich gelagerten Fall EuGH, Rs. C-217/88, Tafelwein, Nr. 25.

torische Destillation aus Art. 4(3) EUV i.V.m. Art. 288 UA 2 AEUV verstoßen. Die Aufsichtsklage ist daher nicht nur zulässig sondern auch begründet.

Ergebnis: Die Klage der Europäischen Kommission gegen den Mitgliedstaat X hat Aussicht auf Erfolg.

### **Vertiefungshinweis:**

Der Fall ist entfernt der Entscheidung EuGH, Rs. C-217/88, *Tafelwein*, nachgebildet. In dem zugrunde liegenden Fall hatten deutsche Winzer mit großem Erfolg die "aufschiebende Wirkung" ihres Widerspruchs während der Dauer des verwaltungsrechtlichen Widerspruchsverfahrens ausgenutzt.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter [www.klausurenkurs.uni-koeln.de](http://www.klausurenkurs.uni-koeln.de) und unter [www.uni-koeln.de/jur-fak/tshmitz](http://www.uni-koeln.de/jur-fak/tshmitz). Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen unter der E-Mail-Adresse [tshmit1@gwdg.de](mailto:tshmit1@gwdg.de) sowie dienstags (nachmittags) bis donnerstags (mittags) im Hauptgebäude, Bauteil VII, Raum 7.110, Tel. +49 (221) 470-3156 erreichbar.