

ANNA CHARLOTTE KÜMPERS

Das Gold-Plating europäischer Richtlinien

Gesellschaft für Rechtsvereinheitlichung e.V.

*Rechtsvergleichung
und Rechtsvereinheitlichung*

94

Mohr Siebeck

Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung

herausgegeben von der
Gesellschaft für Rechtsvergleichung e.V.

94



Anna Charlotte Kumpers

Das Gold-Plating europäischer Richtlinien

Zum Vergleich der Umsetzungspraxis in
Deutschland und Frankreich

Mohr Siebeck

Anna Charlotte Kumpers, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster; 2019 Erstes Juristisches Staatsexamen; 2022 Promotion; Referendariat am Kammergericht Berlin.
orcid.org/0009-0007-5858-3412

Zugleich Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster, 2023

D 6

ISBN 978-3-16-162530-5 / eISBN 978-3-16-162614-2

DOI 10.1628/978-3-16-162614-2

ISSN 1861-5449 / eISSN 2569-426X (Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Oktober 2022 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Juli 2022 berücksichtigt.

Ich danke meinem Doktorvater Prof. Dr. Gernot Sydow herzlich für die engagierte Betreuung des Promotionsvorhabens, die stets bereichernden Anregungen und ein für Fragen immer offenes Ohr.

Herrn Prof. Dr. Petersen danke ich für die Anfertigung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich ebenfalls Herrn Lambert, Präsident des Conseil national d'évaluation des normes, für das Interesse an meiner Arbeit und den hilfreichen deutsch-französischen Austausch.

Abschließend danke ich meiner Familie und meinen Freunden für die Begleitung und Unterstützung während meiner Promotionszeit.

Berlin, Juli 2023

Anna Charlotte Kümpers

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Das Phänomen der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	3
I. Gründe der Mitgliedstaaten für eine „No-Gold-Plating-Politik“	3
II. Der Begriff Gold-Plating und die damit beschriebenen Umsetzungsarten	5
III. Die verschiedenen Arten der Richtlinie und ihre Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis des Gold-Platings	26
B. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Deutschland und Frankreich	47
I. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Frankreich	48
II. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Deutschland	76
III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Deutschland und Frankreich	99
IV. Gemeinsame Bestrebungen Frankreichs und Deutschlands für eine bessere und harmonisierte Umsetzung von Richtlinien	105
V. Stellungnahmen und Bestrebungen auf europäischer Ebene	107
C. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“	113
I. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der Verträge der Europäischen Union	113

<i>II. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund einer kooperativen Gesetzgebung in der Europäischen Union</i>	121
<i>III. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der Rechtsklarheit</i>	122
<i>IV. Ergebnis</i>	128
Ergebnis und Ausblick	129
Literaturverzeichnis	131
Sachregister	143

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Das Phänomen der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	3
I. Gründe der Mitgliedstaaten für eine „No-Gold-Plating-Politik“	3
II. Der Begriff Gold-Plating und die damit beschriebenen Umsetzungsarten	5
1. Verwendung der Begriffe Gold-Plating und <i>surtransposition</i> im politischen Umfeld in Frankreich	5
a) Definition der <i>Commission d'enrichissement de la langue française</i>	5
b) Definition der <i>Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République</i>	7
c) Der <i>Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatifs européens en droit interne</i>	8
aa) Über die im europäischen Rechtsakt festgelegten Mindestanforderungen hinausgehende Umsetzungen	8
(1) Festlegung einer anspruchsvolleren Anwendungsschwelle	8
(2) Verstärkung von Verpflichtungen durch ergänzende nationale Anforderungen	11
(3) Eine ambitionierte Spezifizierung von in der Richtlinie enthaltenen Verpflichtungen	12
bb) Nachteilige bzw. ungünstige Behandlung der in der Richtlinie enthaltenen Optionen	12
(1) Verwendung einer durch die Richtlinie eröffneten nationalen Option in einem verbindlichen Sinne	13

(2) Nichtnutzung einer in der Richtlinie enthaltenen Option	14
(3) Wahl eines weiten Anwendungsbereiches	14
cc) Einführung von Bestimmungen des nationalen Rechts im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Richtlinie	15
(1) Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Richtlinie	15
(2) Einführung weiterer nationaler Bestimmungen	16
(3) Beibehaltung nationaler Verpflichtungen trotz harmonisierter Umsetzungsmaßnahmen	17
d) Zwischenergebnis	18
2. Verwendung des Begriffes Gold-Plating im politischen Umfeld in Deutschland	18
3. Kritik an der Verwendung der Begriffe Gold-Plating und <i>surtransposition</i> aus Literatur und Rechtsprechung	19
a) Begriffsverständnis des <i>Conseil d'État</i> und in der französischen Literatur	19
b) Begriffsverständnis in der deutschen Literatur	20
c) Kritische Würdigung der Verwendung des Begriffes Gold-Plating in einem umfassenden Verständnis	21
aa) Aktives und passives Gold-Plating	22
bb) Umsetzungsoptionen, Bandbreiten und Wahlvorschriften	22
4. Eigenes Begriffsverständnis und Begriffsverwendung in der Arbeit	25
<i>III. Die verschiedenen Arten der Richtlinie und ihre Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis des Gold-Platings</i>	26
1. Die Richtlinie als Instrument der Rechtsangleichung	27
a) Mindestharmonisierende Richtlinien	27
b) Vollharmonisierende Richtlinien	29
2. Richtlinien mit dem Erfordernis eines tatsächlichen Handelns der Mitgliedstaaten	31
a) Richtlinien mit dem Ziel der Vereinheitlichung von mitgliedschaftlichem Verwaltungs- und Regierungshandeln	31
b) Richtlinien als Ausgangspunkt von Normenscreening- und Berichterstattungspflichten	33
3. Auswirkungen der Art der Richtlinie auf das Phänomen der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	34
a) Die Richtlinie als Instrument der Rechtsangleichung	34
aa) Mindestharmonisierende Richtlinien	34
bb) Vollharmonisierende Richtlinien	40
b) Richtlinien mit dem Ziel der Vereinheitlichung von mitgliedschaftlichem Verwaltungs- und Regierungshandeln	44
c) Richtlinien als Ausgangspunkt von Normenscreenings	44
4. Ergebnis	44

B. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Deutschland und Frankreich	47
I. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Frankreich	48
1. Rechtsquellen und Rechtsetzung in Frankreich und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung von Richtlinien	48
a) Rechtsquellen und Rechtsetzung in Frankreich	48
aa) Die <i>loi</i>	50
bb) Der <i>décret</i>	51
cc) Die <i>circulaire</i>	52
dd) Die <i>ordonnance</i>	53
b) Auswirkung auf die Umsetzung von Richtlinien in Frankreich	54
2. Das Verfahren zur Verhandlung und Umsetzung von Richtlinien in Frankreich	56
a) Verfahren während des europäischen Rechtsetzungsprozesses ...	56
aa) Die <i>fiche d'impact simplifiée</i> und <i>fiche d'impact stratégique</i>	56
bb) Stellungnahme des <i>Conseil d'État</i>	58
b) Verfahren zur Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht	58
aa) Umsetzung der Richtlinie durch eine <i>loi</i>	60
(1) Der <i>comité de liaison</i>	60
(2) Die <i>task force</i>	61
bb) Umsetzung der Richtlinie durch ein <i>règlement</i>	61
c) Zwischenergebnis	61
3. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	62
a) Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in der Vergangenheit	62
b) Der aktuelle Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	63
aa) Der <i>Conseil national d'évaluation des normes</i>	63
(1) Arbeitsweise des <i>Conseil national d'évaluation des normes</i>	64
(2) Kompetenzen und Aufgaben des <i>Conseil national d'évaluation des normes</i>	65
(3) Kompetenz des <i>Conseil national d'évaluation des normes</i> hinsichtlich der Überprüfung von Gold-Plating	66
(4) Die Überprüfung von Gold-Plating durch den <i>Conseil national d'évaluation des normes</i> in der Praxis	66
bb) Die <i>circulaires du Premier ministre</i>	68
(1) <i>Circulaire du 17 février 2011 rélarive à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales</i>	68
(2) <i>Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation</i>	71

(3) <i>Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact</i>	71
cc) <i>Projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français</i>	72
dd) <i>Proposition de loi constitutionnelle visant à lutter contre la sur-réglementation</i>	74
4. Ergebnis	75
<i>II. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in Deutschland</i>	76
1. Das Verfahren zur Verhandlung und Umsetzung von Richtlinien in Deutschland	76
a) Verfahren während des europäischen Rechtsetzungsprozesses ...	76
b) Verfahren zur Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht	78
2. Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	81
a) Der Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings in der Vergangenheit	81
b) Der aktuelle Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings auf Bundesebene	82
aa) Der Nationale Normenkontrollrat	82
(1) Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates	85
(2) Kompetenzen und Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates	85
(3) Kompetenzen und Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates in Bezug auf die Umsetzungspraxis des Gold-Platings	87
(4) Die Überprüfung von Gold-Plating durch den Nationalen Normenkontrollrat in der Praxis	88
bb) Begründung von Gesetzesvorlagen	90
(1) Begründungspflicht bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung	90
(2) Begründungspflicht bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages	91
(3) Begründungspflicht bei Gesetzesvorlagen des Bundesrates	92
(4) Zwischenergebnis	92
c) Der aktuelle Umgang mit der Umsetzungspraxis des Gold-Platings auf Länderebene	93
aa) Kooperation der Länder bei der Umsetzung von Richtlinien	93
bb) Äquivalent zum Nationalen Normenkontrollrat in den Bundesländern	95

cc) Begründung von Gesetzesentwürfen	96
3. Ergebnis	97
<i>III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Deutschland und Frankreich</i>	99
1. Gemeinsames politisches Ziel der Vermeidung von Gold-Plating ...	99
2. Vorgaben im Rechtsetzungsprozess hinsichtlich der Umsetzungspraxis des Gold-Platings	100
3. Betrauung einer Institution mit der Überprüfung von Gold-Plating	102
4. Ergebnis	103
<i>IV. Gemeinsame Bestrebungen Frankreichs und Deutschlands für eine bessere und harmonisierte Umsetzung von Richtlinien</i>	105
<i>V. Stellungnahmen und Bestrebungen auf europäischer Ebene</i>	107
1. Europäische Kommission	107
2. Europäisches Parlament	109
3. Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenvertreter im Bereich Verwaltungslasten	110
4. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	111
5. Zwischenergebnis	112
C. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“	113
<i>I. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der Verträge der Europäischen Union</i>	113
1. Artikel 5 Abs. 4 EUV – kompetenzrechtlicher Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	113
a) Grundsatz und materielle Anforderungen	113
aa) Legitimes Ziel	115
bb) Geeignetheit	115
cc) Erforderlichkeit	115
dd) Angemessenheit/Proportionalität	117
b) Kontrolle der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	117
c) Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund des kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	118
2. Primärrechtliche Bestrebungen zu hohen Schutzstandards in der Europäischen Union	119
a) Vertrag über die Europäische Union	119
b) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	119
aa) Primärrechtliche Öffnungsklauseln und Schutzverstärkungsklauseln	119
bb) Allgemeine Aussagen hinsichtlich eines hohen Schutzniveaus	120
c) Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der primärrechtlichen Bestrebungen zu hohen Schutzstandards in der Europäischen Union	121

<i>II. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund einer kooperativen Gesetzgebung in der Europäischen Union</i>	121
<i>III. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der Rechtsklarheit</i>	122
1. Anforderungen an die Rechtsklarheit in Deutschland und Frankreich	122
2. Rechtliche Würdigung einer „No-Gold-Plating-Politik“ vor dem Hintergrund der Anforderungen an die Rechtsklarheit	123
<i>IV. Ergebnis</i>	128
Ergebnis und Ausblick	129
Literaturverzeichnis	131
Sachregister	143

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ADF	Assemblée des départements de France
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	Actualité Juridique: Droit Administratif (Zeitschrift)
al.	alinéa
ALJ	Austrian Law Journal (Zeitschrift)
AMF	Association des maires de France
Ann.	Annexe
Art.	Artikel/Article
Aufl.	Auflage
AJCT	Actualité Juridique: Collectivités Territoriales (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLANO	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
BVT	beste verfügbare Techniken
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'État
CEFRES	Centre français de recherche en sciences sociales
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
Const. cons.	Conseil constitutionnel
Constitutions	Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
Critique inter- nationale	Critique internationale. Revue comparative de sciences sociales (Zeitschrift)

CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
D	Recueil Dalloz (Zeitschrift)
DDADUE	Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DILA	Direction de l'information légale et administrative
dms	der moderne staat (Zeitschrift)
DNG	Datennutzungsgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EC	European Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
E.L. Rev.	European Law Review (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FDP	Freie Demokratische Partei
FS	Festschrift
GewA	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO	Geschäftsordnung
GPR	Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union (Zeitschrift)
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
hal	Archive ouverte pluridisciplinaire HAL (Zeitschrift)
HGB	Handelsgesetzbuch
HM	Her Majesty's
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IPrax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (Zeitschrift)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JCP A	La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales (Zeitschrift)
JRP	Journal für Rechtspolitik (Zeitschrift)