



Fachbereich Europa - EU 6

Erstellung von Aktionsplänen nach der Mindestlohn-RL
Fragen zu einem möglichen Vertragsverletzungsverfahren bei
verspäteter Erstellung

Erstellung von Aktionsplänen nach der Mindestlohn-RL
Fragen zu einem möglichen Vertragsverletzungsverfahren bei
verspäteter Erstellung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 013/26
Abschluss der Arbeit: 13. Februar 2026
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

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Noch nicht erfolgter Beschluss eines Aktionsplans als Vertragsverletzung?	5
2.1.	Unionsrechtliche Pflicht zur Erstellung eines Aktionsplans	5
2.2.	Frist zur Erstellung	7
2.2.1.	Wortlaut von Art. 17 Mindestlohn-RL	7
2.2.2.	Pflicht zur Erstellung bis zum 15. November 2024?	7
2.2.3.	Auffassung der Kommissiondienststellen: Pflicht zur Erstellung bis Ende 2025	8
2.3.	Fazit zur Frage der Vertragsverletzung	10
3.	Ermessen der Kommission bei der Einleitung und Ausgestaltung eines Vertragsverletzungsverfahrens	11
3.1.	Überblick zum weiten Ermessen der Kommission	11
3.2.	Mildere Mittel als Vertragsverletzungsverfahren	12
3.3.	Strategischer Ansatz bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren	12
3.4.	Befassung des EuGH als letztes Mittel	13
3.5.	Fazit zum Ermessen der Kommission	13
4.	Stufen im Vertragsverletzungsverfahren	14
4.1.	Formelles Vorverfahren	15
4.2.	Vertragsverletzungsklage und Urteil des EuGH	16

1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Prüfung von Fragen zur (Nicht-)Umsetzung des Art. 4 Abs. 2 EU-Mindestlohnrichtlinie 2022/2041 (Mindestlohn-RL)¹ beauftragt.

Art. 4 Mindestlohn-RL trifft Regelungen zur Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung. Nach Art. 4 Abs. 2 Sätze 2, 7 Mindestlohn-RL erstellt jeder Mitgliedstaat, in dem die **tarifvertragliche Abdeckung** i. S. v. Art. 3 Nr. 5 Mindestlohn-RL **unterhalb einer Schwelle von 80 %** liegt, einen **Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen** und **teilt ihn der Europäischen Kommission (Kommission) mit**. In Deutschland hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Erarbeitung eines entsprechenden Aktionsplans begonnen, da Deutschland den Schwellenwert von 80 % nicht erreiche.² Die Sozialpartner konnten während einer Konsultationsphase zwischen dem 17. Juli 2025 und dem 15. August 2025 ihre Vorstellungen einbringen.³ Bisher wurde der Aktionsplan nicht von der Bundesregierung beschlossen.

Der Auftraggeber möchte wissen, inwiefern die Nichtvorlage eines Aktionsplans an die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise über die Europäische Union (AEUV) begründen könnte und mit welchen Konsequenzen im Laufe eines Vertragsverletzungsverfahrens zu rechnen wäre.

Grundvoraussetzung für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist, dass der jeweilige Mitgliedstaat das **EU-Recht verletzt** (s. Ziff. 2.). Allerdings liegt es im **Ermessen der Kommission**, ob sie ein solches Verfahren tatsächlich einleitet (s. Ziff. 3.). Sofern es zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens kommt, hat der jeweilige **Mitgliedstaat Gelegenheit**, sich zu den Vorwürfen **der Kommission zu äußern und Verstößen abzuwehren**. Sofern EU-Rechtsverstöße bis zum Ablauf der in der sog. begründeten Stellungnahme gesetzten Frist nicht behoben sind, steht es wiederum im Ermessen der Kommission, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen. Dieser kann Vertragsverletzungen feststellen und Maßnahmen zu deren Beendigung definieren. Unter bestimmten Umständen kommt eine Verurteilung zur Zahlung von Pauschalbeträgen und/oder Zwangsgeldern in Betracht (s. Ziff. 4).

1 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, [ABL. L 275, 25. Oktober 2022, S. 33](#).

2 BMAS, [Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen](#), 1. September 2025. Das Unterschreiten des Schwellenwerts aus Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL wird in dem Entwurf als gegeben zugrunde gelegt. Zur Anwendung von Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL vgl. *Franzen*, in: *Franzen/Gallner/Oetker*, *EuArbRK*, 5. Aufl. 2024, Art. 4 Mindestlohn-RL, Rn. 6; *Hartmann*, *Der Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen – Bloßer Papiertiger oder Gefahr für die deutsche Tarifautonomie?*, *EuZA* 2023, S. 121; *Kaufmann*; *Teilnichtigkeit der Mindestlohn-RL*; *ArbRAktuell* 2025, S. 517; *Seiwerth*, *Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung der Tarifbindung*, *NZA* 2025, S. 137 f.; die Autoren gehen ebenfalls von einem Unterschreiten des Schwellenwerts in Deutschland aus.

3 BMAS, [Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen](#), 1. September 2025.

2. Noch nicht erfolgter Beschluss eines Aktionsplans als Vertragsverletzung?

Das Vertragsverletzungsverfahren ist ein Instrument, mit dem die **Kommission**⁴ als „Hüterin der Verträge“⁵ die Unionsrechtstreue der Mitgliedstaaten sicherstellen kann.⁶

Für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist damit zunächst entscheidend, dass ein Mitgliedstaat gegen eine ihm **nach dem Unionsrecht obliegende Verpflichtung verstößt**.⁷ Als relevante Vertragsverletzungen kommen u. a. Verstöße gegen das EU-Sekundärrecht in Betracht,⁸ wobei sich jeder Verstoß gegen eine Richtlinie auch als Verstoß gegen Art. 288 Abs. 3 AEUV⁹ i. V. m. dem Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹⁰, also als Verstoß gegen die primärrechtlichen Pflichten zur Richtlinienverwirklichung auffassen lässt.¹¹

Fraglich ist damit, ob der bisher unterbliebene Beschluss eines Aktionsplans bzw. dessen Mitteilung an die Kommission gegen das EU-Recht verstoßen. Dafür müsste die Erstellung und Mitteilung des Aktionsplans bei Unterschreiten des Schwellenwerts eine **unionsrechtliche Pflicht** darstellen (Ziff. 2.1.). Zudem müsste die Frist für die Erstellung und Mitteilung des Aktionsplans **abgelaufen** sein (Ziff. 2.2.).

2.1. Unionsrechtliche Pflicht zur Erstellung eines Aktionsplans

Art. 4 Abs. 2 Sätze 1 bis 4 Mindestlohn-RL bestimmen:

-
- 4 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. Diese Option wird im Folgenden nicht beleuchtet.
 - 5 Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 des Vertrags über die Europäische Union überwacht die Kommission die Anwendung des EU-Rechts. Vgl. auch *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 38.
 - 6 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, 86. EL September 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 1 f. m. w. N.
 - 7 EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2019, Rs. C-642/18, Kommission/Spanien, Rn. 18.
 - 8 Dies kann auch ein Untätigbleiben trotz Bestehens einer unionsrechtlichen Handlungspflicht umfassen, vgl. *Pechstein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 33, 48.
 - 9 Art. 288 Abs. 3 AEUV bestimmt: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“.
 - 10 Nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“. Vgl. zum Verhältnis von Art. 288 AEUV und Art. 4 Abs. 3 EUV: *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 119.
 - 11 Vgl. *Pechstein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 33.

„Darüber hinaus legt **jeder Mitgliedstaat**, in dem die **tarifvertragliche Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 %** liegt, einen Rahmen fest, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung mit diesen. Dieser Mitgliedstaat **erstellt außerdem einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen**. Der Mitgliedstaat erstellt den Aktionsplan nach Anhörung der Sozialpartner oder im Einvernehmen mit ihnen oder, auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner, nach Maßgabe der Einigung der Sozialpartner. Der Aktionsplan enthält einen klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung unter uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Sozialpartner.“

Nach Art. 4 Abs. 2 Sätze 7 und 8 Mindestlohn-RL wird ein Aktionsplan mindestens alle fünf Jahre überprüft, öffentlich zugänglich gemacht und der **Kommission mitgeteilt**.

Der EuGH hat die Primärrechtskonformität und damit **Wirksamkeit von Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL** in seinem Urteil zur Rechtssache (Rs.) C-19/23 **bestätigt**.¹² Hierzu hat er u. a. ausgeführt, dass mit Art. 4 Mindestlohn-RL zwar eine gewisse Form staatlicher Einflussnahme auf die Einzelheiten von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung einherginge. Daraus folge aber kein kompetenzwidriger Eingriff in die Festsetzung des Arbeitsentgelts innerhalb der EU.¹³ Ein Absenken unter die tarifvertragliche Abdeckung von 80 % stelle für sich genommen keinen Verstoß gegen die Mindestlohn-RL dar.¹⁴ Die Bestimmung sei insofern im Licht von Erwägungsgrund (ErwG) 25 Mindestlohn-RL zu lesen, der klarstelle, dass **der Schwellenwert von 80 % tarifvertraglicher Abdeckung als Indikator verstanden werden sollte, durch den die Verpflichtung zur Erstellung eines Aktionsplans ausgelöst** wird.¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Mindestlohn-RL eine **sekundärrechtliche Pflicht** der Mitgliedstaaten auslöst, einen **Aktionsplan zu erstellen**, sofern die tarifvertragliche Abdeckung unterhalb des Schwellenwerts liegt.¹⁶

12 EuGH, Urteil vom 11. November 2025, Rs. C-19/23, Dänemark/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 76 ff. Siehe zum Urteil etwa: Fachbereich Europa, Aktueller Begriff Europa, Das Urteil des EuGH vom 11. November 2025 zur Unionszuständigkeit hinsichtlich der Mindestlohnrichtlinie, [Nr. 09/25](#), 20. November 2025.

13 EuGH, Urteil vom 11. November 2025, Rs. C-19/23, Dänemark/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 77.

14 EuGH, Urteil vom 11. November 2025, Rs. C-19/23, Dänemark/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 80. So auch *Franzen*, in: *Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK/*, 5. Aufl. 2024, Art. 4 Mindestlohn-RL, Rn. 5. Der damalige Kommissar *Nicolas Schmit* äußerte sich auf dem Deutschen Arbeitgebertag am 13. September 2022 in Berlin offenbar dahingehend, dass ein fortgesetztes Unterschreiten des Schwellenwerts als solches kein Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen würde, vgl. *Greimer*, *Der Mindestlohn – eine aktuelle Bestandsaufnahme*, jM 2022, S. 461 (469).

15 EuGH, Urteil vom 11. November 2025, Rs. C-19/23, Dänemark/Europäisches Parlament und Rat, Rn. 79.

16 Vgl. auch: Expert Group on Transposition of directive 2022/2041 on adequate minimum wages, [Final Report](#), 29. November 2023, S. 24: „Article 4(2) requires Member States with a collective bargaining coverage below 80% to provide for a framework of enabling conditions and establish an action plan to promote collective bargaining. The 80% threshold is an indicator triggering the obligations set in Article 4(2), and not a mandatory target to be reached. The Directive imposes an obligation of effort, not of result.“ *Franzen*, in: *Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK/*, 5. Aufl. 2024, Art. 4 Mindestlohn-RL, Rn. 1, 5; *Franzen*, *Die EU-Mindestlohnrichtlinie 2022/2041*, EuZA 2024, S. 3 (19).

2.2. Frist zur Erstellung

Fraglich ist, bis zu welchem Zeitpunkt die betroffenen Mitgliedstaaten ihre Pflicht zur Erstellung und Mitteilung eines Aktionsplans zu erfüllen haben. Denn nur bei Fristablauf kann eine unterbliebene Erstellung und Mitteilung des Aktionsplans an die Kommission einen Unionsrechtsverstoß darstellen.

2.2.1. Wortlaut von Art. 17 Mindestlohn-RL

Art. 17 Mindestlohn-RL trifft ausweislich seiner Überschrift Regelungen zur „**Umsetzung und Durchführung**“ der Richtlinie. Die Vorschrift bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die **Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie binnen 15. November 2024 nachzukommen**. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei **Erlaß dieser Vorschriften** nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

(3) Die Mitgliedstaaten ergreifen gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften und im Einklang mit ihren nationalen Gepflogenheiten geeignete Maßnahmen, um eine wirksame **Einbeziehung der Sozialpartner bei der Durchführung dieser Richtlinie** sicherzustellen. Hierzu können sie die Sozialpartner ganz oder teilweise mit der Durchführung, **einschließlich der Aufstellung des Aktionsplans gemäß Artikel 4 Absatz 2, betrauen**, sofern die Sozialpartner dies gemeinsam beantragen. Dabei unternehmen die **Mitgliedstaaten** alle erforderlichen Schritte, um sicherzustellen, dass die **in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen jederzeit eingehalten werden**.

(4) Die in Absatz 2 genannte Mitteilung enthält eine Beschreibung der Beteiligung der Sozialpartner an der Durchführung dieser Richtlinie.“

2.2.2. Pflicht zur Erstellung bis zum 15. November 2024?

Fristenregelungen wie die in Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL, beziehen sich in der Regel auf die *Richtlinienumsetzung*. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den normativen Gehalt einer Richtlinie bis zur genannten Frist in nationales Recht zu übertragen.¹⁷ Denkbar ist insofern, dass die in Art. 17 Abs. 3 Mindestlohn-RL erwähnten Aktionspläne ebenfalls bis zu der in Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL genannten Frist, d. h. bis zum 15. November 2024, zu erstellen wären. Dafür müsste sich die in **Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL normierte Frist** auch auf die „**Durchführung der Richtlinie**“ **i. S. v. Art. 17 Abs. 3 Mindestlohn-RL beziehen**.

17 Vgl. nur *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 19 f.

Für eine solche Lesart hat der Fachbereich Europa in seinem Sachstand vom 3. November 2023 u. a. zwei Erwägungen angeführt.¹⁸ Zum einen bezieht sich Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL nicht ausdrücklich auf die Richtlinienumsetzung. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten allgemein dazu verpflichtet, **alle Maßnahmen** zu ergreifen, die erforderlich sind, um der Mindestlohn-RL nachzukommen.¹⁹ Zum anderen gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff der Durchführung im arbeitsrechtlichen Kontext eine besondere Form der Umsetzung bezeichnen kann.²⁰ Diese Konstellation zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten ihrer sekundärrechtlichen Umsetzungspflicht durch die Einschaltung von Sozialpartnern – unter Beachtung der Umsetzungsfristen – nachkommen können. Dies verdeutlicht Art. 153 AEUV, der die primärrechtliche Grundlage der Mindestlohn-RL bildet. Art. 153 Abs. 3 AEUV bestimmt, dass sich die Mitgliedstaaten, die Sozialpartnern die Richtlinienumsetzung übertragen, vergewissern müssen, dass diese spätestens zum Ablauf der Umsetzungsfrist die erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben.²¹

Der Fachbereich Europa hat in seinem Sachstand vom 3. November 2023 allerdings auch darauf hingewiesen, dass sich weitere Erkenntnisse über die zutreffende Richtlinienauslegung aus der Arbeit der von der Kommission eingerichteten **Expertengruppe zur Umsetzung Mindestlohnrichtlinie** ergeben könnten (s. nachfolgend Ziff. 2.2.3.).²²

2.2.3. Auffassung der Kommissiondienststellen: Pflicht zur Erstellung bis Ende 2025

Die Expertengruppe zur Umsetzung der Mindestlohnrichtlinie hat ihren Abschlussbericht am 29. November 2023 erstellt. Darin heißt es, dass man die Kommissiondienststellen zur Vorlagefrist

18 Fachbereich Europa, Zur Rechtsverbindlichkeit der Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041, [EU 6 - 3000 - 057/23](#), 3. November 2023, S. 5 f.

19 Vgl. *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 15 ff., dazu, dass die Rechtspflichten, die mit dem Begriff des „Nachkommens“ gemeint sind, durch Auslegung ermittelt werden müssen.

20 *Hensel*, Höhere Tarifbindung durch Aktionspläne nach der Mindestlohnrichtlinie?, AuR 2025, S. 15 ff., geht offenbar davon aus, dass es sich bei der Aktionsplanerstellung um einen solchen Fall handele: „Weil lediglich die Durchführung, nicht die Umsetzung delegiert werden kann, bleiben die Mitgliedstaaten [...] alleinig verantwortlich für die Umsetzung der Regelung [in Art. 4 Abs. 2 Sätze 2 ff. Mindestlohn-RL]“. In der Kommentarliteratur zu Art. 153 AEUV werden die Begriffe „Umsetzung“ und „Durchführung“ synonym verwendet, vgl. *Kocher*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 153 AEUV, Rn. 95 ff, der den Abschnitt zu Art. 153 Abs. 3 AEUV mit „Der soziale Dialog bei der Richtlinienumsetzung“ überschreibt; *Krebber*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 153 AEUV, Rn. 33: „Art. 153 Abs. 3 [AEUV als] die allgemeine Grundlage für die *Umsetzung* arbeitsrechtlich relevanter Richtlinien durch die mitgliedstaatlichen Sozialpartner“; *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 153 AEUV, Rn. 86 ff., die im Wesentlichen ausführen, dass für die Durchführung die allgemeinen Regeln der Richtlinienumsetzung gelten.

21 Der der EuGH hat anerkannt, dass Mitgliedstaaten die Verwirklichung der Ziele einer arbeitsrechtlichen Richtlinie den Sozialpartnern überlassen können, wobei die Verantwortung für die (fristgerechte) Umsetzung bei ihnen verbleibe, vgl. EuGH, Urteil vom 30. Januar 1985, Rs. 143/83, Kommission/Dänemark, Rn. 8; Urteil vom 10. Juli 1986, Rs. 235/84, Kommission/Italien, Rn. 20; Urteil vom 25. Oktober 1988, Rs. 312/86, Kommission/Frankreich, Rn. 22. Vgl. auch *Kocher*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 153 AEUV, Rn. 100, wonach der EuGH in seiner Rechtsprechung erlaubt habe, dass die Frist für die endgültige Umsetzung durch die Sozialpartner über den Lauf der Umsetzungsfristen der Richtlinien hinausgehe.

22 Fachbereich Europa, Zur Rechtsverbindlichkeit der Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041, [EU 6 - 3000 - 057/23](#), 3. November 2023, S. 6.

der Aktionspläne befragt habe. Nach **Einschätzung der Kommissionsdienststellen** sei die Erstellung von Aktionsplänen – wie Art. 17 Abs. 3 Mindestlohn-RL zeige – **Teil der Durchführung, nicht der Umsetzung** der Mindestlohn-RL.²³ Die Mindestlohn-RL lege daher – so die Kommissionsdienststellen – **keine konkrete Frist** für die **Verabschiedung von Aktionsplänen fest**. Allerdings erwarteten die Kommissionsdienststellen, dass verpflichtete Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne bis **Ende 2025** vorlegten, damit die Kommission ihrer **Unterrichtungspflicht nach Art. 10 Abs. 3 Mindestlohn-RL** nachkommen könne.²⁴ Nach Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Mindestlohn-RL analysiert die Kommission die ihr übermittelten Aktionspläne sowie weitere, in Art. 10 Abs. 2 Mindestlohn-RL aufgezählte Daten und Informationen. Nach Art. 10 Abs. 2 UAbs. 4 Mindestlohn-RL sind die letztgenannten Daten und Informationen erstmals bis zum 1. Oktober 2025 vorzulegen.²⁵ Nach Art. 10 Abs. 3 Satz 2 Mindestlohn-RL erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre Bericht und veröffentlicht die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen.

Ausweislich des Abschlussberichts der Expertengruppe gehen die Kommissionsdienststellen also davon aus, dass es sich bei der Richtliniendurchführung, einschließlich der Aktionsplanerstellung, **nicht um eine Form der Richtlinienumsetzung** handele. Die Folge ist, dass die Frist aus Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL nicht gilt.

Für diese Ansicht dürfte in systematischer und rechtspraktischer Hinsicht sprechen, dass das Anknüpfen an die tarifvertragliche Abdeckung im jeweiligen Mitgliedstaat konzeptionell nicht zu der Pflicht aus Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL passt, der Richtlinie zu einem bestimmten, für alle Mitgliedstaaten gleichen Umsetzungszeitpunkt Wirkung zu verleihen. Denn ein Absinken unter den Schwellenwert von 80 % kann auch noch nach Ablauf der Umsetzungsfrist eintreten.²⁶ Ferner ließe sich anführen, dass die Vorlage des Aktionsplans an die Kommission eigens in Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL geregelt ist und damit nicht zu den Maßnahmen zählt, von denen die Kommission nach Art. 17 Mindestlohn-RL in Kenntnis zu setzen ist. In rechtsdogmatischer Hinsicht ließe sich für die Sichtweise der Kommissionsdienststellen auch argumentieren, dass die Aktionsplanerstellung bzw. die Mitteilung an die Kommission keine Konstellation ist, in der – wie oben dargestellt (Ziff. 2.2.3.) – die Mitgliedstaaten eine *Umsetzungspflicht* durch Einschaltung von Sozialpartner erfüllen (können). Dies ließe sich wiederum damit begründen, dass die

23 Expert Group on Transposition of directive 2022/2041 on adequate minimum wages, [Final Report](#), 29. November 2023, S. 51 f. Diese Ansicht hatte auch die Bundesregierung vertreten, vgl. [BT-Dr. 20/8008](#), S. 61.

24 Expert Group on Transposition of directive 2022/2041 on adequate minimum wages, [Final Report](#), 29. November 2023, S. 24, 51 f.

25 Wobei die Mitgliedstaaten auf Statistiken und Informationen verzichten können, die nicht vor dem 15. November 2024 – also vor der Umsetzungsfrist – vorliegen.

26 Vgl. zur Entwicklung der tarifvertraglichen Absicherung in OECD-Ländern die [Übersicht](#) der OECD sowie zur Entwicklung in Deutschland die [Übersicht](#) von Statista.

Erstellung von Aktionsplänen bzw. die Mitteilung an die Kommission als solche keine Umsetzung, d. h. keine inhaltsgleiche Übertragung normativer Sachgehalte der Richtlinie in nationales Recht,²⁷ sondern eine sonstige Form der Richtlinienverwirklichung²⁸ darstellt.²⁹

Hinsichtlich der **Frist** zur Aktionsplanerstellung bzw. -mitteilung gehen die Kommissionsdienststellen davon aus, dass die Vorlage der Aktionspläne in zeitlichem Zusammenhang mit der Vorlage sonstiger Informationen und Daten, die gemäß Art. 10 Abs. 2 Mindestlohn-RL am 1. Oktober 2025 zu übermitteln sind, erfolgen sollte. Eine Vorlage bis **Ende 2025** diene dazu, dass die Kommission ihrer Unterrichtungspflicht nach Art. 10 Abs. 3 Mindestlohn-RL nachkommen kann. Eine solche mitgliedstaatliche Pflicht, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben durch rechtzeitige Zulieferung und Mitwirkung zu ermöglichen, könnte sich aus dem Loyalitätsgebot des **Art. 4 Abs. 3 EUV** ableiten lassen. Danach **unterstützen die Mitgliedstaaten die EU-Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben** und ergreifen alle Maßnahmen zur Erfüllung ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen.³⁰

2.3. Fazit zur Frage der Vertragsverletzung

Zusammenfassend sprechen gute Gründe dafür, dass es sich bei der Erstellung von Aktionsplänen durch Mitgliedstaaten, in denen die tarifvertragliche Abdeckung unter 80 % liegt, um eine sekundärrechtliche Pflicht handelt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Erstellung eines Aktionsplans nicht Teil der Richtlinienumsetzung ist und damit nicht der Frist aus Art. 17 Abs. 1 Mindestlohn-RL unterliegt, dürfte die dauerhafte Nichterstellung eines Aktionsplans gegen die Mindestlohn-RL und die Pflichten aus Art. 288 Abs. 3 AEUV sowie aus dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen.

Legt man zugrunde, dass die Mindestlohn-RL keine Frist zur Erstellung und Vorlage eines Aktionsplans normiert, stellt sich die Frage, wie eine angemessene Frist aussähe.³¹ Die Kommissionsdienststellen gehen von einer Frist bis Ende 2025 aus, damit die Kommission ihren Unterrichtungspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat nachkommen kann. Hierfür

27 Vgl. zu dieser Definition: *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 21.

28 *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 15 ff., verwendet den Begriff der Richtliniendurchführung als Oberbegriff und die Richtlinienumsetzung als einen speziellen Fall der Durchführung.

29 Vgl. zu „nicht umsetzungsbedürftigen Richtlinienbestimmungen“: *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 86. EL September 2025, Art. 288 AEUV, Rn. 107, sowie *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, 1999, S. 65, der als Fälle mangelnden Umsetzungsbedarfs Ge- oder Verbote an ein mitgliedstaatliches Organ nennt, deren Inhalt faktische Handlungen sind, bspw. Informations- und Mitteilungspflichten.

30 Vgl. zur Gegenseitigkeit der Loyalitätsverpflichtungen zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten: *Streinz*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV, Rn. 30.

31 Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilt wird, wird aus Art. 4 Abs. 3 EUV abgeleitet, dass, „auch wenn Art. 260 AEUV keine Frist vorgibt, innerhalb derer ein Urteil durchgeführt sein muss, diese Durchführung gleichwohl unverzüglich zu beginnen und möglichst rasch abzuschließen ist“, vgl. *Kahl*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 121.

ließe sich die aus dem Loyalitätsgebot folgende Pflicht anführen, die EU-Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Mangels unionsgerichtlicher Klärung der aufgeworfenen Fragen lässt sich nicht abschließend beantworten, ob und ab wann von einer Unionsrechtsverletzung durch Nichterstellung eines Aktionsplans auszugehen ist. Für die hier relevante Frage, ob die Kommission die **Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens erwägen könnte**, kommt es indes zunächst – vorbehaltlich der späteren Beurteilung durch den EuGH – auf **ihre Rechtseinschätzung** an, nach der die Mitgliedstaaten bis **Ende 2025** die Aktionspläne vorlegen sollten. Insofern ist zu betonen, dass zwar die Kommissionsdienststellen davon ausgehen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne bis Ende 2025 vorlegen sollten. Soweit ersichtlich hat jedoch die **Kommission nicht ausdrücklich festgestellt, dass eine Erstellung und Vorlage nach Ende 2025 aus ihrer Sicht tatsächlich eine Vertragsverletzung darstellt**.

3. Ermessen der Kommission bei der Einleitung und Ausgestaltung eines Vertragsverletzungsverfahrens

3.1. Überblick zum weiten Ermessen der Kommission

Geht man davon aus, dass die Nichterstellung eines Aktionsplans bis Ende 2025 durch Mitgliedstaaten, bei denen die tarifvertragliche Abdeckung unter 80 % liegt, einen Verstoß gegen Sekundärrecht darstellt, wäre die Grundvoraussetzung für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens erfüllt.

Zu bedenken ist jedoch, dass die Kommission hinsichtlich des Vertragsverletzungsverfahrens über ein **weites Ermessen** verfügt. Sie ist grundsätzlich frei darin, zu entscheiden, **ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet und ob sie im weiteren Verlauf den EuGH anruft**.³² Sofern sie ein Verfahren beginnt, steht ihr nach der Rechtsprechung des EuGH ein weites Ermessen hinsichtlich der weiteren Schritte im Vertragsverletzungsverfahren einschließlich der **Wahl des Zeitpunkts** einer Vertragsverletzungsklage zu.³³ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die **verschiedenen Stufen des Vertragsverletzungsverfahrens** (s. unten Ziff. 4.) jeweils eine eigenständige Bedeutung im Rahmen des Kommissionsauftrags haben, die Mitgliedstaaten zu einem

32 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, 86. EL September 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 14 f., und *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, 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.

33 Vgl. 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 sowie *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 86. EL September 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 15; *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 17, 34.

unionsrechtskonformen Handeln anzuhalten, und daher nur ein Bruchteil der Verfahren vor dem EuGH abgeschlossen werden.³⁴

3.2. Mildere Mittel als Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission hat bis zum Jahr 2024 Jahresberichte über die „Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts“ veröffentlicht.³⁵ In dem letzten, auf 2023 bezogenen Jahresbericht wird dargelegt, dass die Kommission **Vertragsverletzungsverfahren** als Mittel für den Fall ansieht, dass **andere Maßnahmen nicht ausreichen**.³⁶ Als mildere und vorgelagerte Maßnahmen nennt die Kommission zum einen die Bereitstellung von Leitlinien und FAQs, die die Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts erleichtern sollen. Zum anderen verweist die Kommission auf das sog. **EU-Pilotverfahren**.³⁷ Hierbei handelt es sich um einen Dialog zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens.³⁸ Dieses „Vorverfahren zum Vertragsverletzungsverfahren“ wird genutzt, wenn es einen Mehrwert bietet, z. B. wenn es voraussichtlich zu einer schnelleren Einhaltung der Vorschriften führt als ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren.³⁹ Allerdings wird dieses informelle Vorverfahren u. a. dann nicht genutzt, wenn der Verstoß gegen EU-Recht offensichtlich ist oder wenn Gespräche auf technischer Ebene nicht zu einer erfolgreichen Lösung führen.⁴⁰

3.3. Strategischer Ansatz bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission verfolgt bei der **Frage der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren** einen **strategischen und gezielten Ansatz**.⁴¹ In der Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ aus dem Jahr 2016 und der Mitteilung „Durchsetzung des EU-Rechts für ein Europa, das greifbare Ergebnisse liefert“ aus dem Jahr 2022 hat sie bezüglich des von ihr ausgeübten Ermessens dargelegt, dass sie in erster Linie die **schwerwiegendsten Verstöße** gegen das EU-Recht verfolge, die die **Interessen der Bürger und der Wirtschaft** beeinträchtigen.⁴² Hierbei geht

34 Vgl. Europäische Kommission, Infringement cases in the EU, [Cases closed depending on infringement stage](#).

35 Abrufbar unter: https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en.

36 Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2023, [KOM\(2024\) 358 endg.](#), 25. Juli 2024, S. 8.

37 Vgl. zu diesem „informellen Vorverfahren“: Kommission, [Single Market and Competitiveness Scoreboard](#); *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 14 f.

38 Vgl. Europäische Kommission, Anwendung des EU-Rechts, [Umsetzung von Richtlinien](#).

39 Vgl. Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2023, [KOM\(2024\) 358 endg.](#), 25. Juli 2024, S. 6, wonach nur bei 11 % der EU-Pilotdialoge anschließend ein Vertragsverletzungsverfahren erforderlich wurde.

40 Europäische Kommission, Anwendung des EU-Rechts, [Umsetzung von Richtlinien](#).

41 Vgl. Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2023, [KOM\(2024\) 358 endg.](#), 25. Juli 2024, S. 8.; Commission Staff Working Dokument - Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law, [SWD\(2023\) 254 endg.](#), 14. Juli 2023, S. 11.

42 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABl. C 18. 19. Januar 2017, S. 10](#) (14).

es um Verstöße gegen das EU-Recht, die die Ziele der EU behindern oder die vier Grundfreiheiten der EU untergraben könnten.⁴³ Außerdem werde die Kommission berücksichtigen, welcher Mehrwert bei einem Vertragsverletzungsverfahren erzielt werden könne, und den **Vorgang schließen**, wenn ihr dies aus **politischer Sicht angebracht** erscheine.⁴⁴ Die Kommission wies in der Mitteilung aus 2022 darauf hin, dass mehr als 90 % der Verfahren abgeschlossen würden, bevor eine Anrufung des EuGH notwendig werde.⁴⁵

Die Kommission wies in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2022 zudem darauf hin, dass sie **eine strenge Linie bei der Nichtumsetzung von Richtlinien** verfolge und **automatisch Vertragsverletzungsverfahren einleite**, wenn die Mitgliedstaaten Richtlinien nicht fristgerecht umsetzten.⁴⁶

3.4. Befassung des EuGH als letztes Mittel

Die Kommission bezeichnet die Anrufung des EuGH in ihrem Jahresbericht 2023 zur Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts als letztes Mittel für den Fall, dass der Verstoß gegen das EU-Recht in den frühen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens nicht behoben worden sein sollte.⁴⁷

3.5. Fazit zum Ermessen der Kommission

Soweit ersichtlich gibt es keine Informationen dazu, ob die Kommission mit Blick auf die Nichterstellung oder -mitteilung eines Aktionsplans ein EU-Pilotverfahren (Ziff. 3.2.) als probates Mittel ansähe. Gleiches gilt für die Frage, ob die nicht fristgerechte Erstellung bzw. Mitteilung

43 Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/memo_12_12.

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

45 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 21; vgl. auch Kommission, Infringement cases in the EU, [Cases closed depending on infringement stage](#).

46 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 8, sowie das [Factsheet](#) v. 28. November 2022: „Die Verfolgung von Fällen der Nichtumsetzung hat [...] Priorität. Alle zwei Monate fasst ein hierzu ermächtigtes Kommissionsmitglied ein Paket von Beschlüssen, um die Beschlussfassung über diese unbestrittenen Verstöße gegen das EU-Recht zu erleichtern und zu beschleunigen. Jeder Mitgliedstaat, der vor Annahme des Pakets keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt bzw. erklärt hat, dass nur ein Teil der Maßnahmen mitgeteilt wurde, erhält ein Aufforderungsschreiben. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben dann zwei Monate Zeit, um der Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Richtlinien nachzukommen. Andernfalls kann die Kommission beschließen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu übermitteln“.

47 Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2023, [KOM\(2024\) 358 endg.](#), 25. Juli 2024, S. 10.

eines Aktionsplans zu den Verstößen zählen könnte, die die Kommission im Rahmen ihres strategischen Ansatzes vorrangig verfolgt. Dafür müsste es sich um einen schwerwiegenden Verstoß handeln, der die Interessen der Bürger und der Wirtschaft beeinträchtigt (Ziff. 3.3.).⁴⁸

Gegen eine automatische Einleitung eines Vertragsverletzung wegen nicht fristgerechter Richtlinienumsetzung (Ziff. 3.3. a. E.) dürfte jedenfalls sprechen, dass die Kommissionsdienststellen der Auffassung sind, es handle sich bei der Erstellung von Aktionsplänen gemäß Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL nicht um einen Fall der Richtlinienumsetzung, sondern der Durchführung. Zudem liegt die Entscheidung über die Einleitung (und Fortführung) eines Vertragsverletzungsverfahrens im Ermessen der Kommission.

4. Stufen im Vertragsverletzungsverfahren

Der Auftraggeber möchte wissen, mit welchen Konsequenzen im Laufe eines Vertragsverletzungsverfahrens zu rechnen wäre.

Sollte sich die Kommission entscheiden, ein formelles⁴⁹ Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wären mehrere Stufen zu durchlaufen.

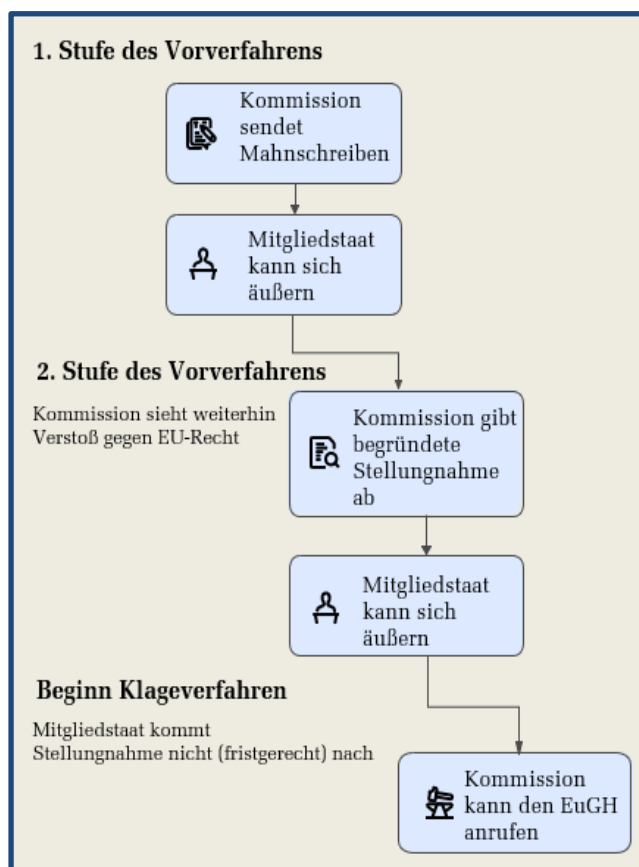
48 Vgl. allgemein dazu, dass die Durchsetzung von Vorschriften über faire Arbeitsbedingungen und gerechte Beschäftigung von zentraler Bedeutung für die Verbesserung des Wohlergehens der Menschen und für das Funktionieren des Binnenmarkts sei: Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2023, [KOM\(2024\) 358 endg.](#), 25. Juli 2024, S. 32; Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2022, [KOM\(2023\) 453 endg.](#), 14. Juli 2023, S. 19; Bericht der Kommission – Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, Jahresbericht 2021, [KOM\(2022\) 344 endg./2](#), 5. Oktober 2022, S. 13 f.

49 Hiervon abzugrenzen ist das EU-Pilotverfahren als informelles Vorverfahren, s. Ziff. 3.2.

4.1. Formelles Vorverfahren

Das Vertragsverletzungsverfahren beginnt mit der Durchführung eines **zweistufigen Vorverfahrens**. Dieses besteht aus dem **verfahrenseröffnenden Mahn- bzw. Aufforderungsschreiben** der Kommission an den betroffenen Mitgliedstaat und der **mit Gründen versehenen Stellungnahme** der Kommission.⁵⁰ Dem betroffenen Mitgliedstaat ist gemäß Art. 258 AEUV nach beiden Verfahrensschritten **binnen angemessener Frist Gelegenheit zur Äußerung** zu geben.⁵¹

Die ordnungsgemäße Durchführung dieses Vorverfahrens ist unverzichtbare Prozessvoraussetzung für die **Vertragsverletzungsklage**.⁵² Dabei gilt, dass die Kommission das Verfahren mit dem Mahnschreiben erst dann eröffnen darf, wenn sie sich auf einen Verstoß gegen eine dem betroffenen Mitgliedstaat obliegende Verpflichtung berufen kann.⁵³ Im weiteren Verlauf des Vorverfahrens darf 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.⁵⁴



50 *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 86. EL September 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 28; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 5.

51 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, 8. Aufl. 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 24 und 31.

52 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, 8. Aufl. 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 31, 33.

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

54 Vgl. *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, 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.

4.2. Vertragsverletzungsklage und Urteil des EuGH

Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist im Rahmen der Vertragsverletzungsklage 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.⁵⁵ Sofern der Mitgliedstaat der **begründeten Stellungnahme nicht fristgerecht nachkommt**,⁵⁶ steht es daher im **Ermessen der Kommission, als letztes Mittel den EuGH anzurufen** (s. Ziff. 3.1., 3.4.). Sofern der Mitgliedstaat eine gerügte Vertragsverletzung demgegenüber vor Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist abstellt, besteht kein Anlass mehr zu einer Vertragsverletzungsklage.⁵⁷ 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,⁵⁸ kann die Kommission direkt mit der Erhebung der Klage nach Art. 258 AEUV auch die Verhängung eines Zwangsgelds oder Pauschalbetrags beantragen, vgl. Art. 260 Abs. 3 AEUV.⁵⁹ Ziel dieser Bestimmung ist es, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen zu vereinfachen und zu beschleunigen.⁶⁰ Wie unter Ziff. 2.2.3. dargestellt, gehen die Kommissionsdienststellen davon aus, dass die Erstellung eines Aktionsplans gemäß Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL nicht Teil der Richtlinienumsetzung sei. Für den Fall, dass eine aus Sicht der Kommission nicht rechtzeitige Erstellung und Mitteilung eines Aktionsplans Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens werden sollte, würde dies gegen Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV sprechen.

Fachbereich Europa

-
- 55 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.
- 56 EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 13.
- 57 Vgl. EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 15 f. S. näher Fachbereich Europa, Fragen zum Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gemäß Art. 258 AEUV, [EU 6 - 3000 - 059/25](#), 17. Oktober 2025, S. 6 ff.
- 58 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.
- 59 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 8; 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, 86. EL September 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 51.
- 60 EuGH, Urteil vom 8. Juli 2019, Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, Rn. 52.