



---

## Fachbereich Europa

---

### **Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gemäß Art. 258 AEUV**

## **Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gemäß Art. 258 AEUV**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 059/25  
Abschluss der Arbeit: 17. Oktober 2025  
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Überblick über Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV</b>	<b>4</b>
2.1.	Zweck und Verfahrensablauf	4
2.2.	Relevanter Zeitpunkt der Vertragsverletzung	6
2.3.	Ermessen der Kommission hinsichtlich der Verfahrenseinleitung und -fortführung	8
<b>3.</b>	<b>Präklusion der Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund von Zeitablauf?</b>	<b>9</b>
<b>4.</b>	<b>Präklusion der Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund von angestrebten Reformen</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens ungeachtet verspäteter Umsetzung</b>	<b>12</b>

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Analyse verschiedener Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beauftragt.

Der Auftraggeber möchte wissen, ob die Europäische Kommission (Kommission) nach einer gewissen Zeit der Untätigkeit gehindert ist, ein eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf die fehlende nationale Umsetzung einer Richtlinie fortzuführen (siehe Ziff. 3.). Gefragt wird außerdem, ob die Kommission präkludiert ist, wenn sie selbst eine inhaltliche Reform der gegenständlichen Richtlinie anstrebt und die Institutionen der Europäischen Union (EU) sich gerade damit befassen (siehe Ziff. 4.). Schließlich wird gefragt, ob es Beispiele gibt, bei denen die Kommission nach Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens trotz der dann erfolgten Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) angerufen hat und dieser durch Urteil entschieden hat (siehe Ziff. 5.).

Der Erläuterung der einzelnen Fragen wird zur besseren Verständlichkeit ein Überblick über das Vertragsverletzungsverfahren vorangestellt (siehe Ziff. 2.).

## 2. Überblick über Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV

### 2.1. Zweck und Verfahrensablauf

Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV dient der **objektiv-rechtlichen Durchsetzung** von Unionsrecht. Es ist ein Instrument, mit dem die Kommission<sup>1</sup> als „Hüterin der Verträge“<sup>2</sup> die Unionsrechtstreue der Mitgliedstaaten sicherstellen kann.<sup>3</sup>

Als „Vertragsverletzungen“ kommen **Verletzungen des Primärrechts** und des auf seiner Grundlage erlassenen **Sekundärrechts** in Betracht. Die in der Fragestellung adressierte verspätete Richtlinienumsetzung verstößt gegen die jeweilige Richtlinienbestimmung, die die Umsetzung binnen bestimmter Frist anordnet, sowie gegen die mitgliedstaatliche Pflicht zur ordnungsgemäßen Richtlinienumsetzung nach Art. 288 Abs. 3 AEUV und dem Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV).<sup>4</sup>

---

1 Mitgliedstaaten können nach Art. 259 AEUV eine Vertragsverletzungsklage gegen andere Mitgliedstaaten erheben. Hiervon machen die Mitgliedstaaten nur selten Gebrauch, vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 259 AEUV, Rn. 1.

2 Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) überwacht die Kommission die Anwendung des EU-Rechts. Vgl. auch Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 38.

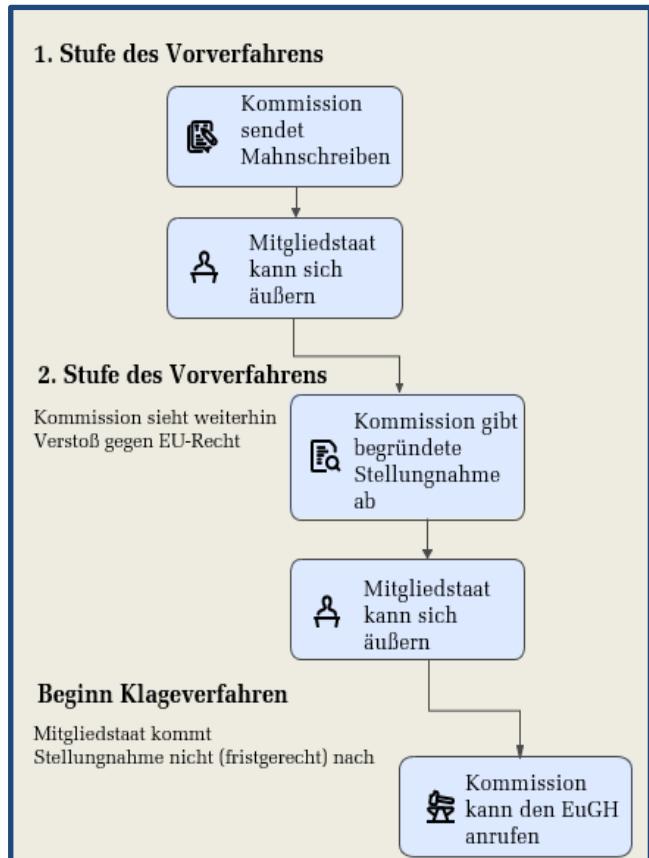
3 Zum Ganzen: EuGH, Urteil vom 1. Juni 1995, Rs. C-182/94, Kommission/Italien, Rn. 5; Urteil vom 10. Mai 1995, Rs. C-422/92, Kommission/Deutschland, Rn. 16; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 31; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 1 f. m. w. N.

4 Vgl. Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 33.

Das Vertragsverletzungsverfahren beginnt mit der Durchführung eines **zweistufigen Vorverfahrens**, bestehend aus dem **verfahrenseröffnenden Mahnschreiben** der Kommission an den betroffenen Mitgliedstaat und der **mit Gründen versehenen Stellungnahme** der Kommission.<sup>5</sup> Dem betroffenen Mitgliedstaat ist dabei gemäß Art. 258 AEUV nach beiden Verfahrensschritten **binnen angemessener Frist Gelegenheit zur Äußerung** zu geben.<sup>6</sup>

Die ordnungsgemäße Durchführung dieses Vorverfahrens ist unverzichtbare Prozessvoraussetzung für die **Vertragsverletzungsklage**.<sup>7</sup> Diese kann die Kommission beim EuGH nur dann erheben, wenn der Mitgliedstaat der **begründeten Stellungnahme nicht fristgerecht nachgekommen** ist.<sup>8</sup>

Sofern die Vertragsverletzungsklage zulässig und begründet ist, stellt der EuGH nach Art. 260 Abs. 1 AEUV eine Vertragsverletzung fest und benennt Maßnahmen zu ihrer Beendigung. Grundsätzlich gilt, dass die Kommission, wenn der Mitgliedstaat dem Urteil des EuGH nicht Folge leistet, in einem zweiten Gerichtsverfahren die **Verhängung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds** beantragen kann, vgl. Art. 260 Abs. 2 AEUV. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat der Kommission Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht (vollständig) mitteilt,<sup>9</sup> kann die Kommission direkt mit der Erhebung der Klage nach Art. 258 AEUV



<sup>5</sup> Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 28; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 5. Zu dem von der Kommission davor geschalteten strukturierten Dialog, der sog. „EU-Pilot“, als informelles Vorverfahren vgl. Kommission, [Single Market and Competitiveness Scoreboard](#); Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 14 f.

<sup>6</sup> Vgl. etwa: Fachbereich Europa, Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien, [PE 6 - 3000 - 78/15](#), 1. Juli 2015; Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 24 und 31.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2019, Rs. C-642/18, Kommission/Spanien, Rn. 19; Urteil vom 24. Mai 2008, Rs. C-52/08, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 40; Vgl. Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 31, 33.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 13.

<sup>9</sup> Art. 260 Abs. 3 AEUV betrifft allein die fehlende Mitteilung. Etwaige Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bzw. die bestehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausreichend sind, sind im Verfahren nach Artikel 258 AEUV zu klären, vgl. Mitteilung der Kommission, Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV, [ABl. C 12, 15. Januar 2011, S. 1](#), Ziff. 19.

auch die Verhängung eines Zwangsgelds oder Pauschalbetrags beantragen, vgl. Art. 260 Abs. 3 AEUV. Ziel dieser Bestimmung ist es, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen zu vereinfachen und zu beschleunigen.<sup>10</sup>

## 2.2. Relevanter Zeitpunkt der Vertragsverletzung

Aus dem Ziel des Vertragsverletzungsverfahrens – die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen anzuhalten – folgt für die vorgerichtliche Phase, dass die Kommission das Verfahren mit dem **Aufforderungsschreiben** erst dann eröffnen darf, wenn sie sich mit Erfolg auf einen Verstoß gegen eine dem betroffenen Mitgliedstaat obliegende Verpflichtung berufen kann.<sup>11</sup> Im weiteren Verlauf des Vorverfahrens kann die Kommission eine **begründete Stellungnahme** erst dann anfertigen, wenn sie nach Ablauf der im Mahnschreiben gesetzten Frist der Ansicht ist, dass die gerügte Vertragsverletzung fortbesteht.<sup>12</sup>

Hinsichtlich der Zulässigkeit und Begründetheit **Vertragsverletzungsklage** ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 258 Abs. 2 AEUV und der ständigen Rechtsprechung des EuGH, dass es auf den **Zeitpunkt des Ablaufs der in der begründeten Stellungnahme genannten Frist** ankommt: Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war.<sup>13</sup> Durch die mit Gründen versehene Stellungnahme wird der Streitgegenstand einer Vertragsverletzungsklage festgelegt.<sup>14</sup>

Das bedeutet einerseits, dass Änderungen, die **vor Fristablauf** die geltend gemachte Vertragsverletzung entfallen lassen, auch einem gerichtlichen Verfahren entgegenstehen.<sup>15</sup> Andererseits berühren Ereignisse, die **nach Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist** eintreten.

---

10 EuGH, Urteil vom 8. Juli 2019, Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, Rn. 52.

11 EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2019, Rs. C-642/18, Kommission/Spanien, Rn. 18.

12 Vgl. Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 25, sowie zum Kontinuitätsgebot zwischen Mahnschreiben und begründeter Stellungnahme: Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 16.

13 Vgl. EuGH, Urteil vom 15. März 2012, Rs. C-340/10, Kommission/Zypern, Rn. 27; Urteil vom 24. Mai 2008, Rs. C-52/08, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 41; Urteil vom 6. März 2008, Rs. C-196/07, Kommission/Spanien, Rn. 25; Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 14; Urteil vom 1. Juni 1994, Rs. C-317/92, Kommission/Deutschland, Rn. 3.

14 Urteil vom 14. Oktober 2010, Rs. 535/07, Kommission/Österreich, Rn. 40 f. Zur prozessualen Berücksichtigung von Umständen, die erst nach Abgabe der begründeten Stellungnahme eintreten, aber von derselben Art sind wie diejenigen, die in dieser Stellungnahme erwähnt waren und die demselben Verhalten zugrunde liegen, vgl. EuGH, Urteil vom 22. März 1983, Rs. 42/82, Kommission/Frankreich, Rn. 20; Urteil vom 4. Februar 1988, Rs. 113/86, Kommission/Italien, Rn. 11; Urteil vom 17. November 1992, Rs. C-105/91, Kommission/Griechenland, Rn. 13.

15 Vgl. EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 15 f.

ten – bspw. das **Entfallen eines Vertragsverstoßes** durch die **nachträgliche Richtlinienumsetzung**<sup>16</sup> oder eine **Änderung des EU-Rechts**<sup>17</sup> – die **Zulässigkeit und Begründetheit einer Vertragsverletzungsklage nicht berührt**.<sup>18</sup> Auch ein laufendes nationales Verfahren zur Richtlinienumsetzung hindert den EuGH nicht an der Feststellung eines Vertragsverstoßes.<sup>19</sup>

Die Konstellation des Wegfalls der Vertragsverletzung vor Fristablauf ist von solchen Fällen zu unterscheiden, bei denen die Kommission (ggf. zusätzlich) eine **Vertragsverletzung „allgemeiner Natur“** geltend macht.<sup>20</sup> In diesen Fällen können einzelne Mängel durch den Mitgliedstaat abgestellt worden sein, nicht aber das generelle, fortgesetzte Verhalten mitgliedstaatlicher Behörden,<sup>21</sup> so dass die geltend gemachte Vertragsverletzung jenseits spezifischer Mängel auch mit Fristablauf fortbesteht und somit im Wege einer Vertragsverletzungsklage weiterverfolgt werden kann.

Auch insofern kommt es auf den durch die begründete Stellungnahme radizierten Klagegegenstand und nicht auf ein spezifisches **Klageinteresse der Kommission**. Ein solches benötigt die Kommission bei der Wahrnehmung der ihr in Art. 258 AEUV eingeräumten Zuständigkeiten nach ständiger Rechtsprechung nicht.<sup>22</sup> Dies ergibt sich daraus, dass ihr kraft Amtes im Allge-

16 EuGH, Urteil vom 30. November 2000, Rs. C-384/99, Kommission/Belgien, Rn. 16 f.

17 EuGH, Urteil vom 1. Juni 1995, Rs. C-182/94, Kommission/Italien, Rn. 6; Urteil vom 10. Mai 1995, Rs. C-422/92, Kommission/Deutschland, Rn. 17 f.; *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 34.

18 EuGH, Urteil vom 19. September 2017, Rs. C-552/15, Kommission/Irland, Rn. 34; Urteil vom 14. Oktober 2010, Rs. 535/07, Kommission/Österreich, Rn. 22; Urteil vom 15. März 2012, Rs. C-340/10, Kommission/Zypern, Rn. 27; Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-183/05, Kommission/Irland, Rn. 17. Vgl. im Überblick *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 60.

19 EuGH, Urteil vom 11. Januar 2007, Rs. C-183/05, Kommission/Irland, Rn. 15-17; Urteil vom 1. Juni 1995, Rs. C-182/94, Kommission/Italien, Rn. 7 f.

20 EuGH, Urteil vom 26. April 2005, Rs. C-494/01, Kommission/Irland, Rn. 32; Schlussanträge Generalanwältin Kokott vom 15. Dezember 2005, Rs. C-221/04, Kommission/Spanien, Fn. 7.

21 EuGH, Urteil vom 26. April 2005, Rs. C-494/01, Kommission/Irland, Rn. 37: „[...] ein genereller Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie [...], der insbesondere mit der systematischen, fortdauernden Toleranzhaltung der irischen Behörden gegenüber richtlinienwidrigen Situationen begründet wird, [...]“.

22 In der Literatur wird auf das (fehlende) Erfordernis eines objektiven Rechtsschutzinteresses der Kommission abgestellt, wenn der Verstoß vor Ablauf der in der begründeten Stellungnahme genannten Frist beseitigt wird, vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 31. Zudem wird erwogen, dass der EuGH die Zulässigkeit einer Vertragsverletzungsklage auch dann erkennen könnte, wenn die Unionsrechtsverletzung zwar vor Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist abgestellt wird, aber die Kommission das Verfahren wegen Wiederholungsgefahr oder unter Haftungsgesichtspunkten fortführt, vgl. *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 50.

meininteresse die Aufgabe zukommt, die Ausführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und etwaige Verstöße gegen die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen feststellen zu lassen, damit sie abgestellt werden.<sup>23</sup>

### 2.3. Ermessen der Kommission hinsichtlich der Verfahrenseinleitung und -fortführung

Die Kommission verfügt hinsichtlich des Vertragsverletzungsverfahrens über ein **weites Ermessen**. Sie ist grundsätzlich frei darin, zu entscheiden, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet und ob sie den EuGH anruft.<sup>24</sup> Sofern sie ein Verfahren beginnt, steht ihr nach der Rechtsprechung des EuGH außerdem ein weites Ermessen hinsichtlich der weiteren Schritte im Vertragsverletzungsverfahren einschließlich der **Wahl des Zeitpunkts** einer Vertragsverletzungsklage zu.<sup>25</sup>

Bezüglich des von ihr ausgeübten Ermessens hat die Kommission in Mitteilungen aus den Jahren 2017 und 2022 dargelegt, dass sie in erster Linie die **schwerwiegendsten Verstöße** gegen das EU-Recht verfolgen werde, die die Interessen der Bürger und der Wirtschaft beeinträchtigen.<sup>26</sup> Die Kommission habe daher ihre Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, digitaler Wandel und Grundrechte verstärkt.<sup>27</sup> Außerdem werde die Kommission berücksichtigen, welcher Mehrwert bei einem Vertragsverletzungsverfahren erzielt werden kann, und den **Vorgang schließen**, wenn ihr dies aus **politischer Sicht angebracht** erscheine.<sup>28</sup> Die Kommission wies in der Mitteilung aus

---

23 EuGH, Urteil vom 18. November 2020, Rs. C-371/19, Kommission/Deutschland, Rn. 45; Urteil vom 8. Dezember 2005, Rs. C-33/04, Kommission/Luxemburg, Rn. 65; Urteil vom 24. März 2009, Rs. C-445/06, Danske Slagterier, Rn. 43.

24 Vgl. EuGH, Urteil vom 9. Juli 2020, Rs. C-575/18 P, Tschechien/Kommission, Rn. 66; Urteil vom 6. Dezember 2007, Rs. C-456/05, Rn. 22; EuG, Beschluss vom 12. November 1996, Rs. T-47/96, SDDDA/Kommission, Ls. 2; Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABL. C 18, 19, Januar 2017, S. 10](#) (14). Ausführlich: Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 41 ff.; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 14 f., und Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 17, zu der Frage, ob hinsichtlich der Verfahrenseinleitung eine Pflicht bestehen und inwieweit sich das Ermessen hinsichtlich der Anrufung des EuGH zu einer Verfolgungspflicht verdichten könnte.

25 Vgl. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 15; Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 17, 34.

26 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABL. C 18, 19, Januar 2017, S. 10](#) (14); Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [COM\(2022\) 518 final](#), 13. Oktober 2022, S. 20 ff.

27 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [COM\(2022\) 518 final](#), 13. Oktober 2022, S. 22 ff.; Pressemitteilung, [EU-Regeln gelten für alle: EU-Kommission berichtet über Durchsetzung des EU-Rechts](#), 13. Oktober 2022.

28 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABL. C 18, 19, Januar 2017, S. 10](#) (15)

2022 zudem darauf hin, dass mehr als 90 % der Verfahren werden abgeschlossen würden, bevor eine Anrufung des Gerichtshofs notwendig werde.<sup>29</sup>

Gleichzeitig wies die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2022 darauf hin, dass sie **eine strenge Linie bei der Nichtumsetzung von Richtlinien** verfolge und dabei das gesamte Potenzial des Art. 260 Abs. 3 AEUV nutze. D. h. die Kommission leite automatisch Verfahren ein und beantrage systematisch beim EuGH die Verhängung von Pauschalbeträgen<sup>30</sup>, wenn Mitgliedstaaten Richtlinien nicht fristgerecht umsetzen.<sup>31</sup> Dieser Ansatz habe erhebliche Auswirkungen gezeigt, und die Zahl der Nichtmitteilungsfälle, die die Kommission vor den Gerichtshof bringen musste, sei seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Dennoch sei die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen weiterhin hoch.<sup>32</sup>

### **3. Präklusion der Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund von Zeitablauf?**

Der Auftraggeber möchte wissen, ob die Kommission nach einer gewissen Zeit der Untätigkeit präkludiert ist, ein nach Art. 258 Abs. 1 AEUV durch Mahnschreiben eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren fortzuführen.

Art. 258 AEUV normiert keine Fristen – weder für das Mahnschreibens nach Feststellung einer (mutmaßlichen) Vertragsverletzung noch für die begründete Stellungnahme oder die Klageerhebung.<sup>33</sup> Dadurch kann die Dauer eines Vertragsverletzungsverfahrens erheblich variieren.<sup>34</sup>

---

29 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [COM\(2022\) 518 final](#), 13. Oktober 2022, S. 21.

30 Die Verhängung eines Zwangsgelds scheidet bei zwischenzeitlich abgestellter Vertragsverletzung hingegen aus, denn Zwangsgelder sollen einen Mitgliedstaat dazu anzuhalten, eine fortgesetzte Vertragsverletzung so schnell wie möglich abzustellen. Die Verhängung eines Zwangsgelds ist daher nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nur gerechtfertigt, soweit die Vertragsverletzung, die mit ihm geahndet werden soll, bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert, vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juli 2019, Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, Rn. 60 f.

31 Siehe auch: Mitteilung der Kommission, Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren, [Abl. C 2, 4. Januar 2023, S. 1](#); Mitteilung der Kommission, Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, Abl. C 12, 15. Januar 2011, S. 1, Ziff. 21; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. El Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 51.

32 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [COM\(2022\) 518 final](#), 13. Oktober 2022, S. 8.

33 Vgl. Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 37.

34 Zur durchschnittlichen Gesamtdauer vgl. Kommission, Infringement cases in the EU, [Average duration of infringement cases](#). Zur Dauer der einzelnen Verfahrensschritte vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, [Monatsbericht März 2015](#), S. 32.

Der EuGH hat entschieden, dass eine **überlange Verfahrensdauer** nur in **Ausnahmefällen** zur **Unzulässigkeit der Vertragsverletzungsklage** führen kann.<sup>35</sup> Voraussetzung sei, dass eine zu lange Dauer des Vorverfahrens es dem betroffenen Mitgliedstaat erschweren könnte, die Argumente der Kommission zu widerlegen, und damit die **Verteidigungsrechte des Mitgliedstaats verletzt** werden würden.<sup>36</sup> Der **Nachweis** einer derartigen überlangen Dauer ist **von dem betroffenen Mitgliedstaat** zu erbringen.<sup>37</sup> Eine überlange Dauer des Vorverfahrens ist grundsätzlich sowohl denkbar, wenn die Kommission **zwischen Mahnschreiben und begründeter Stellungnahme** oder zwischen **begründeter Stellungnahme und Klageerhebung** zu viel Zeit verstreichen lässt.<sup>38</sup>

Im Schrifttum wird betont, dass der EuGH diesen Fall der Verwirkung des Klagerechts zurückhaltend handhabe.<sup>39</sup> Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Gerichtshof der Kommission **ein weites Ermessen bei Wahl des Zeitpunkts** der Klageerhebung bzw. sonstiger Verfahrensschritte einräumt und ihre diesbezüglichen Erwägungen nicht überprüft (s. schon Ziff. 2.2.).<sup>40</sup>

Vor diesem Hintergrund kann ein Mitgliedstaat nicht darauf vertrauen, dass ein Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen ist, wenn die Kommission nach Beantwortung der begründeten Stellungnahme nicht binnen kurzer Frist Klage erhebt.<sup>41</sup> In der Rechtsprechung des EuGH wurde bspw. auch eine Vertragsverletzungsklage, bei der zwischen der begründeten Stellungnahme der und weiteren Schritten der Kommission **fast sieben Jahre** vergingen, für zulässig erklärt.<sup>42</sup>

---

35 EuGH, Urteil vom 16. April 2015, Rs. C-591/13, Kommission/Deutschland, Rn. 14; Urteil vom 4. Mai 2017, Rs. C-274/15, Kommission/Luxemburg, Rn. 39. Urteil vom 28. Oktober 2010, Rs. C-350/08, Kommission/Litauen, Rn. 33 ff. S. auch Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 33; Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 37.

36 EuGH, Urteil vom 16. April 2015, Rs. C-591/13, Kommission/Deutschland, Rn. 14; Urteil vom 21. Januar 2010, Rs. C-546/07, Kommission/Deutschland, Rn. 22; Urteil vom 18. Juli 2007, Rs. C-490/04, Kommission/Deutschland, Rn. 26.

37 EuGH, Urteil vom 16. April 2015, Rs. C-591/13, Kommission/Deutschland, Rn. 14; Urteil vom 21. Januar 2010, Rs. C-546/07, Kommission/Deutschland, Rn. 22.

38 Vgl. in diesem Sinne Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 33.

39 Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 49.

40 EuGH, Urteil vom 16. April 2015, Rs. C-591/13, Kommission/Deutschland, Rn. 14; Urteil vom 10. Mai 1995, Rs. C-422/92, Kommission/Deutschland, Rn. 18; Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 37 m. w. N. aus der Rechtsprechung.

41 EuGH, Urteil vom 21. Januar 2010, Rs. C-546/07, Kommission/Deutschland, Rn. 26; Urteil vom 1. Juni 1994, Rs. C-317/92, Kommission/Deutschland, Rn. 4; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 33; Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 34.

42 EuGH, Urteil vom 21. Januar 2010, Rs. C-546/07, Kommission/Deutschland, Rn. 17, 21 ff.

#### 4. Präklusion der Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund von angestrebten Reformen

Der Auftraggeber möchte ferner wissen, ob die Kommission an der Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens gehindert ist, wenn sie selbst eine inhaltliche Reform eben dieser Richtlinie anstrebt und die EU-Institutionen sich gerade damit befassen.

Der EuGH hat entschieden, dass allein der Umstand, dass die EU-Organe damit befasst sind, eine Richtlinie zu ändern, **nicht ausreiche**, um die Mitgliedstaaten von der nach der Richtlinie gelgenden Umsetzungspflicht zu befreien.<sup>43</sup> Solange die jeweilige Richtlinie nicht aufgehoben ist, ist sie geltendes Recht und begründet Umsetzungspflichten für die Mitgliedstaaten.<sup>44</sup>

**Laufende Reformbestrebungen schränken** nach der Rechtsprechung des EuGH auch **nicht das Ermessen** hinsichtlich der **Wahl des Zeitpunkts einer Klageerhebung ein**.<sup>45</sup> Der EuGH hat insoweit entschieden:

„Der bloße Umstand, dass der Vorschlag für einen Rechtsetzungsakt, dessen Erlass und dessen Umsetzung in nationales Recht den von der Kommission behaupteten Vertragsverstoß beenden könnten, bereits dem Rat vorliegt, schließt nicht aus, dass die Kommission eine solche Vertragsverletzungsklage erhebt.“<sup>46</sup>

Wie unter Ziff. 2.2. dargestellt, wird die Zulässigkeit und Begründetheit einer Vertragsverletzungsklage auch nicht dadurch beeinträchtigt, dass eine mitgliedstaatliche Vertragsverletzung nach Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist tatsächlich durch Änderungen des EU-Rechts entfällt.<sup>47</sup>

Ob die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren während eines laufenden Reformprozesses vorantreibt, **liegt** folglich **in ihrem Ermessen**.

---

43 EuGH, Urteil vom 1. Juni 1995, Rs. C-182/94, Kommission/Italien, Rn. 6; Urteil vom 1. Juni 1994, Rs. C-317/92, Kommission/Deutschland, Rn. 5.

44 Vgl. in diesem Zusammenhang auch hohen Anforderungen, die gelten, um einer Vertragsverletzung mit dem Argument entgegenzutreten, die jeweilige Richtlinie sei rechtswidrig: *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 72 f.

45 EuGH, Urteil vom 1. Juni 1994, Rs. C-317/92, Kommission/Deutschland, Rn. 5.

46 EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1986, Rs. 220/83, Kommission/Frankreich, Rn. 7; Urteil vom 4. Dezember 1986, Rs. 252/83, Kommission/Dänemark, Rn. 7; Urteil vom 4. Dezember 1986, Rs. 205/84, Kommission/Deutschland, Rn. 7; Urteil vom 4. Dezember 1986, Rs. 206/84, Kommission/Irland, Rn. 7.

47 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Mai 1995, Rs. C-422/92, Kommission/Deutschland, Rn. 17 f.; *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 34;

## 5. Fortführung des Vertragsverletzungsverfahrens ungeachtet verspäteter Umsetzung

Der Auftraggeber möchte schließlich wissen, ob es Beispiele gibt, in denen die Kommission, nachdem das Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde und Deutschland umgesetzt hat, das Verfahren weiterverfolgt hat, sodass es zu einem Urteil des EuGH gekommen ist.

Hinsichtlich dieser Frage ist auf den für die Beendigung der Vertragsverletzung maßgeblichen Zeitpunkt hinzuweisen (s. Ziff. 2.2.). Sofern die Vertragsverletzung in Bezug auf die Nichtumsetzung einer Richtlinie bei Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist nicht abgestellt ist, ist eine Vertragsverletzungsklage zulässig. Auf ein späteres Entfallen der Vertragsverletzung durch Umsetzung kommt nicht an. Als Beispiel kann hier das gegen Belgien geführte Verfahren (Rs. C-384/99) genannt werden. Der EuGH entschied mit Urteil vom 30. November 2000, dass nach Ablauf der Frist in der begründeten Stellungnahme ergriffene Umsetzungsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden könnte und eine Vertragsverletzung wegen verspäteter Richtlinienumsetzung vorliege.<sup>48</sup>

Sofern die Kommission Vertragsverletzungsklage erhoben hat und der betreffende Mitgliedstaat erst *nach* Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung der Vertragsverletzung ergriffen hat, bleibt es also bei dem von der Kommission geltenden gemachten und durch die begründete Stellungnahme bestimmten Klagegegenstand. In diesen Konstellationen *kann* die Kommission indes unter den in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmten Bedingungen ihre **Klage zurücknehmen** und das Vertragsverletzungsverfahren einstellen.<sup>49</sup>

Fachbereich Europa

48 EuGH, Urteil vom 30. November 2000, Rs. C-384/99, Kommission/Belgien, Rn. 16 f.

49 Für die Deutschland betreffenden Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH vgl. die [Datenbank](#) der Kommission sowie im Überblick Kommission, Infringement cases in the EU, [Cases closed depending on infringement stage](#). Zu den Deutschland betreffenden Beschlüssen über die Rücknahme der Klage vgl. bspw. EuGH, Beschluss vom 11. März 2022, C-57/20; Beschluss vom 28. März 2017, Rs. C-30/16; Beschluss vom 11. Mai 2016, C-481/15.