

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Beschluss über den Umgang der Europäischen Kommission mit zwei Vertragsverletzungsbeschwerden über Planungsgesetze für Einzelhandelsflächen in Deutschland (gemeinsame Rechtssachen 2238 und 2249/2021/MHZ)

Entscheidung

Fall 2238/2021/MHZ - Geöffnet am 01/02/2022 - Entscheidung vom 16/12/2022 -

Betroffene Institution Europäische Kommission (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Fall 2249/2021/MHZ - Geöffnet am 01/02/2022 - Entscheidung vom 16/12/2022 -

Betroffene Institution Europäische Kommission (Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt) |

Bei den Beschwerdeführern handelt es sich um zwei Einzelhandelsunternehmen, IKEA und Decathlon, die behaupteten, die Europäische Kommission habe kein ordnungsgemäßes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland in Bezug auf Planungsgesetze und Einzelhandelsflächen durchgeführt. Die Beschwerdeführer beanstandeten die Zeit für das Verfahren, wobei die ursprüngliche Vertragsverletzungsbeschwerde 2008 eingereicht worden war. Sie beanstandeten auch die unterschiedlichen Erklärungen der Kommission für die Verzögerung.

Im Laufe der Untersuchung legte der Bürgerbeauftragte der Kommission vorläufige Feststellungen vor, insbesondere, dass die Kommission unangemessen lange Zeit (mehr als dreizehn Jahre) in Anspruch genommen hatte, um die ersten administrativen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens zu bewältigen. Sie schlägt vor, die Kommission unverzüglich über die nächste Phase des Verfahrens zu entscheiden.

Als Antwort auf die Feststellungen des Bürgerbeauftragten gab die Kommission Erläuterungen zur Begründung der Zeit ab und wies darauf hin, dass Anfang 2023 eine Entscheidung getroffen werden soll.



Der Bürgerbeauftragte vertrat die Auffassung, dass die benötigte Zeit nicht gerechtfertigt werden könne. Sie schloss die Untersuchung mit einer Feststellung von Missständen in der Verwaltung ab. Sie ist der Auffassung, dass es keinen Zweck für eine Empfehlung geben würde, da sich die Kommission verpflichtet hat, in den kommenden Monaten eine Entscheidung zu treffen. Die Kommission sollte dem Bürgerbeauftragten bis Ende März 2023 Bericht erstatten.

Hintergrund zu den Beschwerden

1. Im Jahr 2008 reichte IKEA Retail Germany bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde gegen Deutschland ein. Die Beschwerde betraf Planungsbeschränkungen für Einzelhandelsbetriebe in zwei Bundesländern (Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg), die für große Einzelhandelsflächen (mehr als 800 Quadratmeter) gelten. [1]
2. IKEA argumentierte, dass die Gesetze das Recht auf freie Niederlassung [2] und die EU-Dienstleistungsrichtlinie [3] untergraben. Die Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren [4] in die Beschwerde ein und übermittelte Deutschland am 25. Juni 2009 ein Aufforderungsschreiben. Deutschland antwortete zwei Monate später.
3. 2014 reichte Decathlon Deutschland bei der Kommission eine Beschwerde in derselben Angelegenheit ein. Die Kommission hat beschlossen, die Beschwerden von IKEA und Decathlon gemeinsam zu bearbeiten. Am 18. Juni 2015 übermittelte sie den deutschen Behörden ein zusätzliches Aufforderungsschreiben. Deutschland antwortete im August 2015.
4. Seitdem stehen IKEA und Decathlon über das Vertragsverletzungsverfahren mit der Kommission in Kontakt, unter anderem durch Treffen mit den zuständigen Bediensteten der Kommission und durch Korrespondenz.
5. Im Jahr 2018 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ein Urteil in einer Rechtssache betreffend Beschränkungen für Einzelhandelsflächen (Visser-Fall).
6. Im Dezember 2020 erarbeitete die Konferenz der deutschen Raumordnungsminister Leitlinien für die Länder, mit denen Ausnahmen von den Regelungen zur Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von Einzelhändlern präzisiert wurden.
7. Zwischen Oktober 2020 und August 2021 tauschten die Beschwerdeführer und die Kommission Schreiben aus und hielten im Januar 2021 eine Sitzung ab. In ihren Schreiben äußerten Decathlon und IKEA ihre Unzufriedenheit darüber, wie die Kommission mit dem Vertragsverletzungsverfahren umgegangen war und dass es „politisch blockiert“ zu sein schien. Die Kommission erklärte, sie suche nach einer zufrieden stellenden Lösung und plane, die Gespräche mit den deutschen Behörden nach Abschluss des deutschen Ratsvorsitzes (Dezember 2020) wieder aufzunehmen.



8. Im August 2021 teilte die Kommission den Beschwerdeführern mit, dass die Bundesregierung erklärt habe, dass sie zusätzlich zu den oben genannten Leitlinien eine Änderung des Raumordnungsgesetzes des Bundes erwäge, um genauere Bestimmungen darüber festzulegen, wann staatliche Behörden Ausnahmen von Planungsbeschränkungen für Einzelhandelsflächen gewähren können. Er wies darauf hin, dass dieser Änderungsantrag 2022 angenommen werden könnte.

9. Am 17. Dezember 2021 wandten sich IKEA und Decathlon an den Europäischen Bürgerbeauftragten.

Die Untersuchung

10. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung der Bedenken der Beschwerdeführer ein, dass die Kommission im Anschluss an zwei Beschwerden über Planungsgesetze und Einzelhandelsflächen (2008/4946 und 2015/4207) nicht angemessen Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bearbeitet habe.

11. Die Untersuchung untersuchte: I) die Zeit, die die Kommission für die Bearbeitung des Vertragsverletzungsverfahrens benötigt; II) die von der Kommission für die Verzögerung angeführten Gründe.

12. Am 22. März 2022 traf sich das Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten mit der Kommission und prüfte die Akten der Kommission. Die Beschwerdeführer äußerten sich zu dem Bericht des Bürgerbeauftragten über das Treffen mit der Kommission und die Inspektion [6]. Am 15. Juli 2022 übermittelte die Bürgerbeauftragte der Kommission ihre vorläufigen Feststellungen [7]. Die Antwort der Kommission vom 14. Oktober 2022 wurde den Beschwerdeführern übermittelt. Sie übermittelten ihre Stellungnahme am 16. November 2022.

Verzögerung und Begründung

Erste Argumente, die dem Bürgerbeauftragten vorgelegt wurden

13. Die Beschwerdeführer machten geltend, dass das Verfahren unverhältnismäßig lange (bisher mehr als 13 Jahre) in Anspruch genommen habe und dass die Gründe, die die Kommission für die Verzögerung vorgetragen habe, an Glaubwürdigkeit mangelten und sich im Laufe der Jahre geändert hätten. Die Beschwerdeführer wurden dazu gebracht, zu verstehen, dass politische Erwägungen und nationaler Einfluss den Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens verhindert haben.

14. Während des Treffens mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten argumentierte



die Kommission, dass die Fälle komplex seien, was einen Konflikt zwischen dem Recht auf Niederlassungsfreiheit in der EU und Bedenken im Zusammenhang mit der Stadt- und Kreisplanung, einschließlich des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes, mit sich bringe. Er wies auch auf die Komplexität des föderalen Systems in Deutschland hin, die bei der Verzögerung eine Rolle gespielt habe.

15. Die Kommission räumte ein, dass der Fall zu den bisher längsten Vertragsverletzungsverfahren gehört, die 2008 eröffnet wurden. Im Jahr 2017 wurde das Verfahren bis zum endgültigen Urteil in der Rechtssache Visser ausgesetzt. Nachdem das Urteil im Jahr 2018 ergangen war, hat die Kommission die Fälle erneut eingeleitet.

16. Die Kommission erklärte jedoch, dass auch die Bundestagswahlen 2017 und die Änderung der Ministerportfolios zur Verzögerung beigetragen hätten. Sie fügte hinzu, dass sie die damit verbundenen Änderungen weiter analysiert habe, wie etwa die Leitlinien der Konferenz der deutschen Raumordnungsminister.

17. Die Kommission erläuterte auch weitere Schritte, die sie während des Vertragsverletzungsverfahrens unternommen hatte, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten das Recht auf Niederlassungsfreiheit einhalten. Im Jahr 2018 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über den Einzelhandel [8], in der bewährte Verfahren zur Orientierung der Reformen der Mitgliedstaaten in diesem Sektor sowie ein praktischer Leitfaden für nationale oder regionale Behörden zur Reform des Einzelhandels festgelegt wurden. Darüber hinaus organisierte die Kommission Workshops und andere Initiativen, darunter auch Interessenträger.

18. Die Kommission machte geltend, sie habe sich bewusst dafür entschieden, die Angelegenheit im Dialog mit den Behörden in Deutschland anzugehen, anstatt die formalen Schritte eines Vertragsverletzungsverfahrens voranzubringen. Dies *habe „in diesen Fällen einen langsamen Prozess erzielt“*.

19. Die Kommission organisierte zahlreiche bilaterale Treffen und andere Arten von Treffen mit den zuständigen Behörden in Deutschland. Dazu gehörte ein Treffen im Januar 2019 mit den Beschwerdeführern, Bundes- und Landesbehörden in Deutschland und der Kommission (mit Vertretern des Juristischen Dienstes und der Generaldirektion Handel).

20. Die Kommission rechnet nicht damit, das Vertragsverletzungsverfahren in naher Zukunft einzustellen, da der Dialog mit den Behörden in Deutschland noch im Gange ist und die deutschen Behörden noch einige weitere Schritte unternehmen müssen.

21. Die Kommission wies darauf hin, dass dies eine Option sein könnte, diesen Fall aus „Opportunitätsgründen“ zu beenden. Sie erklärte, sie könne eine solche Entscheidung treffen, auch wenn sie feststelle, dass das nationale Recht/die nationale Praxis eindeutig nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei. In solchen Fällen wird in dem Schluss schreiben der Kommission die Rechtslage und die Gründe für die Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht sowie die besonderen Umstände in einem Mitgliedstaat erläutert, die es ermöglichen, den Fall abzuschließen. Dieses



Schreiben kann dann von den Beschwerdeführern im Rahmen einer rechtlichen Anfechtung auf nationaler Ebene verwendet werden. Beschließt ein Beschwerdeführer, eine aus Gelegenheitsgründen abgeschlossene Rechtssache an ein nationales Gericht zu richten, kann das nationale Gericht beschließen, den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) um Vorabentscheidung zu ersuchen, einem Verfahren, in dem die Kommission regelmäßig interveniert.

22. In ihrer Stellungnahme zum Kontrollbericht [10] machten die Beschwerdeführer geltend, dass die Kommission trotz der Auffassung der Kommission zu den Komplexitäten des Falles die geltenden Vorschriften, insbesondere Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) [11], nicht eingehalten habe. Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, sollte sie hierzu eine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ abgeben. Die Kommission hat zwei Aufforderungsschreiben übermittelt, aus denen sie hervorhebt, dass dies der Fall ist, und es gibt keinen Hinweis darauf, dass sie ihre Ansichten geändert hat. Das Urteil in der *Rechtssache Visser* stärkte nur die rechtliche Beurteilung der Kommission.

23. Nach Ansicht der Beschwerdeführer dienten außer der Sitzung im Januar 2019 die von der Kommission in diesem Fall unternommenen Schritte dazu, das Verfahren zu verzögern.

24. Die Beschwerdeführer äußerten Bedenken über den Hinweis der Kommission, dass sie ihren Fall aus „Opportunitätsgründen“ abschließen könnte. Die Kommission verwies zwar auf die Möglichkeit, auf nationaler Ebene rechtliche Anfechtungen einzulegen, doch ist der Kommission bekannt, dass sie dies bereits getan haben. Die Beschwerdeführer erhoben ihre Verletzungsbeschwerden, nachdem das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hatte, dass die Beschränkungen im deutschen Planungsrecht gerechtfertigt sind (proportionate). Sollte das Vertragsverletzungsverfahren aus Gelegenheitsgründen abgeschlossen werden, behaupteten die Beschwerdeführer, das deutsche Verwaltungsgericht werde die Angelegenheit nicht prüfen und ihren Fall nicht an den EuGH weiterleiten.

25. Die Beschwerdeführer wiesen auch darauf hin, dass die Sachbearbeiter der Kommission, die sich mit ihrem Fall befassten, zwar eine gute Kommunikation mit ihnen aufrechterhalten hätten, dass ihnen jedoch seit dem Urteil in der Rechtssache *Visser* keine Gründe für die anhaltende Verzögerung gegeben worden seien. In diesem Zeitraum hatten sich die einschlägigen Rechtsvorschriften in Deutschland nicht geändert.

Vorläufige Bewertung des Bürgerbeauftragten

26. Seit der Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission sind über dreizehn Jahre vergangen, aber sie konnte nicht angeben, wann das Verfahren beendet wird. Der Bürgerbeauftragte vertrat die vorläufige Auffassung, dass eine solche erhebliche Verzögerung nicht zumutbar ist. Die unterschiedlichen Argumente, die die Kommission zur Erläuterung der Verzögerung vorgebracht hat, schienen teilweise kumulativ zu sein, und die Folge war, dass die Kommission selbst keine Entscheidung darüber getroffen



habe, ob sie mit der Angelegenheit fortgehe oder nicht. Aus objektiver Sicht sind dreizehn Jahre unverhältnismäßig lange Zeit für die Bearbeitung der administrativen Phasen eines Vertragsverletzungsverfahrens. Die Verzögerung hatte unbestreitbar negative Auswirkungen auf die Beschwerdeführer.

27. Vor diesem Hintergrund stellte der Bürgerbeauftragte fest, dass es Sache der Kommission ist, über die nächste Stufe dieses Vertragsverletzungsverfahrens zu entscheiden, und forderte die Kommission auf, dies ohne weitere ungerechtfertigte Verzögerungen zu tun .

Die Antwort der Kommission auf die vorläufige Bewertung des Bürgerbeauftragten und die Bemerkungen der Beschwerdeführer zu dieser Antwort

28. Die Kommission verwies auf ihre jüngsten Maßnahmen in Bezug auf die Vertragsverletzungsverfahren der Beschwerdeführer. Nach dem Treffen mit dem Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten im März 2022 traf die Kommission im April 2022 online mit den deutschen Behörden zusammen. Im Mai 2022 übermittelte die Kommission der Bundesregierung eine Liste detaillierter Fragen zu den Leitlinien für Ausnahmeverfahren der Deutschen Konferenz der Raumordnungsminister im Dezember 2020. Im August 2022 antwortete die Bundesregierung. In der Zwischenzeit erörterte die Kommission im Juli 2022 die Fälle mit der deutschen Regierung. Im September und Oktober 2022 führte die Kommission einen weiteren Austausch mit den deutschen Behörden. Die Kommission hatte auch weitere Kontakte zu den Beschwerdeführern, und sie plante im Oktober 2022 ein Treffen mit ihnen.

29. Zweck all dieser Sitzungen und des Austauschs war es, Informationen zu sammeln, um bis Anfang 2023 einen Beschluss über das Vertragsverletzungsverfahren zu fassen.

30. Nach Auffassung der Kommission gibt es verschiedene Gründe für die Verzögerung.

31. Insbesondere sind die Fälle aufgrund von zwei widersprüchlichen Interessen rechtlich kompliziert und politisch sensibel: das wirtschaftliche Interesse der Niederlassungsfreiheit im Einzelhandel und Ziele des öffentlichen Interesses wie Umweltschutz, Verbraucherschutz und sozialer und territorialer Zusammenhalt. Die Fälle stehen im Zusammenhang mit laufenden politischen Debatten über Stadterneuerung, Landnutzung, Verkehrspolitik und Klimaschutz sowie nachhaltige Entwicklung. In Deutschland (wie in anderen EU-Mitgliedstaaten) liegt der Regelungsrahmen für den Einzelhandel in der Verantwortung der Bundesländer, während die Kommunen bei der Anwendung dieses Rahmens gewisse Autonomie haben.

32. Die Kommission betonte, dass sie die Frage der Einzelhandelsniederlassung in verschiedenen Mitgliedstaaten ständig verfolgt habe. Die Lage in der gesamten EU ist sehr komplex und umfasst verschiedene Vorschriften und Vorschriften auf nationaler, regionaler und manchmal lokaler Ebene.



33. Die Kommission wies erneut darauf hin, dass die Verzögerung teilweise auf die Notwendigkeit zurückzuführen sei, die Ergebnisse von Gerichtsverfahren [12] und die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (die bis 2010 vollständig umgesetzt werden sollte) abzuwarten.

34. Die Kommission wies auch darauf hin, dass Deutschland vor dem Visser-Urteil die Auffassung der Kommission bestritten habe, da die deutsche Regierung sich „konstruktiv“ darum bemüht habe, den von der Kommission geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Diese Diskussionen waren komplex und zeitaufwändig.

35. Sie argumentierte, dass die Änderung des Rechtsrahmens während der laufenden Beratungen zwar unrealistisch sei, aber die Stärkung des bestehenden Ausnahmeverfahrens nach deutschem Recht biete in der Praxis ein *gewisses Potenzial für eine bessere Einhaltung des EU-Rechts*“ des deutschen Rechtsrahmens für Einzelhandelsgeschäfte. Die Kommission ist entschlossen, aktiv mit den deutschen Behörden zusammenzuarbeiten, um ein tragfähiges System für Einzelhandelsgeschäfte zugunsten von Wirtschaftsteilnehmern wie den Beschwerdeführern zu entwickeln.

36. Die Kommission widerspricht dem Vorbringen der Beschwerdeführer, sie habe Artikel 258 AEUV nicht beachtet, weil sie verpflichtet sei, eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben. Der EuGH hat ständig anerkannt, dass die Kommission über einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung verfügt, ob und wann ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet oder ein Fall an den EuGH verwiesen wird. Die Kommission kann einen Fall aus „Opportunitätsgründen“ abschließen, obwohl ein nationales Recht oder eine nationale Praxis eindeutig nicht mit dem EU-Recht vereinbar ist. Die Kommission ist nicht verpflichtet, eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben, auch wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat.

37. Die Beschwerdeführer begrüßten die Maßnahmen der Kommission, die nach ihrer Sitzung mit dem Untersuchungsteam der Bürgerbeauftragten im März 2022 ergriffen wurden. Die Kommission hatte jedoch erst im September 2022 Kontakt zu den Beschwerdeführern aufgenommen.

38. Die Beschwerdeführer stimmen der Kommission zu, dass die Fälle rechtlich komplex sind. Sie argumentierten jedoch, dass entweder die deutschen Gesetze mit dem Recht auf Niederlassungsfreiheit vereinbar seien oder nicht. Da die Kommission zwei Aufforderungsschreiben übermittelt hat, war die Auffassung der Kommission bereits vor der Stützung der beiden Urteile des EuGH klar. Die Beschwerdeführer räumten ein, dass die Kommission bei der Behandlung von Vertragsverletzungsverfahren über ein Ermessen verfügt. Ist sie jedoch der Auffassung, dass eine eindeutige Verletzung der Grundfreiheiten vorliegt, muss sie den Rechtsverstoß in seiner Ermessensentscheidung beurteilen, was er im vorliegenden Fall nicht getan hat.

39. Die Beschwerdeführer erklärten, dass sie sich in Bezug auf ihre Rechtssachen bereits an



die deutschen Gerichte wenden, aber das Bundesverwaltungsgericht hat beschlossen, den Fall nicht an den EuGH zu verweisen. Daher würde die Kommission, wenn sie ihren Fall aus Gelegenheitsgründen abschließt und die Angelegenheit besser von den nationalen Gerichten lösen würde, im Wesentlichen akzeptieren, dass das Recht auf Niederlassungsfreiheit untergraben würde. Dies würde die Glaubwürdigkeit der Kommission als Hüterin der Verträge untergraben.

40. Die Beschwerdeführer sind besorgt über die Auffassung der Kommission, dass eine verstärkte Anwendung von Ausnahmeverfahren die Einhaltung des EU-Rechts sicherstellen könnte. In ihren Beschwerden an die Kommission erklärten die Beschwerdeführer, dass die Anforderungen der Ausnahmeverfahren unklar seien und die für die Gewährung der Ausnahmeregelung zuständige Behörde über uneingeschränkten Ermessensspielraum verfüge. Eine Änderung der Ausnahmeklausel ändert nichts an der Situation nach deutschem Raumordnungsrecht, wenn die Antragsteller kein Recht auf eine Abweichung von den Regelungen haben, die nicht mit dem EU-Recht vereinbar sind. Es ist daher schwer zu erkennen, wie das Ausnahmeverfahren die Einhaltung der Vorschriften in der Praxis sicherstellen kann.

Abschließende Bewertung des Bürgerbeauftragten

41. Die Kommission hat mitgeteilt, dass sie bis **Anfang 2023** einen Beschluss über die Vertragsverletzungsverfahren der Beschwerdeführer fassen wird. Wenn dies der Fall ist, wird es fast 14 Jahre her sein, seit die erste Beschwerde eingereicht wurde. Obwohl die Kommission in diesem Zeitraum sicherlich nicht inaktiv war, hält die Bürgerbeauftragte an ihrer vorläufigen Feststellung fest, dass diese Verzögerung angesichts der fraglichen Angelegenheit nicht angemessen ist. Bei all ihren Tätigkeiten muss die Kommission die Grundsätze der guten Verwaltung einhalten, zu denen auch die Anforderung gehört, dass Entscheidungen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens getroffen werden müssen.

42. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die von der Kommission angeführten Gründe für die Verzögerung hauptsächlich der Kommission zuzuschreiben sind. Die Kommission argumentierte, dass die Zeit, die sie für dieses Vertragsverletzungsverfahren benötigt habe, auf die komplexe Rechtslage und die nationale Politik zurückzuführen sei. Offensichtlich sind die rechtlichen Besonderheiten der EU-Bundesländer für die Kommission nicht neu, und über einen Zeitraum von 13 Jahren kann sich die nationale politische Landschaft mehrmals ändern. Diese Realität sollte in der Strategie der Kommission für den Umgang mit einem Vertragsverletzungsverfahren berücksichtigt werden. Darüber hinaus verfügt das Personal der Kommission, das sich mit Vertragsverletzungsbeschwerden befasst, über eine beträchtliche rechtliche Expertise und sollte in der Lage sein, die komplexen Rechtsfragen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu behandeln.

43. Der Bürgerbeauftragte erkennt jedoch an , dass die Kommission während des Zeitraums, in dem sie sich mit diesem Verfahren befasst hat, eine Reihe von Maßnahmen ergriffen hat. Dazu gehörten die Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass andere



Mitgliedstaaten das Recht der EU auf Niederlassungsfreiheit achten (dazu gehörten die Mitteilungen, Leitlinien und Workshops) und der direkte Dialog mit den deutschen Behörden, der sich im Zuge der Untersuchung des Bürgerbeauftragten deutlich verschärft hat. Der Bürgerbeauftragte ist ferner der Auffassung, dass die Kommission berechtigt war, das Ergebnis der beiden oben genannten Gerichtsverfahren abzuwarten [13] , obwohl die einjährige Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens während der Erwartung des Ergebnisses des Visser-Falls [14] lang erscheint.

44. Die Kommission wies darauf hin, dass die Verzögerung zum Teil das Ergebnis ihrer Entscheidung war, den Dialog mit den Behörden in Deutschland fortzusetzen, anstatt formelle Schritte im Vertragsverletzungsverfahren zu unternehmen. Die Kommission hat sich zwar verpflichtet, nach Möglichkeit den Dialog zu nutzen, um die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, ihre nationalen Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht in Einklang zu bringen, aber sie hat auch das Ziel festgelegt, Vertragsverletzungsbeschwerden und -verfahren rechtzeitig zu behandeln. [15] Ein solcher Dialog kann sicherlich nicht als Rechtfertigung für eine unangemessene Verzögerung in der administrativen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens herangezogen werden.

45. Der Bürgerbeauftragte kommt zu dem Schluss, dass die Kommission die dreizehn Jahre, die sie für die Bearbeitung der administrativen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens benötigt hat, nicht rechtfertigen konnte. **Es handelt sich um Missstände in der Verwaltung** . Da die Kommission Anfang 2023 einen Beschluss fassen wird, hat der Bürgerbeauftragte beschlossen, dass es keinen Zweck hat, eine Empfehlung abzugeben.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Feststellung ab:

Die Kommission konnte die dreizehn Jahre, die sie für die Bearbeitung der administrativen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens benötigte, nicht rechtfertigen. Das ist Missstände in der Verwaltung.

Angesichts der Zusage der Kommission, Anfang 2023 einen Beschluss zu fassen, ersucht die Bürgerbeauftragte sie, bis Ende März 2023 darüber Bericht zu erstatten.

Die Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet.

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 16.12.2022



[1] Solche Einrichtungen sind verboten, wenn ein Einzelhandelsprojekt A) mit Kunden, die außerhalb der Stadt und ihrer Umgebung leben, mehr als 30 % ihres Umsatzes erwirtschaften werden („Kongruenzprinzip“); B) wird erwartet, dass er 10 % oder mehr des Umsatzes der etablierten Einzelhändler ablenkt („Grundsatz ohne Beeinträchtigung“), und c) seine Verkaufsfläche ist in einem bestimmten Prozentsatz dem „stadtzentrierten relevanten Sortiment“ wie Lampen, Teppichen, Küchengeschirr usw. gewidmet („Integrationsprinzip“). Die Bedingung c) bezieht sich auf das politische Ziel, die Stadtzentren zu schützen, während die Bedingungen a) und b) die wirtschaftlichen Belange betreffen.

[2] Das Recht auf Niederlassungsfreiheit ist in Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.

[3] Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123> [Link]

[4] Weitere Informationen zu EU-Vertragsverletzungsverfahren und -beschwerden:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en

[5] Die Entscheidung betraf kommunale Zonenplanungspläne, die ein Verbot des Einzelhandels mit Waren, die keine sperrigen Waren (wie Schuhe und Kleidung) in einer geografischen Zone außerhalb des Stadtzentrums sind, voraussetzten. Ziel des Verbots war es, die Lebensfähigkeit des Stadtzentrums der Gemeinde aufrechtzuerhalten und zu vermeiden, dass es im Interesse einer guten Stadt- und Kreisplanung freie Räumlichkeiten in der Stadt gibt. Der EuGH bestätigte: der Einzelhandel eine Dienstleistung ist und in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie fällt; die Dienstleistungsrichtlinie gilt für Einzelhandelsbetriebe, unabhängig davon, wie die Mitgliedstaaten sie regeln (z. B. durch Planungsvorschriften); das Verbot, außerhalb des Stadtzentrums nichtvoluminöse Waren zu verkaufen, ist eine territoriale Beschränkung im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie (Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a); der Schutz des Stadtzentrums kann einen zwingenden Grund des öffentlichen Interesses darstellen, sofern die Voraussetzung der Nichtdiskriminierung, der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllt ist.

C-31/16 *Visser v Raad van de gemeente Appingedam*

[https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst)
[Link]

[6] Der Prüfbericht ist unter

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/158614> abrufbar.

[7] Die vorläufigen Ergebnisse des Bürgerbeauftragten finden Sie unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158615> [Link]

[8] *Ein europäischer Einzelhandel, der für das 21. Jahrhundert geeignet ist*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0219> [Link]



[9] *Praktischer Leitfaden zur Förderung der Revitalisierung und Modernisierung des kleinen Einzelhandels*

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>

[10] Bericht über das Treffen zwischen der Kommission und dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten und die Einsichtnahme der Kommissionsdokumente.

[11] Art. 258 AEUV ist die Rechtsgrundlage für Vertragsverletzungsverfahren.

[12] Außer der Rechtssache Visser erwähnte sie die Rechtssache C-400-08

Kommission/Spanien : <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-400/08> .

[13] Der Bürgerbeauftragte hat zuvor die Auffassung vertreten, dass es für die Kommission vernünftig ist, das Ergebnis eines damit verbundenen Gerichtsverfahrens abzuwarten, bevor sie die nächsten Schritte im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens ergreift: Beschluss in den Rechtssachen 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS und 1841/2016/EIS

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/80471> [Link].

[14] Inspizierte Dokumente zeigen, dass die Kommission nach dem Urteil in der Rechtssache Visser im Jahr 2018 wieder aktiv wurde. Dazu gehörten die Abhaltung interner Sitzungen und der Austausch mit den deutschen Behörden in den Jahren 2020 und 2021.

[15] In der Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A

[Link]