

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)

JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
LAWA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
Leviathan	Leviathan (Zeitschrift)
lit.	Buchstabe
MEGA	Master of European Governance and Administration
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
n°	numéro
NOR	système normalisé de numération
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (Zeitschrift)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zeitschrift)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGfE	Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
PACTE	Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises
Pouvoirs	Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques (Zeitschrift)
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RDC	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (Zeitschrift)
RDP	Revue du droit public (Zeitschrift)
RevDH	La Revue des droits de l'homme (Zeitschrift)
Rev. UE	Revue du droit de l'Union européenne (Zeitschrift)
Rev. soc.	Revue des sociétés (Zeitschrift)
RFAP	Revue française d'administration publique (Zeitschrift)
RFDA	Revue française de droit administratif (Zeitschrift)
RFDC	Revue française de droit constitutionnel (Zeitschrift)
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RJE	Revue Juridique de l'environnement (Zeitschrift)
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil (Zeitschrift)
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commerciale et de droit économique (Zeitschrift)
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen (Zeitschrift)
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Zeitschrift)
SARL	Société à responsabilité limitée
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	stetige Rechtsprechung

Sypred	Syndicat des professionnels du recyclage, de la valorisation, de la régénération et du traitement des déchets dangereux
TLQ	The Lawyer Quarterly (Zeitschrift)
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
v.	vom
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (Zeitschrift)
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien (Zeitschrift)
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, Int. Privatrecht und Rechtsvergleichung (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (Zeitschrift)
ZPB	Zeitschrift für Politikberatung (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)
ZVertriebsR	Zeitschrift für Vertriebsrecht (Zeitschrift)

Einleitung

Europäische Richtlinien i. S. d. Artikels 288 Abs. 3 AEUV bedürfen der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht und belassen den Mitgliedstaaten dabei die Wahl der Form und Mittel sowie zum Teil auch inhaltliche Umsetzungsspielräume.¹ Dies soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, auf die Besonderheiten des eigenen nationalen Rechts einzugehen und die Regelungen der europäischen Richtlinie systematisch stringent in ihr nationales Recht eingliedern zu können.

In der Vergangenheit neigten viele Mitgliedstaaten dazu, die Vorgaben der europäischen Richtlinien inhaltlich strenger in ihr nationales Recht umzusetzen, den Anwendungsbereich der Regelungen auszuweiten oder in der Richtlinie enthaltene Bandbreitenregelungen, Optionsregelungen und Wahlvorschriften – hinsichtlich einer besonders ambitionierten Umsetzung – voll auszunutzen, sodass das nationale Recht über das von europäischer Ebene geforderte Maß hinausging. Diese Umsetzungspraxis, bei der die Mitgliedstaaten die europäischen Richtlinien auf eine sehr ambitionierte Weise umsetzen, wird oft, insbesondere im politischen Umfeld, mit dem negativ konnotierten Begriff Gold-Plating beschrieben.

Setzen die Mitgliedstaaten europäische Richtlinien in der Vergangenheit oft noch sehr ambitioniert und über das minimal erforderliche Maß hinaus um, hat sich mittlerweile ein Trend in die Richtung einer sogenannten „No-Gold-Plating-Politik“ entwickelt.² Diese Politik beschreibt das Bestreben der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung europäischer Richtlinien jegliche Umsetzung in ihr nationales Recht, die über die zwingenden minimalen Anforderungen einer Richtlinie hinausgeht, zu vermeiden. Zu den Mitgliedstaaten, die sich einer „No-Gold-Plating-Politik“ verschrieben haben, gehören unter anderem auch Deutschland und Frankreich. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen beschäftigt sich diese Arbeit mit der als Gold-Plating beschriebenen Umsetzungspraxis und dem Umgang mit der Umsetzung europäischer Richtlinien in Deutschland und Frankreich.

¹ Zum Charakter des Rechtsinstrumentes Richtlinie: *Xefteri*, La directive européenne, instrument juridique des autorités administratives nationales, S. 42 ff.

² *Sommermann*, in: Fraenkel-Haeberle/Socher/ders. (Hrsg.), Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 321, 325; *Xefteri*, La directive européenne, instrument juridique des autorités administratives nationales, S. 563.

In Teil A werden dazu zunächst die Gründe der Mitgliedstaaten für die Vermeidung von Gold-Plating, das heißt für das Betreiben einer „No-Gold-Plating-Politik“ – in Deutschland auch als Eins-zu-eins-Umsetzung³ bezeichnet – herausgearbeitet. Anschließend werden die Umsetzungsarten, die in Deutschland und Frankreich mit dem Begriff Gold-Plating beschrieben werden, dargestellt und unter der Einbeziehung von Aussagen in der Literatur wird das Phänomen des Gold-Platings kritisch hinterfragt. Anschließend wird darauf eingegangen, zwischen welchen Richtlinienarten zu unterscheiden ist und wie sich die verschiedenen Arten der Richtlinie auf das Gold-Plating auswirken.

In Teil B wird die Umsetzung europäischer Richtlinien in Deutschland und Frankreich dargestellt. Hierbei werden vor allem die Maßnahmen, die die beiden Mitgliedstaaten zur Verhinderung der Umsetzungspraxis des Gold-Platings eingeführt haben, beleuchtet und anschließend verglichen. Außerdem werden die Stellungnahmen und Bestrebungen auf europäischer Ebene hinsichtlich der Umsetzungspraxis des Gold-Platings beleuchtet.

In Teil C wird abschließend die politische Entscheidung Deutschlands und Frankreichs sowie weiterer europäischer Mitgliedstaaten zu einer „No-Gold-Plating-Politik“ unter anderem vor dem Hintergrund des Unionsrechts und mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsklarheit kritisch beleuchtet.

³ Eine Eins-zu-eins-Umsetzung von Richtlinien liegt dann vor, wenn die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht nicht über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht, sondern vielmehr die Richtlinienanforderungen eins zu eins in nationales Recht übernommen werden.

A. Das Phänomen der Umsetzungspraxis des Gold-Platings

I. Gründe der Mitgliedstaaten für eine „No-Gold-Plating-Politik“

In der Diskussion um die Vermeidung von Gold-Plating bei der Umsetzung von europäischem Recht, insbesondere von Richtlinien, werden in den Mitgliedstaaten verschiedene Gründe angebracht, weshalb die Umsetzungspraxis des Gold-Platings verhindert werden sollte.¹ Einer der am häufigsten angesprochenen Gründe für eine „No-Gold-Plating-Politik“ ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen.² So erklärte Angela Merkel in ihrer Regierungsansprache im Jahr 2005 das angestrebte Ziel einer konsequenten Eins-zu-eins-Umsetzung europäischer Richtlinien damit, dass Deutschland ohne die Eins-zu-eins-Umsetzung europäischen Rechts keine fairen Chancen gegenüber den europäischen Mitbewerbern habe.³ Auch in den Koalitionsverträgen der letzten Legislaturperioden wird vor dem Hintergrund der Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit von inländischen Unternehmen klargestellt, dass die Regierung europäisches Recht eins zu eins umsetzen will.⁴ Auch in Frankreich wird in Bezug auf die Umsetzungspraxis des Gold-Platings eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit der französischen Unternehmen durch zu hohe inländische Anforderungen an die Unternehmen als Argument für die Vermeidung einer solchen Umsetzungspraxis angeführt.⁵ Neben dem Argument der Wettbewerbs-

¹ Siehe dazu auch: *Král*, TLQ 2015, 300–307.

² Dieser Argumentation stehen einige Stimmen in der Literatur und Praxis kritisch gegenüber: *Krohn*, ZUR 2018, 385, 386; *Landros-Fournalès*, D 2019, 2360, 2361; *Payrhuber/Stelkens*, EuR 2019, 190, 207; *Schroeder*, JRP 2018, 227, 229; *Sypred*, Observations du Sypred relatives aux ‚sur-transpositions‘ françaises dans la réglementation relative aux déchets, S. 5.

³ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, Bulletin Nr. 93-1.

⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode, S. 12; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Gemeinsam für Deutschland, 16. Legislaturperiode, Zeilen 3605 f.

⁵ *Clavagnier*, *Juris associations* 2018, 3, 3; *Januel*, *Dalloz actualité*, 22 décembre 2017; Exposé des motifs du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, NOR: EAEX1823939L; Sénat, Rapport d’information n° 614 fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d’actes législatif européens en droit interne, présenté par Danesi, S. 15 ff.

fähigkeit inländischer Unternehmen reiht sich ein weiteres sowohl von der deutschen als auch von der französischen Regierung oft genanntes Argument ein: die Senkung von Verwaltungslasten, Kosten und der Abbau von Bürokratie.⁶ Ferner wird angeführt, dass durch eine konsequente Eins-zu-eins-Umsetzung von europäischem Recht sowohl die Rechtssicherheit verbessert als auch die Normenvielfalt im Vergleich zu der Umsetzungspraxis des Gold-Platings verringert wird.⁷ Letztlich wird darauf verwiesen, dass eine konsequente „No-Gold-Plating-Politik“ zu einer Vereinfachung des Rechtsetzungsverfahrens führe, was wiederum die Gefahr von Vertragsverletzungsverfahren verhindere.⁸

Mit Blick auf diese Argumente und politischen Ziele lassen sich die Bestrebungen hin zu einer konsequenten „No-Gold-Plating-Politik“ bei der Umsetzung europäischer Richtlinien somit in eine allgemeine Politik der besseren Rechtsetzung, der Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung einordnen, die sowohl von Deutschland⁹ als auch von Frankreich¹⁰ schon lange angestrebt wird.

⁶ BT-Drs. 19/22840, S. 1; *Arnold*, IPrax 2011, 313, 315; *Hitzer/Hauser*, NZG 2016, 1365, 1369; *Král*, E.L. Rev. 2016, 220, 238; *Král*, TLQ 2015, 300, 306; Exposé des motifs du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, NOR: EAEX1823939L; kritisch dazu: *Clavagnier*, Juris associations 2018, 3, 3; *Lafarge/Neframil/Mangeot*, RFAP 2013, 697, 730; *Payrhuber/Stelkens*, EuR 2019, 190, 210 f.; *Schroeder*, JRP 2018, 227, 229; *Treib*, Critique internationale 2006, 27, 34.

⁷ BT-Drs. 19/22840, S. 1; circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, NOR: PRMX1721468C; *Kahia*, Atelier clinique juridique, Februar 2019, 1, 1; Exposé des motifs du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, NOR: EAEX1823939L; *Hitzer/Hauser*, NZG 2016, 1360, 1366.

⁸ *Král*, E.L. Rev 2016, 220, 232; *Schwarze*, Europarecht, S. 361 f.; z. T. kritisch: *Payrhuber/Stelkens*, EuR 2019, 190, 212 ff.

⁹ Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014, S. 7; Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018, S. 2; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und der SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, Zeilen 393–398, 2535 ff.

¹⁰ Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, NOR: PRMX1721468C; *Makowiak*, RJE 2018, 667, 667 ff.; Étude d'impact du projet de loi portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français, NOR: EAEX1823939/Bleue-1; *Lecourt*, Rev. soc. 2019, 139, 140, 146; *Saulnier-Cassia*, L'impact du „Mieux légiférer“ sur l'intégration du droit de l'Union européenne dans les États Membres, in: Rubio (Hrsg.), La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du „Mieux légiférer“, S. 129, 138 ff.

II. Der Begriff Gold-Plating und die damit beschriebenen Umsetzungsarten

Der Begriff Gold-Plating wird im politischen Umfeld sowohl in Frankreich als auch in Deutschland sehr negativ behaftet verwendet und steht in diesem Zusammenhang für eine Vielzahl verschiedener Umsetzungsarten und Umsetzungsmöglichkeiten, die die europäischen Richtlinien für die Umsetzung in das nationale Recht eröffnen. Dieses verallgemeinernde Zusammenfassen verschiedener Umsetzungsarten unter einem Begriff wird von der Literatur und zum Teil von der Rechtsprechung kritisiert und als nicht sachgerecht beurteilt.

1. Verwendung der Begriffe Gold-Plating und surtransposition im politischen Umfeld in Frankreich

In Frankreich ist die Umsetzungspraxis des Gold-Platings ein aktuell politisch und rechtlich diskutiertes Thema. Es wird nicht nur die zukünftige Vermeidung dieser Umsetzungspraxis angestrebt, sondern auch die Streichung beziehungsweise Änderung von Normen, die ein Gold-Plating einer bereits in das nationale Recht umgesetzten Richtlinie darstellen. Von dem Begriff Gold-Plating wird in Frankreich zur Beschreibung einer Umsetzungspraxis, die über das minimal erforderliche Maß bei der Umsetzung einer europäischen Richtlinie hinausgeht, in der Regel weniger Gebrauch gemacht. Vielmehr wird in Frankreich (fast) ausschließlich der französische Begriff *surtransposition* verwendet, um dasselbe Phänomen zu beschreiben.

a) Definition der Commission d'enrichissement de la langue française

Die Kommission zur Aufwertung der französischen Sprache (*Commission d'enrichissement de la langue française*) hat sich mit dem Begriff *surtransposition*¹¹ beschäftigt und eine Definition des Begriffes veröffentlicht. Die *Commission d'enrichissement de la langue française*¹² ist eine Kommission, die sich aus fünf-

¹¹ Französisches Synonym für den Begriff „Gold-Plating“. Teilweise auch mit der folgenden Schreibweise: „sur-transposition“.

¹² Bis 2015: Commission générale de terminologie et de néologie, siehe: décret n° 2015-341 du 25 mars 2015 modifiant le décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française, NOR: MCCB1430182D.

zehn Mitgliedern¹³ zusammensetzt und dem Premierminister unterstellt ist.¹⁴ Sie arbeitet mit Terminologie- und Neologiegremien in französischsprachigen Ländern, internationalen Organisationen und Normungsgremien zusammen.¹⁵ Ihr kommt die Aufgabe zu, die Bereicherung der französischen Sprache zu fördern, ihre Verwendung, insbesondere im Wirtschaftsleben, in der wissenschaftlichen Arbeit sowie in technischen und rechtlichen Aktivitäten, weiterzuentwickeln und an der Verbreitung der Sprache zu arbeiten. Um diese Ziele zu erreichen, kann die Kommission neue Begriffe und Ausdrücke vorschlagen und definieren.¹⁶ Diese Begriffe werden nach Einholung einer Stellungnahme der *Académie française*¹⁷ und des betreffenden Ministers im Amtsblatt (*Journal officiel de la République française*) veröffentlicht und müssen in Dekreten (*décrets*), Anordnungen (*arrêtés*), Rundschreiben (*circulaires*), Anweisungen (*instructions*) und Richtlinien von Ministern (*directives des ministres*) und in anderen Korrespondenzen und Dokumenten jeglicher Art, die von öffentlichen Diensten und Einrichtungen des Staates stammen, anstelle gleichwertiger Begriffe und Ausdrücke, etwa anderer Sprachen, verwendet werden.¹⁸

Den Begriff *surtransposition* definiert die Kommission wie folgt:

„Transposition d’une directive qui en étend les dispositions au-delà de ce qui est expressément prévu.“¹⁹

Die Kommission zeigt ferner auf, dass der Begriff *surtransposition* mit dem Begriff Gold-Plating gleichzusetzen ist.²⁰

¹³ Darunter der Generaldelegierte für die französische Sprache und die Sprachen Frankreichs, der ständige Sekretär der Académie française oder ein von ihm benanntes Mitglied, einer der ständigen Sekretäre der Académie des sciences oder ein von ihm benanntes Mitglied der Académie des sciences, ein vom Generalsekretär benannter Vertreter der Organisation internationale de la francophonie sowie weitere Mitglieder, die zum Beispiel vom für Kultur zuständigen Minister auf Vorschlag der für Justiz, Außenpolitik, Kultur, Kommunikation, nationale Bildung, Wirtschaft und Industrie, Hochschulbildung, Forschung und Frankophonie zuständigen Minister ernannt wurden; Art. 2 du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l’enrichissement de la langue française, NOR: MCCB9600333D.

¹⁴ Art. 2 du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l’enrichissement de la langue française, NOR: MCCB9600333D.

¹⁵ Art. 1 du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l’enrichissement de la langue française, NOR: MCCB9600333D.

¹⁶ Art. 1 du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l’enrichissement de la langue française, NOR: MCCB9600333D.

¹⁷ Die Académie française ist eine französische Gelehrtenengesellschaft, die ihren Sitz in Paris hat. Ihre Hauptaufgabe ist es, die französische Sprache zu vereinheitlichen und zu pflegen, <https://www.academie-francaise.fr/institution/les-missions>, zuletzt abgerufen am 30. Mai 2023.

¹⁸ Art. 11 du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l’enrichissement de la langue française, NOR: MCCB9600333D.

¹⁹ Vocabulaire du droit (liste de termes, expressions et définitions adoptés), NOR: CTNX1328341K; in das Deutsche übersetzt: Umsetzung einer Richtlinie, die deren Bestimmungen über das hinaus erweitert, was ausdrücklich vorgesehen ist.

²⁰ Vocabulaire du droit (liste de termes, expressions et définitions adoptés), NOR: CTNX1328341K.

b) *Definition der Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*

Die Kommission für Verfassungsgesetze, Gesetzgebung und allgemeine Staatsverwaltung (*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*) hat sich ebenfalls mit dem Begriff *surtransposition* und seiner Bedeutung für die Umschreibung bestimmter Umsetzungsmöglichkeiten befasst. Die Kommission verweist zunächst auf die von der *Commission d'enrichissement de la langue française* verwendete Definition, äußert sich jedoch dahingehend kritisch, dass diese Definition schnell zu Missverständnissen führen könne, welche Umsetzungsarten mit dem Begriff *surtransposition* beschrieben werden sollen. Die Definition könne dazu führen, dass bestimmte Umsetzungsvarianten bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, die nach dem politischen Verständnis zu vermeiden seien, nicht von dem Begriff umfasst würden. Damit ein zu enges Verständnis dahingehend, dass der Begriff *surtransposition* lediglich die Ausweitung des Anwendungsbereiches umfasse, verhindert werde,²¹ schlägt die *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* deshalb die folgende Definition vor:

„La surtransposition est l'adoption ou le maintien de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales d'une directive.“²²

Die *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* ist einer von acht ständigen Ausschüssen der *Assemblée nationale*. Die ständige Kommission hat die Kompetenz für Verfassungsgesetze, organische Gesetze, Verordnungen, das Wahlrecht, grundlegende Rechte, öffentliche Freiheiten, Sicherheit, zivile Sicherheit, Verwaltungsrecht, öffentlichen Dienst, Gerichtsorganisation im Zivil-, Handels- und Strafrecht, allgemeine und territoriale Verwaltung des Staates sowie lokale Behörden.²³ Im Rahmen dieser Kompetenzen hat sich die Kommission auch mit der Analyse und der Gesetzgebung zum Thema *surtransposition* beschäftigt.

²¹ Vgl. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 532 par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, présenté par Thourot et Warsmann, S. 14.

²² Assemblée nationale, Rapport d'information n° 532 par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, présenté par Thourot Warsmann, S. 14, ins Deutsche übersetzt: Unter Übererfüllung versteht man die Verabschiedung oder Beibehaltung von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, die über die Mindestanforderungen einer Richtlinie hinausgehen.

²³ Art. 36 n° 8 du règlement de l'Assemblée nationale.

c) Der 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

In Frankreich wurde im Rahmen der Diskussion um das Thema Gold-Plating durch den *Sénat* eine Analyse des französischen Rechts zu bereits umgesetzten europäischen Richtlinien und daraus resultierenden Normen, die ein Gold-Plating der Anforderungen des europäischen Rechts darstellen, vorgenommen.²⁴ Als Grundlage dieser Analyse wird unter anderem dargestellt, welche Umsetzungsformen als Gold-Plating europäischen Rechts verstanden werden. Aus dem Dokument geht hervor, dass in Frankreich viele verschiedene Umsetzungsformen als eine Art des Gold-Platings verstanden werden und somit vermieden beziehungsweise aus dem französischen Recht gestrichen werden sollten. Das Dokument fasst die folgenden Umsetzungsformen unter dem Begriff Gold-Plating zusammen: (1) eine Umsetzung, die über die im europäischen Rechtsakt festgelegten Mindestanforderungen hinausgeht, (2) eine Umsetzung, welche die in den europäischen Richtlinien enthaltenen Optionen ambitioniert umsetzt und (3) die Einführung weiterer nationaler Normen, die nicht der Umsetzung der europäischen Richtlinie dienen, aber mit ihr inhaltlich in einem Zusammenhang stehen.

aa) Über die im europäischen Rechtsakt festgelegten Mindestanforderungen hinausgehende Umsetzungen

Bei einigen Umsetzungsrechtsakten stehen die nationalen Rechtsnormen, die die Richtlinie umsetzen, zwar im Einklang mit dem europäischen Recht, sodass sie europarechtskonform sind und der Mitgliedstaat kein Vertragsverletzungsverfahren befürchten muss, sie sind aber verbindlicher oder strenger ausgestaltet als vom europäischen Text verlangt. Die Möglichkeit einer verbindlicheren oder strengeren Ausgestaltung ist den Mitgliedstaaten dann möglich, wenn der Richtlinien-text nur eine Mindestharmonisierung vorgibt oder den Mitgliedstaaten durch verschiedene Instrumente Umsetzungsspielräume belässt. Die folgenden Umsetzungsmöglichkeiten werden deshalb im politischen Umfeld Frankreichs als Gold-Plating verstanden:

(1) Festlegung einer anspruchsvolleren Anwendungsschwelle

Das oben erwähnte Dokument erkennt es als eine Form des Gold-Platings an, wenn im nationalen Recht anspruchsvollere Anwendungsschwellen festgelegt werden als dies durch den europäischen Rechtssatz gefordert ist. Eine solche Umsetzungspraxis liegt dann vor, wenn ein Mitgliedstaat beim Erlass nationaler Regelungen einen ambitionierteren Schwellenwert festlegt als von der Richtlinie

²⁴ *Sénat, Rapport d'information n° 614 fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatif européens en droit interne, présenté par Danesi.*

gefordert wird. Dies hat regelmäßig zur Folge, dass mit der Überschreitung des Schwellenwertes einhergehende Verbote oder Verpflichtungen nach nationalem Recht früher anwendbar sind als dies vom Richtlinien text gefordert ist.²⁵

Um diese Umsetzungspraxis praktisch zu verdeutlichen, kann die Richtlinie 2013/34/EU²⁶ angeführt werden. Nach Artikel 34 Abs. 1 der Richtlinie 2013/34/EU müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Jahresabschlüsse von Unternehmen von einem oder mehreren Abschlussprüfern beziehungsweise Prüfungsgesellschaften geprüft werden. Die Pflicht zur Durchführung einer Abschlussprüfung erstreckt sich unter anderem auf mittlere und große Unternehmen. Was unter mittleren und großen Unternehmen zu verstehen ist, ist für Artikel 34 Abs. 1 der Richtlinie aber nicht verbindlich festgelegt. Allerdings legt Artikel 3 der Richtlinie für Artikel 36 der Richtlinie verbindlich fest, ab welchen Schwellenwerten es sich um Kleinstunternehmen, kleine Unternehmen, mittlere Unternehmen und große Unternehmen handelt. Für Artikel 34 Abs. 1 der Richtlinie existieren solche verbindlichen Schwellenwerte jedoch nicht, sodass die Mitgliedstaaten nicht an die Werte aus Artikel 3 der Richtlinie gebunden sind und von diesen Werten abweichen können.

Diese Möglichkeit hatte Frankreich bis zur Umsetzung der sogenannten *loi PACTE*²⁷ im Jahr 2019 wahrgenommen. Bis zur Änderung durch die *loi PACTE* galt die Pflicht zur Bestellung eines Wirtschaftsprüfers für die Rechtsform der *Société à responsabilité limitée* (SARL)²⁸ sowie für die Rechtsform der *Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée* (EURL)²⁹ bereits dann, wenn zwei der folgenden drei Schwellenwerte überschritten wurden: 1,550 Millionen Euro Bilanz, 3,1 Millionen Euro Umsatz ohne Steuern und 50 Mitarbeiter.³⁰ In Frankreich bestand somit bereits ab einem niedrigen Schwellenwert die Pflicht zur Bestellung

²⁵ Sénat, Rapport d'information n° 614 fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatif européens en droit interne, présenté par Danesi, S. 23.

²⁶ Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG, ABl. L 182/19.

²⁷ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, NOR: ECOT1810669L.

²⁸ Die Rechtsform SARL entspricht der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Deutschland.

²⁹ Die Rechtsform EURL hat im Vergleich zur Rechtsform SARL nur einen Gesellschafter ist aber ansonsten mit der SARL und somit auch mit der deutschen Gesellschaft mit beschränkter Haftung vergleichbar.

³⁰ Sénat, Rapport d'information n° 614 fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatif européens en droit interne, présenté par Danesi, S. 23.

eines Abschlussprüfers.³¹ Mit der *loi PACTE*³² wurde der Schwellenwert an die von der Richtlinie in Artikel 3 benannten, für Artikel 36 der Richtlinie nicht verbindlichen Richtwerte angepasst.³³ Anders als Frankreich hat sich Deutschland bei der Umsetzung der Richtlinie dazu entschieden, einen Schwellenwert festzulegen, der über den Werten aus Artikel 3 der Richtlinie liegt, sodass Unternehmen länger als kleine Unternehmen beurteilt werden und somit die Pflicht zur Bestellung eines Abschlussprüfers entfällt. In Deutschland gilt somit auch nach der in Frankreich in Kraft getretenen *loi PACTE* ein Schwellenwert, der als unternehmensfreundlicher eingeordnet wird.³⁴

Auch am Beispiel der Richtlinie 2010/75/EU³⁵ kann die Praxis der Festlegung anspruchsvollerer Schwellenwerte bei der Umsetzung europäischer Richtlinien aufgezeigt werden. In der Richtlinie ist ein Genehmigungserfordernis für die Oberflächenbehandlung von Metallen oder Kunststoffen durch ein elektrolytisches oder chemisches Verfahren ab einem Wirkbädervolumen von 30 m³ vorgesehen.³⁶ Der *Code de l'environnement* sah in Frankreich bereits ab einem wesentlich geringeren Wirkbädervolumen, namentlich ab einem Volumen von 1,5 m³, ein Genehmigungserfordernis vor.³⁷ Das französische Recht forderte somit durch die Beibehaltung des Schwellenwertes von 1,5 m³ einen anspruchsvolleren Schwellenwert in Bezug auf das Genehmigungserfordernis. Inzwischen wurde der *Code de l'environnement* angepasst und der Schwellenwert auf 30 m³ angehoben,³⁸ sodass die Richtlinie nun eins zu eins umgesetzt wird.

³¹ Sénat, Rapport d'information n° 614 fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatif européens en droit interne, présenté par Danesi, S. 23.

³² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, NOR: ECOT1810669L.

³³ Art. 1 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, NOR: ECOT1810669L, der Art. D. 221-5 du Code de commerce einführt und die folgenden Schwellenwerte bestimmt: 4 Millionen Euro Bilanzsumme, 8 Millionen Euro Umsatzerlöse ohne Steuern, 50 Arbeitnehmer.

³⁴ So regelt § 267 Abs. 1 HGB, bis wann es sich um kleine Kapitalgesellschaften handelt: Das ist der Fall, wenn zwei der drei genannten Schwellenwerte nicht überschritten werden: 6 Millionen Euro Bilanzsumme, 12 Millionen Euro Umsatzerlöse ohne Steuern und 50 Arbeitnehmer. Für kleine Kapitalgesellschaften entfällt die Pflicht zur Durchführung einer Abschlussprüfung nach § 316 Abs. 1 HGB.

³⁵ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334/17.

³⁶ Anhang I lit. b Nr. 2.6 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334/17.

³⁷ Annexe à l'Art. R. 122-2 du Code de l'environnement, version en vigueur du 01 janvier 2019 au 12 avril 2019, Zeile 2565 Nr. 2 lit. a.

³⁸ Annexe 2 à l'Art. R. 511-9 du Code de l'environnement, Zeilen 2565 und 3260; décret n° 2019-292 du 9 avril 2019 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, NOR: TREP1835510D.

Sachregister

- Académie française* 6
aktives Gold-Plating *Siehe* Gold-Plating, aktives
Anwendungsbereich, Ausweitung 20 f., 35, 40
Anwendungsbereich, persönlicher 15, 24, 34, 39 f.
Anwendungsbereich, sachlicher 15, 24, 34, 39 f.
Anwendungsvorrang 37 f.
arrêté 49, 54
Art. 5 EUV 113–116
Assemblée nationale 7, 50, 57 f., 60 f., 63, 73, 104, 126
associations nationales représentatives des élus locaux 64
Ausschuss der Staatssekretäre für Europafragen 80 f.
Auswärtiges Amt 80
Autonomie, mitgliedstaatliche 118
- Bandbreitenregelung 1, 20, 22–25, 30, 41, 103, 118, 128
Begründungspflicht *Siehe* Gesetzesvorlagen, Begründungspflicht
Berichterstatterprinzip 85
Berichterstattungspflicht 33, 44
Berichtsbogen 77
bessere Rechtsetzung 4, 83, 85, 107
Bloc de Constitutionnalité 48
Bloc de Conventionnalité 48
Bundeskanzleramt 80, 83
Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz 80
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 78–81
Bürokratieabbau 4, 83, 85
Bürokratiekosten 86, 130
- Charte de l'environnement* 48
circulaire 49, 52 f.
– *du Premier ministre du 17 février 2011* 57, 68 ff., 100
– *du Premier ministre du 17 juillet 2013* 71, 100
– *du Premier ministre du 17 juillet 2017* 100
– *du Premier ministre du 26 juillet 2017* 71 f.
– *du Premier ministre du 27 septembre 2004* 56
Code de l'environnement 10, 14
collectivités territoriales 63, 65
comité de liaison 60 f.
comité des finances 63
Commission consultative d'évaluation des normes 63
Commission d'enrichissement de la langue française 5, 7
Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République 7, 74
Conseil d'État 19, 70
– *décrets* 51
– *Stellungnahmen* 58
Conseil national d'évaluation des normes 63–68, 75, 102 ff.
Constitution de la Cinquième République 48, 52, 74
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789* 48, 123
décret 49, 51 f., 54
– *en Conseil des ministres* 51
– *en Conseil d'État* 51 f.
– *simple* 51
Deregulierungspflicht 33
- echtes Gold-Plating *Siehe* Gold-Plating, echtes

- Erfüllungsaufwand 83, 85, 89, 97 f.
- EU-Beauftragter 79
- EU-ex-ante-Verfahren 77, 98
- EU-Koordinierungsreferat 79, 81
- EURICO 78 f.
- Europa-Abteilungsleiter 80 f.
- europäischer Rechtsetzungsprozess 56 ff., 76 f.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 111
- évaluation préalable* 68–71, 100
- exposé de motifs* 51, 101
- Fachministerkonferenz 94
- fiche d'impact* 52, 68 f., 100 f.
- *simplifiée* 57
- *stratégique* 57
- Freiverkehrsklausel 35
- Gemeinsamkeiten 99–104
- Gesetzesvorlagen, Begründungspflicht 90–93
- auf Landesebene 96 f.
- der Bundesregierung 90 f.
- des Bundesrates 92
- des Bundestages 91
- Gold-Plating, aktives 22
- Gold-Plating, echtes 21, 35, 40
- Gold-Plating, Kritik 19 f.
- Gold-Plating, passives 22
- Gold-Plating, unechtes 21, 34, 40
- groupe à haut niveau* 59 f.
- Grundfreiheiten 37–40
- Grundsatz der Normenhierarchie 38
- Grundsatz der Unionstreue 38
- Harmonisierungsintensität 27
- Harmonisierungsumfang 27
- Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten 110
- inhaltliche Übererfüllung 21
- Koalitionsvertrag 47, 82, 99
- kompetenzrechtlicher Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 113 f.
- Angemessenheit 117
- Erforderlichkeit 115 f.
- Geeignetheit 115
- legitimes Ziel 115
- Kompetenzschonung 31, 118
- Kooperationsgremien 94
- Kooperationspflicht 31
- kooperativen Gesetzgebung 121 f.
- Kulturministerkonferenz 94
- loi ASAP* 73
- loi DDADUE* 55, 62
- loi PACTE* 9 f., 73
- loi* 49 ff., 54, 56
- *constitutionnelle* 74 ff.
- *organique* 48
- Mindestharmonisierung 8, 27 ff., 34–40, 118
- Minimalstandard 29, 36, 112, 129
- mitgliedstaatliche Autonomie *Siehe* Autonomie, mitgliedstaatliche
- modifizierende Umsetzung 21
- Nationaler Normenkontrollrat 82–89, 95, 97 f., 102 ff.
- No-Gold-Plating-Politik, Gründe 3 f.
- No-Gold-Plating-Politik, rechtliche Würdigung 113–128
- Normenhierarchie *Siehe* Grundsatz der Normenhierarchie
- Normenscreening 33 f., 44
- Normenvielfalt 4
- notice explicative* 52
- Öffnungsklausel 28 ff., 36 f., 119 ff.
- Optionsregelung 1, 20, 23–26, 30, 41, 76, 103, 118, 128
- ordonnance* 49, 53 f., 56, 62
- passives Gold-Plating *Siehe* Gold-Plating, passives
- persönlicher Anwendungsbereich *Siehe* Anwendungsbereich, persönlicher
- plan de transposition* 59 ff.
- Préambule de la Constitution de 1946* 48
- Rechtliche Würdigung *Siehe* No-Gold-Plating-Politik, rechtliche Würdigung
- Rechtsangleichung 26 f., 34, 44, 121

- Rechtsklarheit 122 f.
 Rechtsquellen in Frankreich 48–54
 Rechtssicherheit 4, 125
 Rechtsvereinfachung 4
 Regelungsintensität 114
règlement 49, 54 ff.
 Richtlinie 2006/11/EG 16
 Richtlinie 2008/48/EG 11
 Richtlinie 2008/104/EG 33
 Richtlinie 2010/75/EU 10
 Richtlinie 2011/62/EU 14
 Richtlinie 2013/34/EU 9
 Richtlinie 2014/23/EU 17
 Richtlinie 2014/24/EU 11
 Richtlinie 2014/25/EU 12, 15
 Richtlinie 2014/95/EU 72
 Richtlinie 2015/2303/EU 13
 Richtlinie 2016/97/EU 17
 Richtlinie 2016/680/EU 28
 Richtlinie 2016/943/EU 89, 126
 Richtlinie 2019/633/EU 29
 Richtlinie, Umsetzungsbedürfnis 44 f.
 Richtlinienarten 26–29
- sachlicher Anwendungsbereich *Siehe* Anwendungsbereich, sachlicher
- Schutzstandard 119 f.
 – für den Binnenmarkt 120
 – im Gesundheitswesen 120
 – im Sozialrecht 120
 – im Umweltrecht 119 f.
 – im Verbraucherschutzrecht 120
- Schutzverstärkungsklausel 41 ff., 120 f.
secrétariat général des affaires européennes 56, 58–61, 70 f.
secrétariat général du gouvernement 52, 58 f.
Sénat 50, 55, 57 f., 60 f., 63, 72, 104
 – *Rapport d'information* 8–18
- Small Business Act 109
 Subsidiaritätsprotokoll 117
surtransposition, Begriff 5–18
surtransposition, Kritik 19 f.
- tableau de concordance définitif* 59
tableau de correspondance précoce 57
task force 61
- überschießende Richtlinienumsetzung 20 f.
- Umsetzungsbedürfnis *Siehe* Richtlinie, Umsetzungsbedürfnis
 Umsetzungsfrist 55, 62
 Umsetzungskorrespondent 58 f.
 Umsetzungsplan 79
 Umsetzungsspielraum 1, 8, 13, 29, 129
 Umsetzungsverfahren, Deutschland 78–81
 Umsetzungsverfahren, Frankreich 58 ff.
 unechtes Gold-Plating *Siehe* Gold-Plating, unechtes
- Unionstreue *Siehe* Grundsatz der Unionstreue
 Unterschiede 99–104
 Urheberrechtsrichtlinie 106
- Vergaberichtlinie 16
 Vertrag von Aachen 105 ff.
 Vertragsverletzungsverfahren 4, 8, 33, 41
 Verwaltungslasten 4, 108, 110 f., 130
 Vollharmonisierung 12, 29 f., 40–43, 118
- Wahlvorschrift 1, 23–26, 30, 41, 103, 118, 128
 Wasserrahmenrichtlinie 14, 94
 Wettbewerbsfähigkeit 3, 67, 72
- Zentrale Normprüfstelle 95 f.