Autor: Assoz. Univ.-Prof. Dr. Franz Leidenmühler

ENTBÜROKRATISIERUNG UND DEREGULIERUNG IM UNIONSRECHTLICHEN KONTEXT – WER HAT DEN NUTZEN?

24. September 2018

AK WIEN
GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ

Assoz. Univ.-Prof. Dr.
Franz Leidenmühler
Vorstand des Instituts für Europarecht

T +43 732 2468 3541
franz.leidenmuehler@jku.at

Institutsreferat:
AR[in] Angela Kostner
T +43 732 2468 3540
F +43 732 2468 3550
europarecht@jku.at

ENTBÜROKRATISIERUNG UND DEREGULIERUNG IM UNIONSRECHTLICHEN KONTEXT – WER HAT DEN NUTZEN?

Eine Studie für die AK Wien (August 2018)

Verfasst von Assoz. Univ.-Prof. Dr. Franz Leidenmühler

unter Mitwirkung von:

Univ.-Ass.[in] MMag.[a] Ranjana Andrea Achleitner
Univ.-Ass.[in] Mag.[a] Sandra Grafeneder LL.B.
Univ.-Ass.[in] Mag.[a] Claudia Höbarth
Univ.-Ass.[in] Mag.[a] Vaheen Said

JOHANNES KEPLER
UNIVERSITÄT LINZ
Altenberger Straße 69
4040 Linz, Österreich
www.jku.at
DVR 0093696

JOHANNES KEPLER UNIVERSITÄT LINZ

ENTBÜROKRATISIERUNG UND DEREGULIERUNG IM UNIONSRECHTLICHEN KONTEXT – WER HAT DEN NUTZEN?

Eine Studie für die AK Wien (August 2018)

Inhaltsübersicht

I. Ausgangspunkt und Fragestellung 3

II. Cui bono? 7

III. Deregulierung und Entbürokratisierung im unionsrechtlichen Kontext – Begrifflichkeiten und Konstrukte 7

A. Das Zusammenwirken zwischen Unionsrechtsordnung und mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen 7

B. Harmonisierungskonzepte 10

C. Die sog. „Übererfüllung“ unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten 13

IV. Deregulierung und Entbürokratisierung auf Ebene der EU 21

A. Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 21

B. Würdigung 36

V. Deregulierung und Entbürokratisierung im Mitgliedstaat Österreich 42

A. Deregulierung in den österreichischen Regierungsprogrammen 42

B. Schutzstandards in der österreichischen Rechtsordnung in der Praxis 47

VI. Zusammenschau und Würdigung 47

A. Spannungsfeld zwischen Binnenmarktharmonisierung und Schutzstandards 47

B. Wechselseitige Verstärkung von Standardabsenkungen 52

C. Rechtspolitische Würdigung der Sinnhaftigkeit von sog. „Gold Plating“ 57

D. Rechtliche Würdigung der notwendigen Zulässigkeit von sog. „Gold Plating“ 60

VII. Wer hat den Nutzen? – Ein Resümee 65

VIII. Zusammenfassung 67

IX. Literatur- und Materialienverzeichnis 72

„But hang on, isn't a gold standard something good,
a form of best practice to which we should aspire?"[1]

I. Ausgangspunkt und Fragestellung

a. Der Umfang und die Detailliertheit der von der Europäischen Union (EU) erlassenen Rechtsnormen sind in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. Dies führt so weit, dass die EU mittlerweile von manchen Bürgerinnen und Bürgern als „bürokratisches Monster"[2] wahrgenommen wird, von dem eine nicht mehr kontrollierbare **Regelungswut** ausgeht. Boulevardmedien, die genüsslich über Bestimmungen, welche den Krümmungsgrad von Gurken oder die Größe von Kondomen einheitlich festlegen, berichten, tragen das ihre dazu bei.[3]

In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, ob die Empörung über die vermeintliche oder tatsächliche Regulierungswut „in Brüssel" vor dem Hintergrund des die EU geradezu leitenden **Binnenmarktziels** (Art. 3 Abs. 3 EUV) überhaupt begründet ist. Eine ganz wesentliche Ursache für den Erlass von Rechtsakten durch die Union liegt nämlich darin, dass es regelmäßig für Produkte einen Flickenteppich aus gänzlich unterschiedlichen Regelungen in den 28 Mitgliedstaaten gibt. Da in diesem Fall von den Herstellern bzw. Händlern 28 verschiedene Industrienormen, Handelsklassen und Produktsicherheitsbestimmungen zu beachten wären, verlangen **Industrie und Handel** nach einheitlichen europäischen Bestimmungen. Ein guter Teil der Unionsregelungen dient genau dieser Harmonisierung im Binnenmarkt, die zudem nicht nur den Interessen von Handel und Industrie Rechnung trägt, sondern auch das ureigenste Ziel der EU erfüllt, einen unionsweit einheitlichen Ordnungsrahmen zur Herstellung eines echten Binnenmarktes zur Verfügung zu stellen. Das erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern und den Un-

[1] *Wright/Conley*, It's better to ‚gold-plate' equality law than protect institutional prejudice, The Guardian v. 16.09.2013.

[2] Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 6.

[3] Vgl. *Molitor*, Deregulierung in Europa (Tübingen 1996) 5; *Wieland*, „Brüsseler Regelungswut"? – Facetten einer politischen Schimäre, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 9ff. (9).

ternehmen das Leben, vereinfacht den Rechtsrahmen, verringert den Regelungsaufwand im gesamten Binnenmarkt und verbessert die Vorhersehbarkeit von Regulierung.[4]

> Im Übrigen geht auch im Binnenmarkt die Regulierungsdichte nicht immer nur auf die EU, sondern auf von der Union völlig unabhängige private Normsetzung (etwa durch das „Comité Européen de Normalisation" [CEN]) zurück.

Ein zweiter Antriebsmotor für die Regulierung auf Ebene der Union ist der **VerbraucherInnenschutz**. Zur Vermeidung eines für die Verbraucherinnen und Verbraucher schädlichen Wettlaufs um die niedrigsten Standards in den Mitgliedstaaten werden unionsweit einheitliche Qualitäts- und Sicherheitsstandards erlassen: von einheitlichen Sicherheitsstandards für Kinderspielzeug[5] bis hin zu Hygienevorschiften für die Verarbeitung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs[6]. Ähnliches gilt für die Festsetzung von europaweit einheitlichen Mindeststandards im Bereich des klassischen **Arbeitnehmer-Innenschutzes**. Die große Zahl an Verordnungen und Richtlinien auf diesem Gebiet zielt auf die Sicherung eines hohen Niveaus an Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab. Regelungen wie diese sind somit nicht Auswüchse einer blindwütigen EU-Bürokratie, sondern Ausdruck eines verbraucherInnen-, arbeitnehmerInnen- und damit bürgerInnenfreundlichen Europas.

b. Zudem wurde auf Ebene der Europäischen Union schon eine ganze Reihe von Schritten gesetzt, um die **unionsrechtliche Regelungsdichte nicht mehr weiter zu erhöhen bzw. diese sogar zurückzunehmen**. Schon seit dem Maastricht-Vertrag (EUV) 1992 ist im Primärrecht ein **Subsidiaritätsprinzip** verankert, wonach die Union „*in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig* [wird]*, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind*" (Art. 5 Abs. 3 EUV).

Darüber hinaus gehen nach dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** „*die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus*" (Art. 5 Abs. 4 EUV).

---

[4] Vgl. *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 3.

[5] Vgl. etwa die *Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2009 über die Sicherheit von Spielzeug*, ABl. 2009 L 170, 1.

[6] So müssen z.B. Schlachthöfe und Zerlegungsbetriebe nach der *Verordnung 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs* (ABl. 2004 L 139, 55) detaillierten Vorschriften entsprechen.

Details – u.a. auch der Kontrolle der Einhaltung dieser Prinzipien – sind in einem eigenen „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ festgelegt.

Des Weiteren hat die Europäische Kommission – welche als vorschlagsberechtigtes Organ die allererste Verantwortung für Unionsregelungen trägt – schon vor einigen Jahren eine **Initiative zur „Besseren Rechtsetzung“** gestartet, welche das Ziel verfolgt, für alle neuen Regelungen eine Folgenabschätzung vorzunehmen und die bestehenden Regelungen zu vereinfachen bzw. bei fehlendem Bedarf gänzlich abzuschaffen.

Ein wichtiger Teil der neuen „Better Regulation-Agenda“[7] der EU ist das **Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT[8])**, vordergründig ein Programm zur zielorientierten Überprüfung des Unionsrechts auf Effizienz, Effektivität und Relevanz und damit gegen Überregulierung.

c. Als zweiter Ansatzpunkt für Deregulierung[9] wird vielfach die Ebene der **nationalen Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben** identifiziert. Insbesondere bei der **Umsetzung von Richtlinien** verfügen die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber über beträchtliche **Gestaltungsspielräume**. Diese Spielräume können im Zuge der Umsetzung oftmals Ausnahmen – also Erleichterungen – gestatten, und oftmals auch Ergänzungen – also Verschärfungen – der europäischen Vorgaben zulassen. Dieses „Draufsatteln“ auf den Inhalt von Richtlinien durch den nationalen Gesetzgeber (das sog. „**Gold Plating**“[10]), von dem fallweise Gebrauch gemacht wird, wird insb. von wirtschaftsnahen Kreisen oftmals als problematisch angesehen. Eine Studie im Auftrag der *British Chambers of Commerce* hat gezeigt, dass in einzelnen Mitgliedstaaten die Umsetzungsvorschriften zu Richtlinien oft bis zu dreimal länger waren als die Richtlinie selbst.[11] Demnach kommt es immer häufiger vor, dass die Mitgliedstaaten den Rechtsunterworfenen anlässlich der Umsetzung einer Richtlinie Pflichten auferlegen, die in der Richtlinie gar nicht

[7] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015. Vgl. dazu *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff.; *Alemanno*, How Much Better is Better Regulation?, European Journal of Risk Regulation 2015, 344ff.; *Van den Abeele*, „Better Regulation“: a bureaucratic simplification with a political agenda (2015); *Vogel*, Bessere Rechtsetzung: eine kritische Betrachtung (2011).

[8] Regulatory Fitness and Performance Programme. Vgl. dazu *Van den Abeele*, The EU’s REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness (2014).

[9] Zu Begriff und Bedeutung der „Deregulierung“ vgl. eingehend *Riener-Hofer*, Rechtsbereinigung und ihre Entwicklung in Österreich (2001) 51ff.

[10] Siehe dazu BKA-VD, Rundschreiben GZ 600.824/0011-V/2/01 v. 06.03.2001; aus der Literatur instruktiv *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff.

[11] Vgl. *Ambler/Chittenden/Obodovski*, How much Regulation is Gold Plate? (2004).

vorgesehen sind. So werden etwa Sachbereiche nach dem Vorbild der Richtlinie geregelt, die mit der Richtlinie direkt gar nichts zu tun haben (in der wissenschaftlichen Diskussion regelmäßig als „überschießende Umsetzung" oder „unechtes Gold Plating" bezeichnet), oder der innerstaatliche Gesetzgeber geht über die Vorgaben der Richtlinie hinaus, indem er zusätzliche oder strengere Anforderungen aufstellt, als sie von der Richtlinie verlangt werden (in der wissenschaftlichen Diskussion regelmäßig als „echtes Gold Plating" bezeichnet).[12]

In Österreich hat sich die **ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition** mit ihrem Amtsantritt die **Vermeidung und Rücknahme von sog. „Gold Plating"** zu einem prioritären Ziel gesetzt, ganze neunmal ist im Regierungsprogramm 2017-2022 der Begriff erwähnt. Die Quintessenz: Sog. „Gold Plating" verursache der heimischen Wirtschaft erhebliche Kosten und daher solle vor allem sog. „Gold Plating zu Lasten von Unternehmen" zurückgenommen werden.[13] In diesem Zusammenhang wird vielfach, so etwa auch vom ehemaligen EU-Kommissar *Franz Fischler*, die Befürchtung geäußert, dass mit einer solchen generellen Ablehnung höherer nationaler Standards „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet" werde,[14] da damit auch bewusst gewählte schärfere Standards, etwa im Bereich des Umwelt- oder VerbraucherInnenschutzes, in Frage gestellt würden.

d. Vor diesem Hintergrund wurde von der **Arbeiterkammer Wien** an die Verfasserinnen und den Verfasser dieser Studie die Aufgabenstellung herangetragen, die gegenwärtigen Bemühungen um Entbürokratisierung und Deregulierung im unionsrechtlichen Kontext zu untersuchen.

Dabei sollen einerseits die Ziele, Konzepte und Konsequenzen der **Deregulierung auf Ebene der EU**, insbesondere im Zusammenhang mit dem REFIT-Programm, dargestellt werden.

Andererseits sollen die Bemühungen um **Deregulierung auf Ebene der Mitgliedstaaten**, insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um das sog. „Gold Plating", in Österreich beleuchtet werden.

Dabei wird auch der Frage nachzugehen sein, ob **Verbindungen zwischen den Deregulierungsprozessen auf diesen beiden Ebenen** bestehen und inwieweit die Kombination des REFIT-Programms und ähnlicher Initiativen mit der Zurücknahme von sog. „Gold Plating" in den Mitgliedstaaten zu einer **„doppelten Absenkung" von Schutzstandards** führen könnte.

Da nach der hier vertretenen Auffassung sowohl die Erzeugung von Rechtsnormen als auch ihr Vollzug sowie die Abschätzung ihrer Folgen und die

[12] Zu den Begrifflichkeiten siehe unten, III.C.

[13] Vgl. dazu *Rosner*, Gold-Plating – Über vergoldete Regeln, Wiener Zeitung v. 10.01.2018.

[14] Vgl. ebda.

Bewertung ihrer Effizienz **nicht gänzlich frei von Interessen** erfolgen kann, soll schließlich auch die Frage „cui bono?“ beantwortet werden: Wer hat den Nutzen aus den gegenwärtigen Bestrebungen einer Deregulierung und Entbürokratisierung im unionsrechtlichen Kontext?

II. Cui bono?

Mit der Erkundigung „cui bono?“ hat *Marcus Tullius Cicero* 80 v. Chr. aus Anlass einer Verteidigungsrede die Bedeutung der Frage nach dem Nutznießer bestimmter Ereignisse oder Akte betont. Dies gilt auch für den politischen Entscheidungsprozess, mithin in gleicher Weise für die Legislative als Teilbereich, der geradezu naturgemäß interessengeleitet ist. Damit erfolgen auch **die Erzeugung und die (partielle) Zurücknahme von Rechtsnormen** – gerade letzteres ist im Zusammenhang mit der Deregulierungsdebatte sowohl auf unionaler als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene von Relevanz – **keinesfalls frei von Interessen**.

Daher soll im Rahmen dieser Studie besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, wer den Nutzen aus den Deregulierungsvorhaben auf der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene hat. Profitieren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Verbraucherinnen und Verbraucher gleichermaßen, oder stehen die Interessen von (kleinen und mittleren) Unternehmen im Vordergrund? Nutzt die Verschlankung der rechtlichen Vorgaben der Umwelt oder der Industrie? Cui bono?

III. Deregulierung und Entbürokratisierung im unionsrechtlichen Kontext – Begrifflichkeiten und Konstrukte

A. Das Zusammenwirken zwischen Unionsrechtsordnung und mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen

a. Primärrecht und Sekundärrecht der EU

Die Rechtsordnung der EU ist ein hierarchisch gegliedertes System von einander über- und untergeordneten Normen, wobei grundsätzlich zwischen zwei Schichten des Unionsrechts unterschieden wird: dem völkervertragsrechtlichen **Primärrecht** und dem auf seiner Basis (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) erlassenen **Sekundärrecht** als organgeschaffenes internes Staatengemeinschaftsrecht.

Was das idR. nach dem sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 iVm. Art. 294 AEUV) auf Vorschlag der Kommission von Rat und Parlament gemeinsam erlassene Sekundärrecht anbelangt, so weist die Unionsrechtsordnung dafür grundsätzlich einen geschlossenen Rechtssatzformenkatalog auf. Die Organe haben also kein Formerfindungsrecht, sie haben sich vielmehr eines der im Katalog des Art. 288 AEUV angeführten Typen zu bedienen.[15] Im gegebenen Zusammenhang sind dabei insb. die Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) und die Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV) als Formen des Sekundärrechts von Interesse.

b. Die Verordnung

Nach Art. 288 Abs. 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Verordnung ist somit eine generell-abstrakte Rechtssatzform mit unmittelbarer Anwendbarkeit in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung. Sie ist damit das Instrument zur **vollständigen Rechtsvereinheitlichung** auf einem bestimmten Gebiet in der gesamten EU („uniformes Einheitsrecht“).

> Aufgrund der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit der Verordnung ist sie im Kollisionsfall in der Lage, Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem mitgliedstaatlichen Recht zu entfalten.

Die **Umsetzung von Verordnungen in nationales Recht** ist nicht erforderlich bzw. – abgesehen von den Fällen, in denen eine Verordnung selbst ausdrücklich mitgliedstaatliche Durchführungs- oder Ergänzungsnormen anordnet – gar **nicht zulässig**. Die Verordnung wirkt als solche in der nationalen Rechtsordnung. Selbst nationale Rechtsakte, die lediglich die Interpretation von Verordnungen bezwecken, sind (wegen des diesbezüglichen Monopols des EuGH) unionsrechtswidrig.

> Vgl. EuGH 18.06.1970, Rs. 74/69, *Hauptzollamt Bremen/Krohn*, Rn. 4f.; zum Umsetzungsverbot siehe insb. EuGH 10.10.1973, Rs. 34/73, *Variola*, Rn. 10f.

Da mit der Rechtssatzform der Verordnung somit vom Unionsgesetzgeber eine unmittelbar geltende und anwendbare Vollregelung getroffen wird, ist seitens der Mitgliedstaaten, was allfällige Schutzstandards anbelangt, **weder eine Abweichung nach oben noch nach unten zulässig**, da ja gar keine mitgliedstaatliche Umsetzung erfolgen darf.

> Eine solche Möglichkeit könnte lediglich dann bestehen, wenn in einer Verordnung ausdrücklich ein mitgliedstaatlicher Spielraum eingeräumt wird (wie etwa in verschiedenen Bestimmungen der *Datenschutz-Grundverordnung*[16], was

[15] Vgl. im Detail *Leidenmühler*, Europarecht[3] (2017) 48.

[16] *Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG – Datenschutz-Grundverordnung* (ABl. 2016 L 119, 1).

aber eigentlich einen Formenmissbrauch des Unionsgesetzgebers durch Erlass eines solchen Hybridakts darstellt).

Denkbar wäre zudem eine **autonome Übernahme** der Bestimmungen einer Verordnung **außerhalb ihres Geltungsbereiches** durch den nationalen Gesetzgeber fallweise auch als **„überschießende Umsetzung“** bezeichnet[17]).

c. Die Richtlinie

Nach Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Die Richtlinie ist, so wie die Verordnung, eine generell-abstrakte Rechtssatzform. Sie ist aber im Gegensatz zur Verordnung nicht unmittelbar in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen anwendbar, sondern **an die Gesetzgebungsorgane der Mitgliedstaaten gerichtet** und bedarf der **Umsetzung** durch diese.

Die Richtlinie gibt also den Mitgliedstaaten bzw. den Rechtserzeugungsorganen in den Mitgliedstaaten einen legislativen Auftrag („Ziel“), der binnen der in der Richtlinie festgesetzten Frist – durch die Anpassung bestehender Gesetze oder die Schaffung neuer Gesetze – umzusetzen ist.

Die Richtlinie als Mittel der Rechtsangleichung schafft damit in den Mitgliedstaaten **„harmonisiertes“ (nicht: einheitliches) Recht**.

> Für die Umsetzung von Richtlinien in das innerstaatliche Recht hat der EuGH eine Reihe von Anforderungen an die Umsetzungsrechtsakte entwickelt. Es muss sich um zwingende Vorschriften mit Außenwirkung handeln, auf die sich die Einzelnen vor Gericht berufen können. Zudem müssen die Betroffenen von der Umsetzung Kenntnis erlangen können (Publizität). Die bloße Übereinstimmung der mitgliedstaatlichen Verwaltungspraxis mit den Vorgaben aus der Richtlinie ist laut EuGH nicht ausreichend für eine ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie. Vgl. EuGH 30.05.1991, Rs. C-361/88, *Kommission/Frankreich (TA Luft)*, Rn. 24.

Somit ist **im Falle der Richtlinie für die Mitgliedstaaten ein gewisser Umsetzungsspielraum** eröffnet, der je nach konkreter Ausgestaltung der Richtlinie (Mindest- oder Vollharmonisierung[18]) größer oder kleiner sein kann.

d. Harmonisierung vor Vereinheitlichung

Entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) enthält grundsätzlich die jeweilige Kompetenznorm auch eine Vorgabe hinsichtlich der zu erlassenden Rechtssatzform.

---

[17] Vgl. dazu näher unten, C.

[18] Vgl. dazu näher unten, B.

So sieht z.B. Art. 59 AEUV den Erlass von Richtlinien oder Art. 105 Abs. 3 AEUV den Erlass von Verordnungen vor.

In einigen Fällen stellt jedoch eine Kompetenzgrundlage den Organen die Wahl der Form frei (z.B. Erlass von „Maßnahmen", „Vorschriften"). In diesem Falle kommt dem Unionsgesetzgeber grundsätzlich eine freie Formenwahl im Rahmen der durch Art. 288 AEUV vorgegebenen Typen zu.

So sieht z.B. Art. 114 Abs. 1 AEUV den Erlass von „Maßnahmen" und Art. 352 AEUV den Erlass von „Vorschriften" vor.

Damit trifft in jenen Bereichen schon der Unionsgesetzgeber mit der **Wahl der Rechtssatzform** (Verordnung oder Richtlinie?) eine **erste Vorentscheidung über die Dichte der Regulierung und allfällige mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume**.

Der Unionsgesetzgeber ist dabei jedoch nicht völlig ohne Bindung: Da gem. Art 296 AEUV von den Organen bei der Auswahl der Rechtssatzform das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 EUV) zu beachten ist, ist, sofern möglich und zweckmäßig, idR. der souveränitätsschonenderen **Richtlinie der Vorzug vor der Verordnung** zu geben.[19]

Für die im gegebenen Zusammenhang sehr bedeutsame Kompetenzbestimmung zur Binnenmarktharmonisierung (Art. 114 AEUV) wird in einer Erklärung der EEA-Regierungskonferenz zum damaligen Art. 100a EWGV[20] sogar explizit angeordnet, dass die Kommission im Zweifel der Richtlinie den Vorzug zu geben hat. Vor diesem Hintergrund müsste ein Rückgriff auf das Instrument der Verordnung besonders argumentiert werden.[21]

Damit ergibt sich dort, wo die betreffende Kompetenzbestimmung hinsichtlich der zu wählenden Rechtssatzform offen ist, aus einer Zusammenschau der primärrechtlichen Vorgaben (insb. des Verhältnismäßigkeitsprinzips) mit den strukturellen Rahmen der Rechtssatzformen des Sekundärrechts eine **Präferenz der Unionsrechtsordnung für die Harmonisierung** der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen mit gewissen nationalen Umsetzungsspielräumen **gegenüber uniformem Einheitsrecht**.

B. Harmonisierungskonzepte

a. Wahl des Harmonisierungsgrades durch den Unionsgesetzgeber

[19] Vgl. *Leidenmühler*, Europarecht[3] (2017) 96.

[20] ABl. 1987 L 169, 24; vgl. dahingehend auch Punkt 6 Prot. Nr. 7 zum Vertrag von Amsterdam („Subsidiaritätsprotokoll").

[21] Vgl. *Classen* in *Von der Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), EUV-AEUV-GRC-Kommentar[7] (2015) Art. 114 AEUV Rz. 126.

Dort, wo dem Unionsgesetzgeber die **Rechtssatzform der Richtlinie** vorgegeben ist bzw. er diese aufgrund vorgefundener (beschränkter) Wahlfreiheit gewählt hat, ist in der Folge eine **zweite Entscheidung**, nämlich jene **nach dem Grad der Harmonisierung**, zu treffen.

b. Mindestharmonisierung

Das Konzept der **Mindestharmonisierung**[22] ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Anwendung strengerer nationaler Vorschriften schon aufgrund einer **richtlinienimmanenten Ermächtigung**.[23]

> Als Beispiel dafür kann Art. 8 Abs. 2 der *Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie*[24] dienen: „*Die Mitgliedstaaten können in dem unter diese Richtlinie fallenden Bereich mit dem Vertrag in Einklang stehende strengere Bestimmungen erlassen oder aufrechterhalten, um ein höheres Schutzniveau für die Verbraucher sicherzustellen.*"

Eine allenfalls gegebene externe primärrechtliche Schutzverstärkungsklausel (wie z.B. Art. 114 Abs. 4-6 AEUV oder Art. 169 Abs. 4 AEUV) braucht mithin für die Beibehaltung oder nachträgliche Einführung eines höheren nationalen Schutzstandards nicht in Anspruch genommen zu werden.

> Hinsichtlich des Konzepts der Mindestharmonisierung im Rahmen der Binnenmarktharmonisierung gem. Art. 114 AEUV werden fallweise Kompetenzzweifel geäußert, da diese wesentlich weniger zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrage als eine Vollharmonisierung.[25] Aus den Schutzverstärkungsklauseln der Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV wird jedoch ersichtlich, dass eine Mindestharmonisierung mit dem Binnenmarkt nicht völlig unvereinbar ist.[26]

Jedenfalls aber sind im Falle einer Mindestharmonisierung **darüber hinausgehende nationale Vorschriften am Maßstab der Grundfreiheiten zu messen** („*mit dem Vertrag in Einklang stehende* […]") und nötigenfalls zu rechtfertigen.[27]

---

[22] Zur Terminologie vgl. *Reich*, Von der Minimal- zur Voll- zur Halbharmonisierung, ZEuP 2010, 7ff.

[23] Vgl. EuGH 19.11.1996, Rs. C-42/95, *Siemens/Nold*, Rn. 18; EuGH 08.04.2003, Rs. C-44/01, *Pippig/Hartlauer*, Rn. 40.

[24] *Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter*, ABl. 1999 L 171, 12.

[25] Vgl. nur *Rott*, Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? The Example of Consumer Sales Law, CMLR 2003, 1107ff. (1122f.); *Dougan*, Minimum Harmonization and the Internal Market, CMLR 2000, 853ff. (879).

[26] Vgl. *Mortelmans*, The Relationship Between the Treaty Rules and Community Measures for the Establishment and Functioning of the Internal Market – Towards a Concordance Rule, CMLR 2002, 1303ff. (1328f.); *Dougan*, Minimum Harmonization and the Internal Market, CMLR 2000, 853ff. (879).

[27] Vgl. *Leidenmühler* in *Jaeger/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV (2018) Art. 114 Rz. 24 (im Erscheinen).

c. Vollharmonisierung

Das Konzept der **abschließenden Harmonisierung bzw. Vollharmonisierung**[28] erlaubt im Geltungsbereich der Richtlinie[29] auch keine strengeren nationalen Vorschriften.

> Als Beispiel hiefür kann Art. 4 der *Verbraucherrechte-Richtlinie*[30] herangezogen werden, der hinsichtlich des Grades der Harmonisierung Folgendes vorgibt: „*Sofern diese Richtlinie nichts anderes bestimmt, erhalten die Mitgliedstaaten weder von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichende innerstaatliche Rechtsvorschriften aufrecht noch führen sie solche ein; dies gilt auch für strengere oder weniger strenge Rechtsvorschriften zur Gewährleistung eines anderen Verbraucherschutzniveaus.*"

Im Rahmen einer allfällig primärrechtlich vorgesehenen Schutzniveauverstärkung (wie z.B. nach Art. 114 Abs. 4-6 AEUV oder nach Art. 169 Abs. 4 AEUV) dürfen die Mitgliedstaaten aber auch im Falle einer vollharmonisierenden Richtlinie zugunsten höherer Schutzstandards (idR. unter Kontrolle der Kommission) abweichen.

d. Beispiel für Paradigmenwechsel: VerbraucherInnenschutz

Als ein Beispiel für den Übergang vom Konzept der Mindest- zu jenem der Vollharmonisierung kann der Bereich des unionalen VerbraucherInnenschutzrechts angeführt werden. Dort erfolgte im Anschluss an die Verbraucherpolitische Strategie der Kommission 2002-2006[31] ein entsprechender Paradigmenwechsel.[32]

> Siehe insb. Art. 4 der *Verbraucherrechte-Richtlinie* 2011/83/EU.[33]

---

[28] Vgl. EuGH 08.04.2003, Rs. C-44/01, *Pippig/Hartlauer*, Rn. 44.

[29] Vgl. EuGH 09.11.2010, Rs. C-540/08, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG*, Rn. 30.

[30] *Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, ABl. 2011 L 304, 64.

[31] ABl. 2002 C 137, 2.

[32] Vgl. *Leidenmühler* in *Jaeger/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV (2018) Art. 114 Rz. 22 (im Erscheinen); *Welter*, Vom Anerkennungsprinzip zur Vollharmonisierung, in *Burgard et al.* (Hrsg.), Festschrift für Uwe H. Schneider (2011) 1407ff.; *Faber*, Zivilrechtliche Aspekte des Onlinehandels im Binnenmarkt, in *Jaeger* (Hrsg.), Europa 4.0? (2018) 93ff. (105f.). Dazu näher unten, VI.A.b.

[33] *Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der*

e. Primärrechtliche Determinanten

Die völlige Aufgabe des Konzepts der Mindestharmonisierung in Richtlinien und der Übergang zu ausschließlich vollharmonisierenden Richtlinien, eventuell noch verbunden mit sehr strikt determinierten inhaltlichen Vorgaben, wäre nur schwer vereinbar mit dem primärrechtlich vorgezeichneten Charakter der Rechtssatzform Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV) sowie mit dem ebenfalls primärrechtlich vorgegebenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wonach die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen (Art. 5 Abs. 4 EUV).[34]

C. Die sog. „Übererfüllung" unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten

a. Verschiedene Dimensionen der freiwilligen „Übererfüllung" unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten

Eine freiwillige „Übererfüllung" unionsrechtlicher Vorgaben durch die Mitgliedstaaten ist in unterschiedlichen Dimensionen denkbar. Im politischen[35], aber auch im wissenschaftlichen Diskurs herrscht in diesem Zusammenhang eine gewisse Begriffsverwirrung und -vermengung.[36] Insbesondere werden die Phänomene des sog. „Gold Plating" und der autonomen Übernahme unionsrechtlicher Normen (insb. der sog. „überschießenden Richtlinienumsetzung") immer wieder synonym verwendet,[37] obgleich, wie im Folgenden zu

---

Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2011 L 304, 64.

[34] Vgl. dazu näher unten, VI.D.

[35] So wird das sog. „Gold Plating" regelmäßig mit der sog. „überschießenden Richtlinienumsetzung" gleichgesetzt. Vgl. etwa Republik Österreich, Parlament, Stenographisches Protokoll der 867. Sitzung des Bundesrates, 136ff. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00867/fname_669332.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[36] So auch *Atthoff/Wallgren*, Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation, Swedish Better Regulation Council (2013); *Liebwald*, Europäische Rechtsbegriffe und österreichische Rechtssprache: Die Transformation von EU-Richtlinien in nationales Recht, JRP 2013, 294ff. (305).

[37] Vgl. *Stabentheiner*, Grundüberlegungen zur Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in Österreich, in *Welser* (Hrsg.), Die Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in den Staaten Zentral- und Osteuropas (2015) 165ff. (169f.); *Schwarze*, Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit, Band II (2013) 121f.; *Liebwald*, Europäische Rechtsbegriffe und österreichische Rechtssprache: Die Transformation von EU-Richtlinien in nationales Recht, JRP 2013, 294ff. (305); *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff. (445); *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006) 51ff. u. 68ff.; *Riehm*, Die

zeigen ist, wesentliche strukturelle Unterschiede bestehen. Aus diesem Grunde soll nachstehend eine Darstellung der verschiedenen Facetten der mitgliedstaatlichen „Übererfüllung" erfolgen und eine **Begriffsabgrenzung** vorgenommen werden.[38]

aa. So können Mitgliedstaaten unionsrechtliche Vorgaben freiwillig über ihren unionsrechtlich vorgegebenen Anwendungsbereich hinaus in das nationale Recht umsetzen. Diese Erstreckung des Regelungsgehalts auf Sachverhalte **außerhalb ihres Anwendungsbereiches** soll im Folgenden als **„autonome Übernahme"** unionsrechtlicher Normen bezeichnet werden und ist sowohl im Falle von Richtlinien (gleichgültig ob Mindest- oder Vollharmonisierung) als auch im Falle von Verordnungen denkbar.[39]

> Diese Umsetzung bzw. Übernahme unionsrechtlicher Vorgaben außerhalb ihres Anwendungsbereiches wird fallweise unpassend als „unechtes Gold Plating" bezeichnet.[40]

bb. Als gänzlich anders gelagerte „Übererfüllung" unionsrechtlicher Vorgaben stellt sich dagegen dar, wenn **bei der Umsetzung innerhalb des Anwendungsbereiches höhere Standards** eingezogen werden, als vom betreffenden Unionsakt gefordert. Diese Verschärfung des materiellen Regelungsgehalts, mithin der Harmonisierungsintensität, innerhalb des Anwendungsbereichs aus Anlass der Umsetzung eines Unionsrechtsaktes –also **in einem kausalen und auch einem gewissen zeitlichen Zusammenhang mit dem Unionsrechtsakt** – wird regelmäßig als sog. „**Gold Plating**" bezeichnet.[41]

> In der Literatur fallweise – in Abgrenzung zum „unechten" (siehe aa.) – auch „echtes Gold Plating" genannt.[42]

Der Begriff des sog. „Gold Plating" wird im wissenschaftlichen Diskurs grundsätzlich wertfrei verwendet, fallweise auch positiv belegt: „*But hang on, isn't a gold standard something good, a form of best practice to which we should*

überschießende Umsetzung vollharmonisierender EG-Richtlinien im Privatrecht, JZ 2006, 1035ff. (1045); *Brandner*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien (2003) 12ff.

[38] Dahingehend auch *Habersack/Mayer*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 289ff. (303 mwN.); *Eberhard/Spitzer*, Verbraucherschutz und Verfassungsrecht, ÖJZ 2017, 308ff. (310ff.).

[39] Vgl. dazu näher sogleich unten, b.

[40] Siehe insb. *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff. (445).

[41] Vgl. dazu näher sogleich unten, c.

[42] Siehe insb. *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff. (445).

aspire?"[43] Dessen ungeachtet wird der Begriff in der rechtspolitischen Diskussion der letzten Zeit immer häufiger als „Fleißaufgabe" des nationalen Gesetzgebers" negativ konnotiert, was aber – wie unten gezeigt wird (siehe VII.) – keine sach-, sondern eine **interessengeleitete Begriffsbelegung** darstellt.

cc. Weder als „überschießende Umsetzung" unionsrechtlicher Vorgaben noch als sog. „Gold Plating" ist einzuordnen, wenn Richtlinien durch den nationalen Gesetzgeber schon vor Ablauf ihrer Umsetzungsfrist umgesetzt werden.[44]

Auch für die „zufällige" Existenz höherer nationaler Schutzstandards, die nicht in Zusammenhang mit der Erlassung nationaler Rechtsvorschriften aus Anlass eines Unionsrechtsaktes stehen, wäre die Verwendung des Begriffs des sog. „Gold Plating" unzutreffend.

b. „Autonome Übernahme" unionsrechtlicher Vorgaben (Ausdehnung des Anwendungsbereichs)

aa. Im Falle der „autonomen Übernahme" unionsrechtlicher Vorgaben werden diese vom nationalen Gesetzgeber – freiwillig – **über ihren Anwendungsbereich hinaus in nationales Recht umgesetzt** oder es wird Unionsrecht durch einen Mitgliedstaat autonom **außerhalb seines sachlichen Geltungsbereiches für anwendbar erklärt**.

> Siehe dazu EuGH 26.09.1985, Rs. 166/84, *Thomasdünger/Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main*.

Mit dieser auch als „erweiterte Rechtsangleichung", „freiwillige Rechtsanpassung", „überschießende Umsetzung" oder „autonome Harmonisierung" bezeichneten[45] „autonomen Übernahme" regelt der nationale Gesetzgeber Sachbereiche nach dem Vorbild unionsrechtlicher Vorgaben (insb. durch Richtlinien), die mit der Vorgabe (der betreffenden Richtlinie) direkt nichts zu tun haben, da sie außerhalb ihres Anwendungsbereichs liegen.[46]

Eine solche „autonome Übernahme" ist auch im Falle von vollharmonisierenden Richtlinien unionsrechtlich völlig unproblematisch, da es sich ja nicht um

[43] *Wright/Conley*, It's better to ‚gold-plate' equality law than protect institutional prejudice, The Guardian v. 16.09.2013.

[44] Vgl. dazu näher sogleich unten, d.

[45] Vgl. *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006) 25.

[46] Vgl. *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff. (445).

eine Standarderhöhung im Anwendungsbereich der Richtlinie handelt, sondern eine Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie gerade außerhalb ihres Anwendungsbereiches erfolgt.

Ebenso wäre eine freiwillige Rechtsanpassung außerhalb des Geltungsbereiches der unionsrechtlichen Vorgabe im Falle von Verordnungen denkbar.

Eine „autonome Übernahme" liegt somit immer dann vor, **wenn eine nationale Umsetzungsvorschrift über den Anwendungsbereich der unionsrechtlichen Vorgabe hinausreicht**[47] – sodass es sich im eigentlichen Sinne gar nicht um eine „Umsetzung" handelt.

> Die Erweiterung kann sich dabei auf den persönlichen, sachlichen, zeitlichen oder räumlichen Anwendungsbereich der Unionsnorm beziehen.[48]

bb. Aus der österreichischen Rechtsordnung sei exemplarisch auf vier Beispiele für eine solche „autonome Übernahme" unionsrechtlicher Vorgaben verwiesen:

> **Beispiel 1** (*Verbraucherrechte-Richtlinie*[49])
>
> Nach Art. 2 Z. 1 *Verbraucherrechte-Richtlinie* ist davon erfasster und geschützter Verbraucher „*jede natürliche Person, die* […] *zu Zwecken handelt, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit liegen*". Österreich hat bei der Umsetzung der Richtlinie einen ausgeweiteten Verbraucherbegriff gewählt. Gem. § 1 KSchG sind auch bestimmte juristische Personen (z.B. Vereine) geschützt; zudem ist auch der Schutz unternehmerischer Existenzgründung erfasst (§ 1 Abs. 3 KSchG) [Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereichs].
>
> **Beispiel 2** (*Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie*[50])
>
> Die Abhilfeinstrumente der VerbraucherInnen bei Vertragswidrigkeit eines Gutes nach der *Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie* sind nach den Vorgaben der Richtlinie nur für Verträge zwischen „Verbrauchern" und „Verkäufern" vorzusehen. Da aber ein Gewährleistungs-Sonderregime nur für Verbraucherverträge nicht sinnvoll ist, wurde die Umsetzung in die österreichische Rechtsordnung nicht auf Verbraucherverträge beschränkt, sondern ist durch Reform des allgemeinen Gewährleistungsrechts (§§ 922 bis 933b ABGB) erfolgt [Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereichs].

---

[47] Vgl. *Habersack/Mayer*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 289ff.

[48] Vgl. *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006) 51ff.

[49] *Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, ABl. 2011 L 304, 64.

[50] *Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter*, ABl. 1999 L 171, 12.

Beispiel 3 (*Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie*[51])

Der Anwendungsbereich der *Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie* ist auf „Verbrauchsgüter" (bewegliche körperliche Gegenstände) beschränkt (Art. 1 Abs. 2 lit. b leg. cit.). Österreich hat bei der Umsetzung auch Immobilienkäufe, Werkverträge und die Veräußerung von Forderungen nach den Vorgaben der Richtlinie geregelt [Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs].

Beispiel 4 (*Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie*[52])

Die vierte *Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie* findet nach ihrem Art. 1 Abs. 1 auf jeden Schaden Anwendung, der bei einem Unfall entstanden ist, der sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnsitzmitgliedstaat des Geschädigten ereignet hat. Der österreichische Gesetzgeber hat sich bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht dafür entschieden, rein nationale Sachverhalte und solche, die unter die Richtlinie fallen, gleich zu behandeln und damit unionsrechtliche Vorgaben autonom für rein innerstaatliche Sachverhalte anwendbar erklärt [Ausdehnung des räumlichen Anwendungsbereichs]. Vgl. dazu EuGH 01.12.2005, Rs. 447/04, *Autohaus Ostermann/VAV Versicherungs AG*.

cc. Die Gründe für eine solche „autonome Übernahme" unionsrechtlicher Vorgaben durch den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber außerhalb ihres Geltungsbereiches liegen in der **Wahrung der Systemeinheit** und der Homogenität des nationalen Privatrechtssystems sowie in der Vermeidung sachlich nicht rechtfertigbarer Differenzierungen.

dd. Die – wie eben ausgeführt – aus nachvollziehbaren Gründen durch die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber regelmäßig vorgenommene „autonome Übernahme" vor allem verbraucherrechtlicher Richtlinien in die innerstaatlichen Zivilrechtsordnungen führen zu einem beträchtlichen Einfluss des europäischen VerbraucherInnenrechts (und nur dafür hat die Union eine Kompetenz) auf das allgemeine Zivilrecht der Mitgliedstaaten, das weiterhin im autonomen Regelungsbereich der Mitgliedstaaten liegt („**Spill over-Effekt**").

c. Erlass strengerer Schutzmaßnahmen innerhalb des Anwendungsbereiches (sog. „Gold Plating")

[51] *Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter*, ABl. 1999 L 171, 12.

[52] *Richtlinie 2000/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.05.2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG des Rates – Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie,* ABl. 2000 L 181, 65.

aa. Im Falle des sog.(echten) „Gold Plating“ werden **bei der Umsetzung** einer unionsrechtlichen Vorgabe **innerhalb des Anwendungsbereiches höhere Standards** eingezogen als vom betreffenden Unionsakt zwingend gefordert (von manchen auch als „inhaltliche Übererfüllung“ bezeichnet).[53]

> Eine sog. „inhaltliche Übererfüllung“ ist gegeben, wenn der nationale Gesetzgeber über den von der Richtlinie vorgegebenen Regelungsauftrag hinausgeht, ohne dabei den Anwendungsbereich des nationalen Rechts gegenüber der Richtlinie zu erweitern. Von der „autonomen Übernahme“ unterscheidet sich die sog. „inhaltliche Übererfüllung“ der Richtlinie insofern, als das die Richtlinie „übererfüllende“ nationale Recht innerhalb des Anwendungsbereiches der Richtlinie liegt.[54]

bb. Eine solche modifizierende Umsetzung hinsichtlich des Regelungsinhaltes kann die Tatbestandsvoraussetzungen oder die Rechtsfolgenseite einer Norm betreffen.[55] Zum Beispiel:

- Ausschöpfung des von einem Unionsrechtsakt eingeräumten Spielraums bis zur festgelegten Obergrenze
- Auswahl der strengsten Variante im Falle mehrerer Umsetzungsoptionen
- Hinzufügung von regulatorischen Anforderungen, die über das im Unionsrechtsakt geforderte hinausgehen
- Ausnahmeregelungen im Unionsrechtsakt, die einem Mitgliedstaat erlauben, lockerere Regelungen zu implementieren, werden nicht in Anspruch genommen
- Die Umsetzung einer Richtlinie wird dafür genutzt, dass nationale regulatorische Anforderungen eingeführt werden, die nicht im Zusammenhang mit dem Ziel der Richtlinie stehen
- Einführung strengerer Sanktionen oder anderer strengerer Durchsetzungsmechanismen als unionsrechtlich gefordert

cc. Nach der herrschenden Begriffsvorstellung wird unter dem sog. „Gold Plating“ nur eine „inhaltliche Übererfüllung eines unionsrechtlichen Regelungsauftrages durch den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber durch **Neuerlass** entsprechender strengerer Umsetzungsregelungen verstanden. Diese Re-

---

[53] Vgl. dahingehend auch die Definition des österreichischen Bundeskanzleramtes: „*Schaffung strengerer Regelungen bei Umsetzung einer EG-Richtlinie als von der Richtlinie gefordert*“ (*Bundeskanzleramt*, Rundschreiben BKA-VD, GZ 600.824/011-V/2/01, 2001). Dieselbe Definition verwendet das Bundeskanzleramt im Österreichischen Handbuch „*Bessere Rechtsetzung*“ (*Bundeskanzleramt*, Österreichisches Handbuch, „Bessere Rechtsetzung“, September 2008).

[54] *Habersack/Mayer*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 303.

[55] Vgl. *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006) 52f.

gelungen müssen zudem „aus Anlass eines Unionsrechtsakts“ erlassen werden, was bedeutet, dass **der innerstaatliche Rechtsakt in einem kausalen und auch einem gewissen zeitlichen Zusammenhang mit dem Unionsrechtsakt** stehen muss.

> Damit ist vom Begriff des sog. „Gold Plating“ nur die **aktive Erlassung nationaler Rechtsvorschriften aus Anlass eines Unionsrechtsaktes**, mit der über die Vorgaben des Unionsrechtsaktes hinaus zusätzliche Anforderungen, Verpflichtungen oder Standards für die Rechtsunterworfenen eingeführt werden, erfasst. Die bloße Beibehaltung in der Rechtsordnung bereits bestehender strengerer Regeln kann damit nicht als sog. „Gold Plating“ bezeichnet werden.[56]

dd. Was die **unionsrechtliche Zulässigkeit** von sog. „Gold Plating“ durch einen Mitgliedstaat anbelangt, so ist eine Beibehaltung bzw. Neueinführung höherer Standards als vom umsetzungsbedürftigen Sekundärrechtsakt gefordert jedenfalls dort zulässig, wo durch einen Mitgliedstaat ein **von einem Sekundärrechtsakt eingeräumter Spielraum bis zur festgelegten Obergrenze ausgeschöpft** wird. In diesem Fall ist die gewählte mitgliedstaatliche Umsetzung schon sekundärrechtlich zugelassen und braucht – anders als im Falle einer Mindestharmonisierung – auch nicht an den vertraglichen Vorgaben, insb. an den Grundfreiheiten des Binnenmarktes, gemessen zu werden.

Weiters ist sog. „Gold Plating“ typischerweise im Falle von **Richtlinien**, die das Konzept der **Mindestharmonisierung** verfolgen, denkbar. In diesem Falle wird schon richtlinienimmanent der Weg zu einem höheren nationalen Standard eröffnet, der lediglich „mit dem Vertrag in Einklang“ zu stehen hat, insb. also **mit den Grundfreiheiten kompatibel** sein muss.

Sog. „Gold Plating“ kann aber auch bei **vollharmonisierenden Richtlinien** erfolgen,[57] in diesem Fall muss aber, sofern zum jeweiligen Kompetenztatbestand verfügbar, auf eine **primärrechtliche Schutzverstärkungsklausel** zurückgegriffen werden.

> Siehe etwa **Art. 114 Abs. 4-6 AEUV** für die **Binnenmarktharmonisierung**:
> *„(4) Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.*
> *(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ferner ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament*

[56] Dies wird lediglich vereinzelt als sog. „passives Gold Plating“ benannt. Vgl. *Pošvanc/Púchly/Reguli/Mauricė*, The Gold-plating identification problems in Slovakia and Lithuania and possible solutions for EU member states, policy Paper (2015) 31.

[57] A.A. *Riehm*, Die überschießende Umsetzung vollharmonisierender EG-Richtlinien im Privatrecht, JZ 2006, 1035ff. (1045).

und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.
(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern."

Siehe ebenso **Art. 169 Abs. 4 AEUV** im Bereich **VerbraucherInnenschutz**:
„*Die nach Absatz 3 beschlossenen Maßnahmen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission mitgeteilt.*"

Oder **Art. 193 AEUV** im Bereich **Umweltschutz**:
„*Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.*"

Auch im Falle von **Verordnungen**, die an sich ja von den Mitgliedstaaten gar nicht umzusetzendes unmittelbar anwendbares Einheitsrecht schaffen, ist sog. „Gold Plating" durch höhere nationale Standards dann ausnahmsweise denkbar, wenn Verordnungsbestimmungen den Mitgliedstaaten Durchführungsakte mit Umsetzungsspielraum auftragen.

Als Beispiel kann die *Datenschutz-Grundverordnung*[58] herangezogen werden, die dieserart eigentlich als Hybridakt zwischen Verordnung und Richtlinie erscheint. Übrigens wurde im Zusammenhang mit der Umsetzung der DSGVO in Österreich kürzlich sog. „Gold Plating" zugunsten von Unternehmen betrieben.[59]

d. Umsetzung einer Richtlinie vor Ablauf der Umsetzungsfrist

Nach einer Definition von sog. „Gold Plating" durch die Britische Regierung in ihren *Guiding Principles for EU Legislation* liegt sog. „Gold Plating" immer dann vor, wenn die Umsetzung einer unionsrechtlichen Vorgabe (speziell

[58] *Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG – Datenschutz-Grundverordnung*, ABl. 2016 L 119, 1.

[59] *Bundesgesetz, mit dem das Datenschutzgesetz geändert wird (Datenschutz-Deregulierungs-Gesetz 2018),* BGBl. I Nr. 24/2018.

von Richtlinien) über das hinausgeht, was im betreffenden Rechtsakt gefordert wird, mithin auch dann, wenn eine Richtlinie früher als verlangt umgesetzt wird.[60]

Da sich nach stRsp. des EuGH die verbindliche Wirkung der Ziele einer Richtlinie bereits mit ihrem Inkrafttreten entfaltet und Richtlinien in der Folge auch schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist gewisse Vorwirkungen zeitigen (insb. ein Vereitelungsverbot), kann eine Umsetzung durch einen Mitgliedstaat vor Ablauf der Umsetzungsfrist nicht als sog. „Gold Plating" angesehen werden, da auch zwischen Inkrafttreten und Fristablauf keine inhaltliche Übererfüllung bestanden hat.

> Vgl. insb. EuGH 18.12.1997, Rs. C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Rn. 40ff.

IV. Deregulierung und Entbürokratisierung auf Ebene der EU

A. Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)

a. Hintergründe

Das **Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung** (REFIT) wurde 2012 von der Kommission initiiert.[61] REFIT fügt sich in eine Reihe von Maßnahmen ein, welche die Union im Rahmen der „Better Regulation-Agenda"[62] verfolgt. Die Entwicklung dieser Agenda verlief in mehreren Phasen.

aa. Das in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)[63] verankerte **Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes** als „Raum ohne Binnengrenzen" bis zum 31.12.1992 erforderte vor dem Hintergrund der teils sehr unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von **Harmonisierungsregelungen**, zu deren Erlass mit der EEA selbst

[60] Vgl. *HM Government*, Transposition Guidance, How to implement European Directives effectively, February 2018, 8.

[61] Vgl. *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften", KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012.

[62] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015. Vgl. dazu *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff.

[63] ABl. 1987 L 169, 1.

sowie dem darauf folgenden Maastricht-Vertrag[64] weitere Kompetenzen der Union eingerichtet wurden.

> Siehe etwa den Titel über den Verbraucherschutz (heute Art. 169 AEUV) oder den Titel über den Umweltschutz (heute Art. 191-193 AEUV).

Diese umfangreiche legislative Tätigkeit des europäischen Gesetzgebers führte schon anlässlich des Gipfels von Edinburgh 1992 zu Diskussionen über die Qualität und Effektivität der Gesetzgebung.[65] Bereits in dieser Anfangsphase wurde „bessere Rechtssetzung" zu einer Priorität der EU erhoben. Bessere („qualitative") Gesetzgebung umfasst dabei einerseits die Vereinfachung und Verbesserung des regulatorischen Umfelds auf Ebene der europäischen Gesetzgebung, andererseits aber auch die Verbesserung des Entscheidungsprozesses bei der Erstellung von Sekundärrechtsakten selbst.[66] Es kam in der Folge zu zahlreichen Initiativen der Kommission, um dieses Ziel zu erreichen.[67] Dabei lag der **Fokus** in dieser Anfangsphase klar auf der **Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses sowie der Qualität der Gesetzgebung** unter Achtung der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.[68] Dies zeigt sich auch in den gesetzten Initiativen und den erlassenen Programmen in diesem Zeitraum.[69]

bb. Im Zuge des Gipfels des Europäischen Rates in Lissabon 2000[70] wurde die Kommission aufgefordert, eine Strategie zur Verbesserung des regulatorischen Umfeldes zu entwickeln. Im daraufhin vorgelegten *Weißbuch über Europäisches Regieren*[71] stellte die Kommission ein umfassendes Programm zur Vereinfachung bestehender Regelungen und einen Aktionsplan für eine bessere Rechtsetzung in Aussicht. Auf Grundlage zahlreicher Konsultationen sowie der Arbeiten einer Gruppe Hochrangiger Sachverständiger („*Mandelkern*-Gruppe"[72]) legte die Kommission 2002 ein ehrgeiziges Pro-

---

[64] Vertrag über die Europäische Union, ABl. 1992 C 191, 1.

[65] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 11./12.12.1992.

[66] Vgl. *EWSA*, Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016) 5.

[67] Vgl. *EWSA*, Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016) 12.

[68] Vgl. *Van den Abeele*, The Better Regulation agenda: a „new deal" in the building of Europe? (2010) 17.

[69] Siehe etwa das SLIM-Programm aus 1996, das vielfach als erster Vorläufer von REFIT bezeichnet wird.

[70] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 23./24.03.2000.

[71] *Kommission*, „Europäisches Regieren, Ein Weißbuch", KOM(2001) 428 endg. v. 25.07.2001.

[72] Siehe *Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report v. 13.11.2001, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

gramm mit dem Titel „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“[73] vor. Wesentliche Neuerungen zur „**qualitativen Verbesserung der Legislativvorschläge**“ dabei sind die Definition von Mindestnormen für die Konsultation sowie die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse, die Entwicklung eines Instrumentariums zur Folgenabschätzung zur Bewertung der Auswirkung wichtiger legislativer und politischer Initiativen sowie die Verstärkung der Begründung von Legislativvorschlägen. In einer ebenfalls von der Kommission angeregten interinstitutionellen Vereinbarung aus 2003 erfolgte auch von Seiten des Europäischen Parlaments und des Rates ein Bekenntnis zur Politik der „besseren Rechtsetzung“.[74]

cc. Neue Impulse gewann die Agenda der „besseren Rechtsetzung“, indem sie 2005 in den **Kontext der Lissabon-Strategie** gestellt wurde.[75]

> Anlässlich des Europäischen Rates von Lissabon am 23./24.03.2000 hat sich die Union „*ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt gesetzt: das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen*“[76].

Dadurch wurden im Rahmen dieser Agenda erstmals Wirtschaft und Handel in die Betrachtung miteinbezogen: „*Das Abschneiden der Unternehmen in punkto Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung wird entscheidend von dem für ihre Tätigkeit geltenden Regelungsrahmen beeinflusst. Die Gewährleistung eines einfachen und qualitativen Rechtsetzungsumfelds gehört daher zu den wichtigsten Zielen der Unternehmenspolitik der EU*“[77]. Der von der Lissabon-Strategie etablierte Ansatz verfolgt eine **Balance zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anliegen**. Wirtschaftliche Belange werden nunmehr zwar im Bereich der „besseren Rechtsetzung“ mehr beachtet, es werden jedoch ebenso soziale und ökologische Prämissen zur Bewertung herangezogen. Die Kommission legte aufgrund dieser Neuausrichtung erneut ein Maßnahmenbündel vor, um den Beitrag zu stärken, den bessere Vorschriften zu Wachstum und Arbeitsplatzschaffung

[73] *Kommission*, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM(2002) 278 endg. v. 05.06.2002.

[74] Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, ABl. 2003 C 321, 1.

[75] Vgl. dazu *Radaelli*, Whither better regulation for the Lisbon agenda?, Journal of European Public Policy 2007, 190ff.

[76] Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 23./24.03.2000, I. Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt.

[77] *Kommission*, „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“, KOM(2005) 97 endg. v. 16.03.2005.

leisten können (verbesserte Folgenabschätzung, Prüfung und Änderung oder Rücknahme schwebender Vorschriften, Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften).[78]

dd. Mit dem **Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union**[79] aus 2007 kommt es deutlich zu einer konkreteren Ausrichtung auf wirtschaftliche Belange.[80] Es wird u.a. das Ziel festgelegt, durch „Bürokratieabbau" die den Unternehmen und dabei im Besonderen den KMU auferlegten administrativen Lasten um 25% zu reduzieren.

> Das Aktionsprogramm erstreckte sich nicht auf sämtliche Unionsvorschriften, sondern auf 13 vorrangig ausgewählte Bereiche (Landwirtschaft, Jahresabschlüsse, Kohäsionspolitik, Umwelt, Finanzdienstleistungen, Fischerei, Lebensmittelrecht, Arzneimittelrecht, Öffentliches Auftragswesen, Statistik, Steuern, Verkehr, Arbeitsumgebung).

Damit leitet die Kommission einen neuen Zugang ein, indem sie den **Einfluss der Gesetzgebung auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen** berechnete.

> In diesem Jahr wurde auch die *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten* (HLG) als unabhängige Sachverständigengruppe zur Unterstützung der Umsetzung des Aktionsprogrammes eingesetzt, nach ihrem Vorsitzenden *Edmund Stoiber* regelmäßig als *Stoiber*-Gruppe bezeichnet.

Dieser neue Zugang findet eine Fortsetzung im 2010 vorgestellten Ansatz der intelligenten Rechtsetzung[81]:

„*Da wir von den Unternehmen, insbesondere den KMU, abhängig sind, müssen wir, um zu einem nachhaltigen Wachstum zurückzukehren, gleichzeitig die Belastungen für diese Unternehmen auf das rein Notwendige beschränken und ihnen die Möglichkeit geben, effizient zu arbeiten und in Wettbewerb zu treten.*"[82]

Auf dieser Linie liegt auch das 2011 vorgestellte **Programm zur Minimierung der administrativen Verwaltungslasten für kleinere und mittlere Unternehmen**[83]. In diesem Zusammenhang wurde im Herbst 2012 auch

---

[78] Ebda.

[79] *Kommission*, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union", KOM(2007) 23 endg. v. 24.01.2007.

[80] Vgl. *Van den Abeele*, The Better Regulation agenda: a „new deal" in the building of Europe? (2010) 17.

[81] *Kommission*, „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union", KOM(2010) 543 endg. v. 08.10.2010.

[82] Ebda., 2.

[83] *Kommission*, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften", KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011.

eine **Umfrage („Top 10 der EU-Vorschriften, die KMU am stärksten belasten")** durchgeführt, um jene Bereiche zu evaluieren, welche für die Unternehmen die höchste Belastung aufweisen.[84]

> Demnach verursachen folgende zehn Rechtsvorschriften der Union nach Auffassung der KMU den meisten bürokratischen Aufwand: die REACH-Verordnung (Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe); die Mehrwertsteuervorschriften; das Legislativpaket für die allgemeine Produktsicherheit und die Marktüberwachung; die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen; die Abfall-Rahmengesetzgebung (Abfallverbringung, Verzeichnis von Abfällen und gefährlichen Abfällen); die Arbeitsmarktvorschriften; die Datenschutzvorschriften; die Vorschriften über die Arbeitszeiten; die Vorschriften über Ausrüstung für Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr; die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge; der modernisierte Zollkodex.[85]

Wie einer Pressemitteilung der Kommission zu entnehmen ist, kann das in der Folge im Dezember 2012 präsentierte **REFIT-Programm in eine direkte Beziehung zu den Ergebnissen dieser „Top-10-Konsultation"** gestellt werden: „*Mit dem neuen Programm von Eignungs- und Leistungsfähigkeitstests für Rechtsvorschriften (REFIT), das im Dezember 2012 auf den Weg gebracht wurde, begegnet die Kommission den Bedenken, die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Zuge der Top-10-Konsultation geäußert haben. Bis spätestens Juni 2013 wird sie geeignete Folgemaßnahmen (z.B. Gesetzesänderungen oder weitere Evaluierungen) ankündigen. Diese werden die bereits laufenden intensiven Arbeiten zur Verringerung der Schwierigkeiten und Kosten in den ermittelten Problembereichen ergänzen.*"[86]

Seitens der Kommission wird das besondere Augenmerk auf die Bedürfnisse der KMU im Rahmen ihrer Agenda für intelligente Regulierung damit begründet, dass diese das Rückgrat der europäischen Wirtschaft seien und einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Innovationen, Wachstum und Arbeitsplätzen leisteten. Nach Auffassung der Kommission gedeihen KMU am besten in einem wirtschaftlichen Umfeld, in dem die Regulierung ihre konkreten Bedürfnisse berücksichtigt. Investitionen in neue Technologien und Innovationen erfordern einen unkomplizierten, stabilen und vorhersehbaren Regulierungsrahmen.[87]

Daher **stellt die Kommission die Interessen der KMU ab 2012 ausdrücklich in den Mittelpunkt ihrer Agenda für eine intelligente Regulierung**: Bevor Legislativvorschläge angenommen werden, werden die Kosten, die

---

[84] Siehe die *Results of the public consultation on the TOP10 most burdensome legislative acts for SMEs*.

[85] Vgl. *Kommission*, „Vereinfachung der zehn EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten", Mitteilung v. 07.03.2013, 2.

[86] *Kommission*, „Die Top 10 der EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten: Wie die Kommission KMU hilft", Mitteilung v. 07.03.2013, 1.

[87] Vgl. ebda., 4.

den KMU durch die betreffenden Rechtsvorschriften entstehen, durch das Folgenabschätzungssystem der Kommission systematisch bewertet. Ferner engagiert sich die Kommission dafür, dass Kleinstunternehmen von Rechtsvorschriften ausgenommen und nach Möglichkeit weniger strenge Regelungen für KMU eingeführt werden.[88]

> Dementsprechend wird zwar in einer Mitteilung der Kommission aus 2015[89] darauf hingewiesen, dass es bei der besseren Rechtsetzung nicht um „mehr" oder „weniger" Regulierung in der EU gehe und auch „*nicht darum, bestimmte Politikbereiche zu deregulieren oder gegenüber anderen Prioritäten zurückzustellen oder die Werte in Frage zu stellen, die uns wichtig sind, wie sozialer Schutz, Umweltschutz und Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Gesundheit*"[90], in derselben Mitteilung wird aber die Berücksichtigung der „*wirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit und die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)*"[91], dann doch besonders hervorgehoben. Dies gipfelt schließlich in der Ankündigung, künftig „*bei der Ausarbeitung von Initiativen* […] *den Grundsatz ‚Vorfahrt für KMU' noch stärker* [zu] *beherzigen*"[92].

ee. In einem Zwischenresümee kann damit festgehalten werden, dass sich ab 2007 und verstärkt ab 2010 die Agenda der besseren Regulierung **vom ursprünglichen Ziel einer besseren Rechtsetzung im Allgemeinen entfernt** und die Kommission bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften in erster Linie berücksichtigt, welche Auswirkungen diese auf KMU haben, und weiters danach strebt, das **bestehende Regelungsumfeld für KMU zu vereinfachen**, damit es für diese leichter und billiger wird, den rechtlichen Anforderungen zu entsprechen.

Parallel dazu initiieren **Empfehlungen der *Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten* („*Stoiber*-Gruppe")**, die sich ebenfalls schon ab 2007 dafür entschieden hat, bei ihren Arbeiten die **Situation der Unternehmen in den Mittelpunkt ihrer Prüfungen** zu stellen, weitere deregulatorische Aktivitäten der Kommission.

> Das den Arbeiten der *Stoiber*-Gruppe zugrunde liegende Verständnis ist, dass „*Rechtsvorschriften* […] *nicht zu unnötigen Beschränkungen der Wirtschaft führen*" dürfen[93] und „*jede Rechtsvorschrift* […] *so beschaffen sein* [sollte]*, dass der betroffene Unternehmer sie für zweckdienlich erachtet*"[94].

---

[88] Vgl. ebda.

[89] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015.

[90] Ebda., 3.

[91] Ebda., 5.

[92] Ebda., 7.

[93] *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 8.

[94] Ebda., 55.

b. Ziele und Inhalte

aa. Bei dem von der Kommission am 12.12.2012 beschlossenen **Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung** – kurz REFIT[95] – handelt es sich um eine Maßnahme im Rahmen der Agenda für eine bessere Rechtsetzung. Durch REFIT sollen potenzielle Vorteile und Kosteneinsparungen für jede neue Rechtsetzungsinitiative der Kommission durch Folgenabschätzung ermittelt sowie der **gesamte Bestand an geltenden EU-Rechtsvorschriften kontinuierlich und systematisch auf Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten, Lücken oder wirkungslose Maßnahmen überprüft und mögliche Korrekturmaßnahmen erarbeitet werden**: „*REFIT benennt Belastungen, Widersprüche, Lücken und ineffiziente Maßnahmen. Im Mittelpunkt steht ein möglicher Regelungsaufwand, der damit im Zusammenhang steht, wie die EU-Rechtsvorschriften auf nationaler und subnationaler Ebene umgesetzt werden. Mit Hilfe von REFIT benennt, bewertet, beschließt und überwacht die Kommission die Umsetzung von Initiativen, die zu einer wesentlichen Verringerung oder Vereinfachung der Regulierungskosten führen.*“[96]

bb. Im Rahmen von REFIT bzw. der Agenda für eine bessere Rechtsetzung sind **einerseits Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung beim Erlass neuer EU-Rechtsakte** vorgesehen (Folgenabschätzung und Konsultation von Interessenvertreterinnen und -vertretern); **andererseits eine bessere Bewertung bestehenden EU-Rechts** („Fitness-Checks“ und REFIT-Plattform).[97] In einem weiteren Schritt sollen dann Vereinfachungsinitiativen gesetzt bzw. die betroffenen Initiativen bzw. Vorschriften überarbeitet, zurückgezogen oder aufgehoben werden.

cc. Was die **bessere Rechtsetzung beim Erlass neuer Rechtsakte** anbelangt, so bewertet die Kommission zu Beginn der Arbeit an einer neuen Initiative zunächst in einer **Folgenabschätzung** die möglichen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Folgenabschätzungen machen die Vorteile und Kosten politischer Entscheidungen transparenter und legen damit die Grundlage für qualitativ noch bessere Rechtsvorschriften. Einen wesentlichen Aspekt der Folgenabschätzungen bilden dabei die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen. Deshalb prüft die Kommission im Rahmen des **Wettbewerbsfähigkeitstests**, inwieweit neue Regelungsvorhaben sich auf die **Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen** auswirken, und

---

[95] *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012.

[96] Ebda., 4.

[97] Vgl. im Detail *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff. (362ff.).

im Rahmen des im „Small Business Act“ eingeführten **KMU-Tests**,[98] ob KMU-spezifische Sondervorschriften (z.B. Ausnahmen oder Modifizierungen bestimmter Regelungen) in Erwägung gezogen werden sollten, weil KMU im Vergleich mit größeren Unternehmen von den Auswirkungen europäischer Regelungsvorhaben überdurchschnittlich belastet werden.

dd. Im Rahmen der **Bewertung des bestehenden EU-Rechts** führt die Kommission neben der allgemeinen Evaluierung der vollständigen Lebenszyklen von EU-Rechtsakten[99] **in ausgewählten Politikfeldern** übergreifende sogenannte Eignungstests („**Fitness-Checks**“) durch. Mit diesem – durch externe Beraterfirmen ausgeführten[100] – Instrument der Ex-post-Bewertung sollen übermäßige Verwaltungslasten, Überschneidungen, Diskrepanzen, Inkonsistenzen oder obsolete Maßnahmen identifiziert werden.

> Einzelheiten zur Evaluierung und zu den „Fitness-Checks“ enthalten die mit der Agenda zur besseren Rechtsetzung am 19.05.2015 vorgestellten *Richtlinien für bessere Rechtsetzung*.[101]

Dabei sollen mit dem „Fitness-Check“ die **Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Relevanz** der betreffenden Richtlinie oder Verordnung sowie ihr **Mehrwert** für die Mitgliedstaaten bewertet und festgestellt werden, ob diese dem vorgesehenen Zweck dienen („fit for purpose“).

> REFIT beinhaltet zudem eine Bewertung der kumulativen Kosten („Cumulative Costs Assessments“) als Teil des „Sektor-Fitness-Checks“. Dieser beurteilt die regulatorischen Kosten, die bei spezifischen Industriezweigen, wie etwa der Holz- und Forstwirtschaft, der Stahl- und Aluminiumindustrie oder der chemischen Industrie, anfallen.

„Fitness-Checks“ wurden **bislang v.a. im VerbraucherInnenschutzrecht**[102] (z.B. VerbraucherInnenrechte und Werbung, allgemeines Lebensmittelrecht, nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben), **im Umweltrecht** (z.B. Abfallrecht, Vogel- und Artenschutz, Natura 2000, EU-Umweltzeichen, EMAS, Pestizide) **und im ArbeitnehmerInnenschutzrecht** durchgeführt.[103]

---

[98] Siehe dazu *Kommission*, „Better Regulation Guidelines“, SWD(2015) 111 endg. v. 19.05.2015, 86 (Pkt. 19 der Toolbox: „The SME test“).

[99] Vgl. *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012, 7f.

[100] Vgl. *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff. (365).

[101] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015.

[102] Vgl. *Kommission*, „Zusammenfassung der Eignungsprüfung (Verbraucherschutz)“, SWD(2017) 208 endg. v. 23.05.2017.

[103] Vgl. *Kommission*, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften“, KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011, 8; *dies.*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 4; *dies.*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“,

> Auch die meisten Evaluierungen unter dem Aspekt der regulatorischen Eignung finden in diesen drei Gebieten statt. So etwa im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Leiharbeit, Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.[104]

Als Ausfluss dieser „Fitness-Checks" wird in weiterer Folge eine **Bestandsaufnahme** erstellt. Die erste Bestandsaufnahme wurde im Oktober 2013 von der Kommission vorgelegt. Diese listet die einzelnen Politikbereiche auf, in denen die Kommission Rechtsvorschriften vereinfachen, aufnehmen oder zurücknehmen wird.[105]

Seit 2014 sind die aus REFIT resultierenden **Vereinfachungsinitiativen Teil des jährlichen Arbeitsprogrammes der Kommission** bzw. werden die erreichten Fortschritte bei der Reform des Sekundärrechts in einem **REFIT-Scoreboard** aufgezeigt.

ee. Sowohl die Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung beim Erlass neuer EU-Rechtsakte als auch jene für eine bessere Bewertung bestehenden EU-Rechts im Rahmen des REFIT-Programmes sind zwar **grundsätzlich an den allgemeinen Zielen der „Better Regulation-Agenda" ausgerichtet**. Insbesondere soll gewährleistet werden, dass die Unionsvorschriften den beabsichtigten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger, für Unternehmen und Gesellschaft einfach und verständlich, wirksam, effizient und kostengünstig erreichen.

Besonderes Augenmerk richtet REFIT unter Anknüpfung an vorangehende Programme[106] explizit aber doch **auf KMU**, für die die Einhaltung der unionsrechtlichen Regelungen nach Auffassung der Kommission einen unverhältnismäßig hohen Aufwand bedeuten kann. Damit geht es nicht nur darum, das Unionsrecht zu verschlanken, sondern vor allem um das Ziel, dadurch den Aufwand für Unternehmen, vor allem für KMU, zu verringern.[107]

> „*Die Kommission wendet den **Grundsatz ‚zuerst an die kleinen Betriebe denken'** an und setzt **sämtliche Regelungsinstrumente** (von zusätzlichen Kon-*

KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 13; *dies.*, Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse", SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017, 9.

[104] Vgl. *Kommission*, „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick", KOM(2013) 685 endg. v. 02.10.2013, 8.

[105] Vgl. ebda.

[106] Vgl. insb. *Kommission*, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften", KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011.

[107] Vgl. *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff. (364).

sultationen und Folgenabschätzungen bis zu einer spezifischen Durchführungsüberwachung) ein, um die EU-Vorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen anzupassen.“[108]

Nach dem Verständnis der Kommission zielt „*REFIT* […] *vor allem auf den Abbau des regelungsbedingten Aufwands für KMU ab*“[109]. Damit kann die „**Vorfahrt für KMU**“ durchaus als Leitgedanke von REFIT bezeichnet werden.[110]

Dies zeigt sich etwa bei der Evaluierung der ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften, in deren Zusammenhang die Kommission ankündigt, „*gezielt Maßnahmen aus*[zu]*arbeiten, mit denen die Belastungen für die KMU gesenkt*“ werden können.[111]

c. Auswirkungen

aa. Mittlerweile hat die Kommission im Zuge des REFIT-Programms bereits knapp 300 **Rechtsetzungsvorschläge zurückgezogen**.

Eine detaillierte aktuelle Darstellung aller REFIT-Aktivitäten der Kommission liefert das REFIT-Scoreboard v. 24.10.2017.[112]

Grund dafür war im Sinne des zentralen Beurteilungskriteriums idR., dass diese **zu hohe Kosten für Unternehmen** verursachen würden und damit dem Ziel, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, entgegenstünden.

Schon in ihrer zweiten REFIT-Mitteilung vom 02.10.2013 führte die Kommission mehr als 100 Einzelmaßnahmen auf, welche im Rahmen des REFIT verfolgt werden sollen.[113] In die Arbeitsprogramme der Kommission für 2016 und 2017 sind insgesamt 119 REFIT-Maßnahmen eingeflossen. Dabei wurden im Gesetzgebungsverfahren der Union 93 hinfällige Vorschläge ermittelt, von denen 90 zurückgezogen wurden. Im Arbeitsprogramm der Kom-

[108] Vgl. *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012, 2 (eigene Hvhbg.).

[109] Vgl. *Kommission*, „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“, KOM(2013) 685 endg. v. 02.10.2013, 5.

[110] Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 8; siehe weiters *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 7.

[111] Vgl. *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 13.

[112] Siehe zum REFIT-Scoreboard: http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/images/REFIT_Scoreboard.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[113] Vgl. *Kommission*, „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“, KOM(2013) 685 endg. v. 02.10.2013.

mission für 2017 wiederum sind 34 neue Gesetzgebungsverfahren vorgesehen und die „kill list" umfasst 19 zurückzuziehende Vorschläge und 16 geplante Aufhebungen.[114]

Auch das aktuelle **Arbeitsprogramm für 2018**[115] enthält wie in den Vorjahren eine Reihe von Vorschlägen, die auf die Überprüfung geltender Rechtsvorschriften im Rahmen des REFIT-Programms unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der REFIT-Plattform zurückgehen. So werden 15 anhängige Vorschläge aufgeführt, die binnen sechs Monaten zurückgezogen werden sollen, da keine Einigung im Europäischen Parlament und im Rat absehbar ist, sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen oder sie technisch überholt sind.[116] Zudem sieht dieses Arbeitsprogramm die Aufhebung weiterer Rechtsakte vor, die nicht mehr aktuell sind.[117] Schließlich wird auch ausführlich beschrieben, welche Maßnahmen im Anschluss an die Stellungnahmen der REFIT-Plattform ergriffen[118] und dass dabei 15 geltende Rechtsvorschriften einer Evaluierung und Überprüfung unterzogen werden.[119]

bb. Da sich die im Rahmen des REFIT-Programms etablierten „Fitness-Checks" im Wesentlichen auf die Bereiche **VerbraucherInnenschutzrecht, Umweltrecht und ArbeitnehmerInnenschutzrecht** konzentrieren,[120] betrifft auch der größte Teil der Initiativen der Kommission, die als Auswirkungen aus REFIT **zurückgezogen** wurden, diese Bereiche.

> Vereinzelt wird bei Vornahme von „Fitness-Checks" sogar das Ergebnis schon vorweggenommen. Obwohl ein „Fitness-Check" normalerweise ergebnisoffen und wissensbasiert ablaufen sollte, erteilte Kommissionspräsident *Juncker* dem Umweltkommissar *Karmenu Vella* schon vor dessen Amtsantritt den Arbeitsauftrag, die „Verschmelzung" und „Modernisierung" der Vogelschutz- und der

[114] Siehe https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017_en (abgefr. am 02.08.2018).

[115] *Kommission*, „Arbeitsprogramm der Kommission 2018: Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa", KOM(2017) 650 endg. v. 24.10.2017.

[116] Anhang IV des Arbeitsprogramms 2018 enthält die detaillierte Liste der vorgeschlagenen Rücknahmen.

[117] Anhang V des Arbeitsprogramms 2018 enthält die Liste der Aufhebungen.

[118] Anhang II des Arbeitsprogramms 2018 führt jene Rechtsetzungsinitiativen auf, die 2018 im Rahmen des REFIT-Programms angenommen werden sollen.

[119] Dem Arbeitsprogramm angeschlossen ist die Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse", SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017.

[120] Vgl. *Kommission*, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften", KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011, 8; *dies.*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 4; *dies.*, Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse", SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017, 9. Dazu schon oben, b.dd.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu prüfen. Dadurch wurde das „Wunschergebnis“ an den Anfang der Prüfung gestellt.[121]

Exemplarisch sei auf folgende Rücknahmen verwiesen:

- **Bodenrahmenrichtlinie**: Trotz der zentralen Bedeutung des Bodens für unsere Ökosysteme, den Klimaschutz und seiner Rolle bei der Vermeidung von Überschwemmungen wurde die vorgeschlagene Richtlinie im Rahmen des REFIT-Programms im Jahr 2014 zurückgezogen. Grund hierfür waren u.a. auch die zu erwartenden erheblichen Auswirkungen gerade auf KMU.
- **Richtlinie zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**
- **Information der Allgemeinheit über medizinische Erzeugnisse**
- **Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen**
- **Mutterschutzrichtlinie**: Bei der schon 2008 vorgelegten Initiative für eine Mutterschutzrichtlinie zog die Kommission im Jahr 2015 mit dem Argument des Bürokratieabbaus den Vorschlag zurück. Politisch lag die Ursache in der Ablehnung einer Anhebung der Sozialausgaben durch die Mitgliedstaaten. Im Jahr 2017 legte die Kommission einen neuen Vorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern vor. Eine Beschlussfassung ist frühestens 2019, d.h. mit mindestens zehnjähriger Verspätung, zu erwarten.[122]
- **Strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union**: Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 wird ein entsprechender Verordnungsvorschlag[123] zurückgenommen, da zum einen keine Einigung in Rat und Parlament in Sicht ist und zum anderen parallel andere Regulierungsmaßnahmen getroffen wurden.[124]

Gar **nicht vorgelegt** wiederum wurde u.a. folgender Gesetzgebungsvorschlag, an dem die Kommission gearbeitet hatte:

---

[121] Vgl. *Deutscher Naturschutzring EU-Koordination*, Bessere Rechtsetzung oder Deregulierung? (Steckbrief März 2016) 2; https://www.dnr.de/fileadmin/user_upload/16_03_EUK_Steckbrief_Bessere_Rechtsetzung_Deregulierung.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[122] Vgl. *Jöbstl*, Bessere Rechtssetzung als Hintertür der neoliberalen Deregulierung; http://momentum-kongress.org/cms/uploads/BEITRAG_Jo%CC%88bstl Better-Regulation.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[123] *Kommission*, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union*, KOM(2014) 43 endg. v. 30.01.2014.

[124] Vgl. Anhang II („REFIT-Initiativen“) zu *Kommission*, „Arbeitsprogramm der Kommission 2018: Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa“, KOM(2017) 650 endg. v. 24.10.2017.

- **Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz** (Friseure, Erkrankungen des Bewegungsapparats, Passivrauchen).[125] Dabei wurde mit der Nichtweiterverfolgung der Initiative zu den Friseuren eine bereits im sektoralen Sozialen Dialog erfolgte Vereinbarung der Europäischen Sozialpartner übergangen, was massive Kritik eingebracht hat.[126]

Im Arbeitsprogramm 2018 sind aufgrund eines „Fitness-Checks" im Bereich des VerbraucherInnenrechts weiters die „**gezielte Überarbeitung** der EU-Richtlinien zum Verbraucherschutz" vorgesehen:

- **Neue Rahmenbedingungen für Verbraucherinnen und Verbraucher**: Überarbeitung auf der Grundlage der Eignungsprüfung zu den EU-Rechtsvorschriften über Werbung und VerbraucherInnenschutz, die am 23.05.2017 abgeschlossen wurde.[127]

cc. Andererseits wurden gerade **für KMU eine Reihe von neuen Rechtsakten erlassen bzw. bestehende Rechtsakte geändert**.

Die nachfolgenden Beispiele sind nicht zur Gänze Konsequenzen aus dem REFIT-Programm, sondern auch Resultat gleichgerichteter Initiativen, wie etwa von Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe[128].

- **Elektronische Rechnungslegung**: Die HLG legte der Kommission im Oktober 2008 nahe, die damals geltenden Rechnungsstellungsregeln sorgfältig zu überprüfen und gegebenenfalls abzuändern.[129] Insb. forderte die *Stoiber*-Gruppe die Kommission auf, durch eine elektronische Organisation der Abrechnung zwischen Unternehmen eine breitere Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung zu fördern.[130] Die Kommis-

[125] Vgl. *Kommission*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 4.

[126] Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund*, Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu Bessere Rechtssetzung in der Europäischen Union (2015) 5; *Bundesarbeiterkammer Österreich*, AK-Positionspapier zu „Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung (REFIT)" (2015) 6.

[127] Vgl. Anhang IV („Rücknahmen") zu *Kommission*, „Arbeitsprogramm der Kommission 2018: Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa", KOM(2017) 650 endg. v. 24.10.2017.

[128] Zur *Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten* (HLG) siehe oben, a.dd.

[129] Stellungnahme der *Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten* (HLG) v. 22.10.2008 zur Reform der Regeln für die Rechnungsstellung und elektronische Rechnungsstellung in Richtlinie 2006/112/EG (MwSt.-Richtlinie), http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/opinion_on_va_invoicing_reform_en.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[130] Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 18.

sion übernahm die HLG-Empfehlung und legte im Januar 2009 den entsprechenden Legislativvorschlag vor. Die Richtlinie 2010/45/EU[131] zur Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems in Bezug auf die Vorschriften für die Rechnungsstellung, insbesondere die elektronische Rechnungsstellung, wurde im Juli 2010 angenommen und trat am 01.01.2013 in Kraft

- **Rechnungslegungsvorschriften für Kleinstunternehmen**: Im Bereich des Gesellschaftsrechts empfahl die HLG der Kommission im Juli 2008, Kleinstunternehmen (Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, einer Bilanzsumme von weniger als 500.000 EUR und einem Umsatz von weniger als 1 Mio. EUR) vom Anwendungsbereich der europäischen Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften auszunehmen.[132] Im Februar 2009 legte die Kommission einen entsprechenden Legislativvorschlag vor, Ergebnis ist die Richtlinie 2012/6/EU zur Ausnahme von Kleinunternehmen bei Rechnungslegungsvorschriften[133]. Daran wird insb. kritisiert, dass damit Lieferanten, Beschäftigten sowie Kundinnen und Kunden wichtige Informationen über die Lage dieser Unternehmen fehlen und damit für diese Gruppen aus der Richtlinie Nachteile resultieren können.
- **Freistellung der Handwerksbetriebe von der Pflicht zur Verwendung digitaler Fahrtenschreiber**: Im Januar 2009 schlug die HLG der Kommission die Erwägung vor, mehr Unternehmen, vor allem Handwerksbetriebe, bei Fahrten in einem Radius von mindestens 150 km vom Betriebssitz (bisher: 50 km) von der Fahrtenschreiberpflicht unter der Bedingung auszunehmen, dass das Lenken des Fahrzeugs für den Fahrer

[131] *Richtlinie 2010/45/EU des Rates vom 13.07.2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Rechnungsstellungsvorschriften*, ABl. 2010 L 189, 1.

[132] Stellungnahme der HLG vom 10.07.2008 zum vorrangigen Bereich Gesellschaftsrecht/Jahresabschlusse, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/080710_hlg_op_comp_law_final_en.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[133] *Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinstbetrieben*, ABl. 2012 L 81, 3; mittlerweile wieder aufgehoben durch die *Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 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. 2013 L 182, 19.

nicht die Haupttätigkeit darstellt.[134] Am 19.07.2011 erstattete die Kommission einen entsprechenden Vorschlag, der am 01.03.2014 in Kraft trat.[135]

- **Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer** zur Kostensenkung für die Unternehmen[136], fortgeführt durch einen entsprechenden Vorschlag zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr.[137]
- **Verschlankung der Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen** (insb. REACH).
- **Freistellungen und geringere Anforderungen bei der Lebensmittelkennzeichnung für Einzelhändler bzw. KMU**: Ausnahmen gelten beispielsweise für direkt auf dem Bauernhof oder von kleinen örtlichen Einzelhändlern verkaufte Lebensmittel. Vereinfachte Regelungen sind für andere Fälle in Bezug auf KMU vorgesehen; so kann der Nährgehalt beispielsweise aus allgemein anerkannten Berechnungen abgeleitet werden, um kostenaufwändige Laboranalysen zu sparen. Weiters können die Mitgliedstaaten u.a. vorsehen, dass Angaben über Allergieanreger oder Intoleranzen in nicht verpackten Lebensmitteln und in Restaurants nur mündlich oder auf Anfrage gegeben werden.[138]

d. Vorteile für Gewerkschaften bzw. die Zivilgesellschaft

---

[134] Stellungnahme der HLG vom 20.01.2009 zu Vorschlägen der Interessenträger, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf; Stellungnahme der HLG vom 09.03.2009 zum vorrangigen Bereich Verkehr, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg_opinion_transport_050309_en.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

[135] *Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.02.2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr*, ABl. 2014 L 60, 1.

[136] *Kommission*, Mitteilung über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen“, KOM(2016) 148 endg. v. 07.04.2016.

[137] *Kommission*, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen*, KOM(2016) 757 endg. v. 01.12.2016.

[138] Vgl. *Kommission*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 5.

Über die 2015 eingerichtete neue **REFIT-Plattform**[139] wird nun – endlich – auch die Zivilgesellschaft in die Evaluierung des bestehenden Unionsrechts einbezogen. Über das Internet-Forum „**Lighten the Load**“[140] können Verbände, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger Vorschläge zur Verbesserung der Unionsvorschriften deponieren.

Diese Vorschläge werden in der Folge durch eine Gruppe der Regierungsvertreter, aber auch durch eine Gruppe der Interessenträger, die aus bis zu 20 Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft besteht (Personen, „die praktische Erfahrungen in den Politikbereichen der Union“ besitzen, ergänzt durch zwei Sachverständige des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen), geprüft. Die Kommission hat sich verpflichtet, die im Rahmen der REFIT-Plattform erarbeiteten Vorschläge zu berücksichtigen.[141] Damit haben über die REFIT-Plattform auch die Zivilgesellschaft und im Besonderen Gewerkschaften, VerbraucherInnenverbände und NGOs einerseits die Möglichkeit, Vorschläge einzubringen, andererseits an deren Prüfung im Rahmen der Gruppe der Interessenträger mitzuwirken.[142]

B. Würdigung

a. „Bessere Rechtsetzung“ im Spannungsfeld

Die Agenda einer besseren Rechtsetzung befindet sich schon von Anfang an in einem Spannungsfeld einander widersprechender Zugänge:

Zum Ersten kann die Weiterentwicklung des Unionsrechts oftmals dem Anliegen widersprechen, die rechtlichen Vorgaben zu vereinfachen und überbordende Regelungen zu streichen. Zum Zweiten stehen dem mit der Lissabon-Strategie verfolgten Ansatz einer Balance zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anliegen jene Initiativen gegenüber, die insb. ab 2007 dem Wettbewerb eine Vorrangstellung einräumen (es könnten ja genauso ökologische, arbeitsrechtliche oder sozialpolitische Anliegen im Vordergrund stehen).

---

[139] Vgl. *Kommission*, Beschluss über die Einrichtung der REFIT-Plattform, C(2015) 3261 endg. v. 19.05.2015, ABl. 2015 C 425, 8.

[140] „Bürokratieabbau: Vorschläge zur Verbesserung der Rechtsvorschriften und zur Verringerung des Regelungsaufwands“, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_de (abgefr. am 02.08.2018).

[141] Vgl. *Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission* v. 13.04.2016, ABl. 2016 L 123, 1, Rn. 48.

[142] Vgl. *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff. (364).

b. Verschiebung der Prioritäten

Die Darstellung der einzelnen Entwicklungsstufen der „Better Regulation-Agenda", in welche auch das REFIT-Programm eingebettet ist, zeigt ganz klar, dass sich die **Zielsetzungen im Laufe der Zeit verändert und die Prioritäten verschoben** haben. Im Gesamten betrachtet zeigt sich, dass die Union ihre Initiativen zu einer besseren Rechtsetzung auf drei Säulen stützt. Stand zuerst lediglich die **Vereinfachung und Verbesserung der Gesetzgebung** im Vordergrund, spielte der Einfluss der Gesetzgebung auf den Wettbewerb eine immer größere Rolle und in weiterer Folge der **Abbau administrativer Hürden vor allem für KMU**.[143] Dem eigentlichen Zweck, nämlich Gesetze klarer, einfacher und verständlicher zu machen, trat in der Folge hinzu, auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken. Dadurch wurde die Zielsetzung um eine wirtschaftliche Komponente erweitert. Setzte sich die Agenda dabei zu Beginn noch den Bürokratieabbau in der Verwaltung zum Ziel, wurden nach und nach, insb. auch durch den Einfluss der Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe, **jegliche Kosten für Unternehmen als schädlich** identifiziert, um deren Abbau voranzutreiben. Möglicherweise setzt aber derzeit gerade ein Paradigmenwechsel ein, wie gleich zu zeigen sein wird.[144]

c. Cui bono? – „Bessere Rechtsetzung" nicht notwendig interessenfrei

Schon die **Spurensuche** zur Agenda für eine bessere Rechtsetzung sowie zum REFIT-Programm hat ergeben, dass REFIT nicht (nur) eine bessere Rechtsetzung im Allgemeinen anstrebt, sondern vielmehr eine **Verbesserung der rechtlichen Regulierung für die Unternehmen und insbesondere für die KMU**.

So gingen vor allem aus der 2012 durchgeführten Umfrage unter den Unternehmen der Union, welche Regulierungsbereiche sie am meisten belasten würden, eine Reihe von Initiativen der Kommission hervor. Und wie schon ausgeführt,[145] setzt die Kommission selbst das **REFIT-Programm** sogar in eine **direkte Beziehung zu den Ergebnissen dieser „Top-10-Konsultation"**: „*Mit dem neuen Programm von Eignungs- und Leistungsfähigkeitstests für Rechtsvorschriften (REFIT), das im Dezember 2012 auf den Weg gebracht wurde, begegnet die Kommission den Bedenken, die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Zuge der Top-10-Konsultation geäußert haben. Bis spätestens Juni 2013 wird sie geeignete Folgemaßnahmen (z.B.*

[143] Vgl. *Van den Abeele*, The Better Regulation agenda: a „new deal" in the building of Europe? (2010) 18.

[144] Siehe unten, d.

[145] Vgl. oben, A.a.dd.

Gesetzesänderungen oder weitere Evaluierungen) ankündigen. Diese werden die bereits laufenden intensiven Arbeiten zur Verringerung der Schwierigkeiten und Kosten in den ermittelten Problembereichen ergänzen.“[146]

Diese **„Schlagseite“ des REFIT-Programms zugunsten der Verbesserung der Situation der Unternehmen und insb. der KMU** zeigt sich im Einzelnen an folgenden **drei Ebenen**:

aa. WELCHE BEREICHE werden im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung näher untersucht?

Schon das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten aus 2007[147] erstreckte sich nicht auf sämtliche Unionsvorschriften, sondern auf 13 vorrangig ausgewählte Bereiche.[148] Die Priorisierung erfolgte unter Aufgriff der Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe danach, was die Unternehmen am stärksten betrifft. Weiters konzentrieren sich die im Rahmen des REFIT-Programms etablierten „**Fitness-Checks**“ im Wesentlichen auf den Bereich der **Umweltgesetzgebung**[149] sowie darüber hinaus auf die Bereiche **VerbraucherInnenschutzrecht** und **ArbeitnehmerInnenschutzrecht**,[150] sodass auch der größte Teil der Initiativen der Kommission, die als Auswirkungen aus REFIT **zurückgezogen** wurden, diese Bereiche betrifft.

> Dies ist nicht zuletzt eine Konsequenz der „Top-10-Konsultation“, welche zum Ergebnis hatte, dass vor allem die Umweltgesetzgebung eine Belastung für die Unternehmen darstelle – als drei der zehn größten Belastungen wurden die Chemikalienverordnung REACH, die Abfall-Verbringung-Verordnung sowie die Abfallrahmenrichtlinie gelistet.[151]

Im Bereich der **unternehmensrechtlichen Gesetzgebung** kommt es dagegen tendenziell sogar zum **verstärkten Neuerlass von Vorschriften**.[152]

---

[146] *Kommission*, „Die Top 10 der EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten: Wie die Kommission KMU hilft“, Mitteilung v. 07.03.2013, 1; dahingehend auch *Kommission*, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften“, KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011, 5f.

[147] *Kommission*, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, KOM(2007) 23 endg. v. 24.01.2007.

[148] Vgl. oben, A.a.dd.

[149] So haben z.B. im Arbeitsprogramm 2016 der Kommission von den 27 aufgeführten REFIT-Initiativen acht den Umweltbereich betroffen: Evaluierung der Naturschutzrichtlinien, der Chemikalienverordnung REACH, der Verordnung zu den ökologischen Vorrangflächen, der Umweltberichterstattung, der Berichtspflichten im Rahmen der Energieunion, des Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters, der Richtlinie über die Kraftstoffqualität sowie die Überprüfung der Pestizidverordnung.

[150] Vgl. oben, A.c.bb.

[151] Vgl. *Kommission*, „Vereinfachung der zehn EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten“, Mitteilung v. 07.03.2013, 2.

[152] Siehe oben, A.c.cc.

bb. NACH WELCHEN KRITERIEN werden diese Bereiche im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung untersucht?

Schon bei Einführung des REFIT-Programms hat die Kommission klargestellt, dass sie dabei „*den **Grundsatz ‚zuerst an die kleinen Betriebe denken‘***“ anzuwenden beabsichtigt und „***sämtliche Regelungsinstrumente*** [einsetzt]*, um die EU-Vorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen anzupassen*“[153]. Neben dieser **„Vorfahrt für KMU“ als Leitkriterium** der Untersuchungen[154] tritt in der Folge als weitere Maxime – sicherlich ebenfalls beeinflusst durch die Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe – zunehmend noch die **Reduzierung der finanziellen Belastungen für die Unternehmen** durch den Abbau von Verwaltungslasten.[155]

> Mittlerweile sollen neue Leitlinien und eine neue Folgenabschätzung sicherstellen, dass alle Gesetzgebungsmaßnahmen einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unterzogen werden und die **Wirtschaft entlastet** wird.[156]

Damit legt der neue Ansatz zur besseren Rechtsetzung den Fokus gar nicht mehr so sehr auf den Abbau von Regulierungslasten, sondern schlicht auf die **Kostenreduktion**.[157]

cc. WELCHE KONSEQUENZEN werden aus den Untersuchungen im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung gezogen?

---

[153] *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012, 2 (eigene Hvhbg.).

[154] Vgl. dahingehend paradigmatisch *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 51, wo von der Kommission die „*konsequente Anwendung des Prinzips ‚Vorfahrt für KMU‘ und die Prüfung aller Legislativvorschläge unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit*“ eingefordert wird; http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_de_ce-brocuttingredtape.pdf (abger. am 30.05.2018); siehe weiters *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 7.

[155] Vgl. nur *Kommission*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 6f. oder *dies.*, „Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union“, KOM(2016) 615 endg. v. 14.09.2016, 6, wo im Zusammenhang mit REFIT-Maßnahmen regelmäßig der Einsparungseffekt für die betroffenen Unternehmen quantifiziert bzw. das Einsparungspotenzial hervorgehoben wird. Dies entspricht ganz dem Zugang der *Stoiber*-Gruppe, siehe nur *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 17.

[156] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015 sowie *dies.*, „Better Regulation Guidelines“, SWD(2015) 111 endg. v. 19.05.2015.

[157] Vgl. *Deutscher Naturschutzring EU-Koordination*, Bessere Rechtsetzung oder Deregulierung? (Steckbrief März 2016) 3; https://www.dnr.de/fileadmin/user_upload/16_03_EUK_Steckbrief_Bessere_Rechtsetzung_Deregulierung.pdf (abgefr. am 02.08.2018).

Auch die aus den Untersuchungen gezogenen Konsequenzen (Rücknahme von Vorschlägen im Bereich Umwelt- und ArbeitnehmerInnenschutzrecht, Neuerlass von unternehmensrechtlichen Rechtsakten,[158] Übergang von der Mindest- zur Vollharmonisierung im VerbraucherInnenschutzrecht[159]) weisen eine eindeutige Tendenz zugunsten der Kostenentlastung von (kleinen und mittleren) Unternehmen und zu Lasten umwelt-, verbraucher-, sozial- und arbeitsrechtlicher Standards auf.

> Dies zeigt sich etwa bei der Evaluierung der ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften, in deren Zusammenhang die Kommission ankündigt, „*gezielt Maßnahmen aus*[zu]*arbeiten, mit denen die Belastungen für die KMU gesenkt*" werden können.[160] Im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz erweist sich somit deutlich, dass Aufwendungen für Unternehmen zulasten der Gesundheit von Beschäftigten reduziert werden sollen.

d. Ansätze eines Paradigmenwechsels im Zugang der Kommission?

Was von der Kommission als Prozess zum Abbau unnötiger Bürokratie begonnen wurde, ist bald aufgrund der Fixierung auf die Kostenentlastung für (kleine und mittlere) Unternehmen darauf hinausgelaufen, VerbraucherInnenschutz- und Umweltschutzstandards abzubauen.

Möglicherweise wird aber mit der Mitteilung der Kommission zur Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung v. 24.10.2017[161] **ein Paradigmenwechsel** eingeläutet. Darin wird nämlich ausgeführt, dass nach Auffassung der Kommission starre Deregulierungsziele wie „one-in-one-out" ein Irrweg sind. Die Kommission äußert dabei ihre Besorgnis, „*dass ein solches Konzept Deregulierungsdruck erzeugen und ihre politische Verantwortlichkeit beeinträchtigen könnte – die darin besteht, dann zu handeln, wenn dies notwendig ist.*" Damit würde eine solche Regelung entweder den **politischen Handlungsspielraum einschränken** oder bei starrer Umsetzung **Sozial- und Umweltstandards gefährden**.[162]

Das Bekenntnis der Kommission dazu, unnötige Kosten einzusparen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, bleibt unverändert aufrecht, es wird aber durch die Aussage ergänzt, dass dadurch nicht ihre politischen Ziele gefährdet werden dürfen. Denn, so die Kommission explizit, „*bestimmte Kos-*

---

[158] Vgl. oben, A.c.

[159] Vgl. oben, III.B.d.

[160] Vgl. *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 13. Dazu schon oben, A.b.ee.

[161] *Kommission*, Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse", SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017.

[162] Siehe ebda., 12.

ten sind unumgänglich, um die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zu gewährleisten; diese Kosten sind im Kontext des allgemeinen Nutzens zu sehen, den die Rechtsvorschriften mit sich bringen“.[163]

e. Conclusio

Vor den dargestellten Hintergründen ist fraglich, ob die Agenda zur „Besseren Rechtsetzung“, welche ihrem Grundgedanken nach zu qualitativ besserer Rechtsetzung beitragen sollte, durch die in allen Dimensionen sehr einseitige Ausrichtung des REFIT-Programms nicht zu einer Strategie für wirtschaftliche Belange und in allererster Linie zu einem **Instrument der Kostenreduktion für Unternehmen** instrumentalisiert wird. Gerade in Zusammenschau mit den Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe (Abschlussbericht 2014[164]) kann REFIT durchaus als „Wunschprogramm der Wirtschaft bzw. der KMU“ qualifiziert werden.

Bei einer solch **einseitigen Betrachtung qualitativ besserer Rechtsetzung** geraten Regelungen im Bereich der Arbeits-, Sozial- und Umweltpolitik, die von den Unternehmen zumeist als bürokratische Last wahrgenommen werden und vor allem einen Kostenfaktor darstellen, schnell unter Druck.

> In diesem Kontext ist auch die **seitens der Kommission erhobene Forderungen nach Beseitigung von sog. „Gold Plating“ in den Mitgliedstaaten** einzuordnen. Demnach sollen „*die Mitgliedstaaten* […] *bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht ungerechtfertigtes ‚Gold Plating‘* […] *vermeiden. Zusätzliche Bestimmungen mögen dazu beitragen, die Zielsetzungen der Vorschriften im lokalen Kontext zu erreichen, oder auf größere Nutzen abstellen; gleichwohl können erhebliche zusätzliche Belastungen dadurch entstehen. Die Mitgliedstaaten sollten gebeten werden, jedes ‚Gold Plating‘ zu begründen*“[165].

Gute Rechtsetzung kann aber nicht ausschließlich daran festgemacht werden, ob damit (zusätzliche) Verwaltungs- und/oder betriebswirtschaftliche Kosten für Unternehmen verbunden sind. Denn damit würde „bessere Rechtsetzung“ zu einem Instrument für billige Wachstumshilfe degradiert. Es bleibt abzuwarten, ob die ersten Ansätze eines Paradigmenwechsels auf Ebene der Kommission in Zukunft weiter vertieft werden.

---

[163] Ebda., 8f.

[164] http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_de_cebrocuttingredtape.pdf (abgefr. am 02.08.2018). Es sei darauf hingewiesen, dass drei Mitglieder der Gruppe, *Monika Kosinska*, *Jim Murray* und *Heidi Rønne Møller*, nicht allen Empfehlungen im Abschlussbericht zugestimmt und eine abweichende Stellungnahme veröffentlicht haben. Weiters war HLG-Mitglied *Nina Renshaw* bei der Annahme des Berichts nicht anwesend, ihre Position ist ebenfalls den abweichenden Stellungnahmen angeschlossen.

[165] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 8.

V. Deregulierung und Entbürokratisierung im Mitgliedstaat Österreich

A. Deregulierung in den österreichischen Regierungsprogrammen

a. Regierungsprogramme ab 2000

aa. Erstmals wird im **ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2000-2003** für die XXI. GP („Österreich neu regieren" v. 04.02.2000) das „**Verbot des Gold Plating**" als „Maßnahme von besonderer Wichtigkeit" angeführt.[166] Demnach sollten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien „keine Zusatzauflagen" vorgesehen werden.[167] Weiters wird im Kapitel über die „Deregulierung zur Bekämpfung der Gesetzesflut" ausgeführt, dass künftig bei der Umsetzung von EU-Richtlinien jene Normen, die über die Umsetzung hinausgehen, besonders dargestellt werden sollen.[168]

> Als Konsequenz wurde das (inzwischen wieder aufgehobene) **Deregulierungsgesetz 2001**[169] erlassen, mit dem das Verbot des sog. „Gold Plating" erstmals auf gesetzlicher Ebene verankert wurde: „*Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob das zu ändernde Gesetz oder einzelne Bestimmungen desselben noch notwendig und zeitgemäß sind oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten.* ***Insbesondere ist bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden****.*" (§ 1 Abs. 1 leg. cit.).
>
> Da diese Bestimmung des Deregulierungsgesetzes 2001 lediglich einfachgesetzlichen Charakter hatte, stellte es keinen Maßstab für widersprechende Gesetze dar. Rechtliche Konsequenzen hätte eine Missachtung des Deregulierungsauftrages somit nur dann gezeitigt, wenn Art. 1 leg. cit. auch auf Verordnungen anzuwenden gewesen wäre, weil dann der Deregulierungsauftrag höherrangiges Recht dargestellt hätte. Dagegen spricht aber, dass § 1 Abs. 1 ausdrücklich nur auf die „Änderung eines Bundesgesetzes" Bezug nimmt. Auch § 1 Abs. 1 zweiter Satz mit seinem Verbot des sog. „Gold Plating" wendet sich, auch wenn der Wortlaut eine andere Deutung zuließe, in seinem systematischen Zusammenhang und durch die Verwendung des Begriffs „insbesondere"

---

[166] Vgl. zur Historie der Bekämpfung des sog. „Gold Plating" in der österreichischen legistischen Praxis eingehend *Liebwald*, Europäische Rechtsbegriffe und österreichische Rechtssprache: Die Transformation von EU-Richtlinien in nationales Recht, JRP 2013, 294ff. (305ff.).

[167] ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2000-2003 („Schüssel I") v. 04.02.2000 („Österreich neu regieren") 75.

[168] Vgl. ebda., 88.

[169] *Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über einen Deregulierungsauftrag erlassen werden (Deregulierungsgesetz 2001),* BGBl. I Nr. 151/2001.

offenkundig nur an auf gesetzlicher Ebene erfolgende Umsetzungsschritte und ist daher lediglich als programmatische Erklärung anzusehen.[170]

bb. Im **SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2007-2008** für die XXIII. GP wird festgehalten, dass „*allfällige Kostensteigerungen aufgrund der Übererfüllung von EU-Vorschriften* [vermieden] *werden*“ müssen.[171]

cc. Im **SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2008-2013** für die XXIV. GP erfolgen zwar keine Ausführungen zum sog. „Gold Plating“ im Allgemeinen, es wird aber im Detail im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie[172] und der Luftqualitätsrichtlinie[173] erwähnt, dass kein sog. „Gold Plating“ zur Anwendung kommen solle.

dd. Im **SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2013-2018** für die XXV. GP[174] wird als Maßnahme zur Deregulierung und Effizienzsteigerung die Frage aufgeworfen, welche bestehenden Regelungen vereinfacht werden können (inklusive der Beseitigung von sog. „Gold Plating“).

Zur Vornahme eines Neustarts legte die Bundesregierung im Jänner 2017 ein **aktualisiertes Arbeitsprogramm 2017/18** vor, „*um die aktuellen Herausforderungen adäquat zu beantworten*“.[175] Dabei wurde im Abschnitt über die „Eindämmung der Regelungsflut“ zum Thema des sog. „Gold Plating“ ausgeführt, dass bei der innerstaatlichen Umsetzung von Europarecht darauf geachtet wird, nicht ohne Grund einen höheren Regulierungsgrad als europarechtlich vorgegeben vorzusehen. Zudem wird das „one-in-one-out“-Prinzip postuliert, wonach dann, wenn eine neue Regulierung oder Förderung eingeführt wird, nach Möglichkeit eine alte Regulierung oder Förderung aufgehoben wird.[176]

Eine Umsetzung erfolgte durch das im Juli 2017 in Kraft getretene **Deregulierungsgrundsätzegesetz 2017**.[177] Demnach soll sog. „Gold Plating“ im Gegensatz zu § 1 Abs. 1 des Deregulierungsgesetzes 2001 nicht bloß bei der Umsetzung von Richtlinien, sondern generell bei der Umsetzung von Unionsrecht, also etwa auch bei der Erlassung von Begleitregeln zu Verordnungen, gelten:

---

[170] Vgl. *Bußjäger*, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 701ff.

[171] SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2007-2008 („Gusenbauer“) v. 19.01.2007, 68.

[172] Vgl. SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2008-2013 („Faymann I“) v. 23.11.2008 („Gemeinsam für Österreich“) 37.

[173] Vgl. ebda., 60.

[174] Vgl. SPÖ/ÖVP-Regierungsprogramm 2013-2018 („Faymann II“) v. 12.12.2013 („Erfolgreich. Österreich.“) 93.

[175] Vgl. Arbeitsprogramm der SPÖ/ÖVP-Bundesregierung 2017/18 v. 30.01.2017 („Für Österreich.“) 1.

[176] Vgl. ebda., 31.

[177] *Bundesgesetz über die Grundsätze der Deregulierung (Deregulierungsgrundsätzegesetz)*, BGBl. I Nr. 45/2017.

„*Bei der Vorbereitung der Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union ist darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.*“ (§ 1 Abs. 4 leg. cit.). Zudem wird im Deregulierungsgrundsätzegesetz 2017 das „one-in-one-out-Prinzip“ niedergeschrieben: „*Zur Vermeidung weiterer Belastungen wird jede Neuregelung, aus der zusätzlicher bürokratischer Aufwand oder zusätzliche finanzielle Auswirkungen erwachsen, nach Tunlichkeit durch Außerkraftsetzung einer vergleichbar intensiven Regulierung kompensiert.*“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 leg. cit.).

Ebenso wie im Falle des Deregulierungsgesetzes 2001 handelt es sich beim Deregulierungsgrundsätzegesetz 2017 um keine höherrangige Norm, sodass Gesetze, die diesen Grundsätzen nicht Rechnung tragen, dennoch gültig bleiben.[178]

b. ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022

Im **ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022** für die XXVI. GP[179] wird noch deutlicher als in den bisherigen Regierungsprogrammen ab dem Jahr 2000 die **Beseitigung des sog. „Gold Plating“ als Aufgabe höchster Priorität** definiert, der entsprechend breiter Raum eingeräumt wird. So ist der Begriff des sog. „Gold Plating“ im Regierungsprogramm gleich an neun Stellen erwähnt und es wird einer derartigen „Übererfüllung von Richtlinien“ der Kampf angesagt.

- Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der **Subsidiarität** in Europa findet sich schon das (dazu eigentlich widersprüchliche) paradigmatische allgemeine Bekenntnis: „*Kein Gold Plating bei der Umsetzung von EU-Recht*“.[180]

  An dieser Stelle wird übrigens auch eine Entbürokratisierung auf Ebene der Union eingefordert: Auslaufklauseln („Sunset Clauses“) in Sekundärrechtsakten; Anwendung der „one-in-one-out-Regel“.[181]

- Auch im Kapitel über den **Wirtschaftsstandort und die Entbürokratisierung**, das das Ziel eines „*entbürokratisierten, effizienten und starken Wirtschaftsstandortes*“ verfolgt, wird darauf hingewiesen, dass „*Gold Plating von EU-Bestimmungen und Überregulierung der heimischen Wirtschaft erhebliche Kosten* [verursache]*, die Österreichs Wettbewerbsfähigkeit massiv gefährden*“[182].

---

[178] Vgl. *Lehofer*, Das neue Arbeitsprogramm der Bundesregierung: Sunset Boulevard? Die Bundesregierung will – wieder einmal – die Regelungsflut eindämmen, ÖJZ 2017, 145ff.; *Aichinger*, „Ein unnötiges Gesetz gegen unnötige Gesetze“, Die Presse v. 29.03.2017.

[179] Vgl. ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz“) v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich“).

[180] Ebda., 23.

[181] Vgl. ebda.

[182] Ebda., 132.

- Speziell wird das sog. „Gold Plating" in der Folge u.a. im Bereich **Steuerrecht** angesprochen. Durch einfachere Regelungen und die Vermeidung von sog. „Gold Plating" könne das Steuerrecht wesentlich entlastet und könnten Effizienzpotenziale gehoben werden.[183]

- Im Abschnitt über den **Kapitalmarkt** findet das sog. „Gold Plating" gleich zweimal Erwähnung. Und zwar nicht nur zukunftsgerichtet iSe. Vermeidung künftiger Übererfüllung, sondern als Vorhaben der **Rücknahme bestehenden sog. „Gold Platings"**: „*Kapitalmarkt reformieren: Regulierung abbauen und auf EU-Standard zurückführen (Rücknahme von Gold Plating)*" und „*Banken- und Versicherungssektor reformieren (Rücknahme von Gold Plating, z.B. PEPs, Hypothekar- und Immobilienkreditgesetz)*".[184]

- Im Abschnitt über **Arbeit** wird zur „*Modernisierung des Arbeitsrechts*" für die Zukunft „*kein Gold Plating bei EU-Richtlinien*"[185] in Aussicht genommen, um die Gestaltungsmöglichkeiten auf der betrieblichen Ebene zu stärken.[186] Dabei sollen zur „*umfassenden Reduktion der Regulierungslast*" insb. die **Bestimmungen für den ArbeitnehmerInnenschutz durchforstet** und auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden.[187]

- Eine weitere Entlastung der Unternehmen soll durch die **Steigerung der Effizienz der Genehmigungsverfahren** von Infrastrukturprojekten und Großinvestitionen und zur Vermeidung von kostspieligen Verzögerungen durch Anpassungen im Verwaltungsverfahrensrecht und im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz erfolgen. Die Abkürzung der Verfahrensdauer soll insb. dadurch erreicht werden, indem „*bestehendes Gold Plating gegenüber zwingenden EU-Vorgaben beseitigt*" wird,[188] mithin Standards rückgebaut werden.

- Auch im Kapitel über die **Landwirtschaft** findet sich wiederum: „*Kein Gold Plating*".[189]

- Schon sehr präzise sind im Regierungsprogramm schließlich die Vorschläge zur Beseitigung von sog. „Gold Plating" im **Schadstoff- und Abfallrecht** gediehen.

---

[183] Vgl. ebda., 125.

[184] Vgl. ebda., 140.

[185] Ebda., 146.

[186] Vgl. ebda.

[187] Vgl. ebda., 147.

[188] Vgl. ebda., 156.

[189] Vgl. ebda., 159.

> Da derzeit österreichische Betriebe an *das Pollutant Release and Transfer Register* (Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister) Schadstoff- und Abfallmengen auch dann melden müssen, wenn die vorgesehenen Schwellenwerte nicht überschritten werden und dies daher unionsrechtlich gar nicht gefordert ist, sollen diese Meldungen vereinfacht werden. Zudem soll das Abfall-EDM (Elektronisches Datenmanagement) „*auf das unionsrechtlich geforderte Maß*" zurückgebaut werden.[190]

Die **Stoßrichtung** der gesamten Diskussionen und Initiativen zum sog. „Gold Plating" im Regierungsprogramm 2017-2022 ist eindeutig: „**Rücknahme von Gold Plating zu Lasten von Unternehmen**"[191]. Die Unternehmen sollen entlastet werden, u.a. durch eine „*Modernisierung des Arbeitsrechts*" und die „*Entbürokratisierung von Arbeitsinspektorat und Arbeitnehmerschutzvorschriften*"[192] sowie die Abkürzung der Verfahrensdauer bei Investitionen und Projekten.[193] Hier tragen die Appelle der Kommission an die Mitgliedstaaten, sog. „Gold Plating" als Kostenfaktor für Unternehmen zu vermeiden und Richtlinien möglichst im „copy-and-paste"-Wege umzusetzen,[194] erste Früchte.

Das Programm der ÖVP/FPÖ-Regierung will dabei **nicht nur für die Zukunft** keine Übererfüllung von EU-Vorgaben insb. bei der Umsetzung von Richtlinien mehr vornehmen, sondern auch **bestehende Normen durchforsten**, um allfälliges sog. **„Gold Plating" rückzubauen**, mithin tradierte Standards abzusenken.

> Als Startpunkt dieses Prozesses der Überprüfung bestehenden sog. „Gold Platings" hat der Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, *Josef Moser*, die Ministerien aufgefordert, bis 15.05.2018 Stellungnahmen abzugeben, durch welche Gesetze EU-Richtlinien übererfüllt würden.[195]

c. Widerspruch zum Grundprinzip der Subsidiarität

Irritierend erscheint, dass diese strikte Ablehnung des sog. „Gold Plating" im Regierungsprogramm 2017-2022 in einem unauflösbaren Widerspruch zur Betonung der herausragenden Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) im selben Programm steht.[196] Die freiwillige Selbstverpflichtung zum „copy-and-paste" und damit des geradezu sklavischen Nachvollzugs

[190] Vgl. ebda., 134.

[191] Ebda., 133.

[192] Vgl. ebda., 143 u. 146.

[193] Vgl. ebda., 156.

[194] Vgl. dazu VI.B.c.cc.

[195] Vgl. *Aichinger*, „Es wird auch Verlierer geben", Die Presse v. 19.03.2018.

[196] Vgl. ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz") v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich") 23.

unionsrechtlicher Vorgaben trotz an sich gegebener mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume ist unvereinbar mit dem Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten soweit möglich ihre Zuständigkeiten auf lokaler, regionaler oder zentraler Ebene wahrnehmen. Jeglicher Selbstverzicht auf Handlungsspielräume widerspricht dem im Regierungsprogramm betonten „*Vorrang für Eigenverantwortung und die kleinere Einheit* […] *gegen zentralistische Tendenzen in der Europäischen Union*“[197].

B. Schutzstandards in der österreichischen Rechtsordnung in der Praxis

Österreich hat in vielen Bereichen, wie z.B. im ArbeitnehmerInnenschutzrecht, im VerbraucherInnenschutzrecht oder im Umweltrecht, bessere Standards als von Unionsseite vorgeschrieben. Viele dieser Standards wären durch die im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 angestrebte und sehr weit verstandene „*Rücknahme von Gold Plating zu Lasten von Unternehmen*“[198] in ihrem Fortbestand durch mögliche Verschlechterungen aufgrund der Absenkung auf unionsweite Mindeststandards gefährdet. Gerade an diesen Beispielen zeigt sich die Absurdität und zugleich die Interessengeleitetheit der gesamten Diskussion um das sog. „Gold Plating“.[199]

VI. Zusammenschau und Würdigung

A. Spannungsfeld zwischen Binnenmarktharmonisierung und Schutzstandards

a. Das Spannungsfeld zwischen Binnenmarkt und einzelstaatlichen Standards

aa. Unterschiedliche mitgliedstaatliche Anforderungen an die Produktion und Beschaffenheit von Waren oder die Qualität von Dienstleistungen bilden

---

[197] Ebda., 9.

[198] ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz“) v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich“) 133.

[199] Siehe in diesem Zusammenhang die im Frühsommer 2018 an die Öffentlichkeit gelangte Liste mit den Gedankenspielen von Wirtschaftsvertretern wie insbesondere der WKÖ und der IV, welche Gesetzesstellen wegen (oftmals nur vermeintlichem) sog. „Gold Plating“ gestrichen werden sollen. Zugänglich z.B. unter: http://www.verbraucherschutzverein.at/News/index.php/;focus=W4YPRD_cm4all_com_widgets_News_5233103&path=?m=d&a=20180711071924-5181&cp=1#W4YPRD_cm4all_com_widgets_News_5233103 (abgefr. am 02.08.2018). Siehe weiters *WKO Steiermark*, Gold Plating im Wirtschafts- und Umweltrecht, Wirtschaftspolitische Blätter, Sonderausgabe 2018 (April 2018).

Hemmnisse im zwischenstaatlichen Verkehr. Aus diesem Grund ist vor dem Hintergrund des zentralen Ziels der Union, einen Binnenmarkt zu errichten (Art. 3 Abs. 3 EUV), die Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Hilfe von Sekundärrecht ein ganz wesentlicher Schritt zu einem **echten Binnenmarkt mit vereinheitlichten rechtlichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten**.[200]

bb. Ein solcher unionsweit **einheitlicher Ordnungsrahmen** wird durch Richtlinien, die das Konzept der **Mindestharmonisierung** verfolgen, **nur beschränkt** hergestellt.[201] Denn damit wird den Mitgliedstaaten zugestanden, ein höheres nationales Niveau, etwa im Bereich des VerbraucherInnenschutzes, beizubehalten oder einzuführen. Machen die Mitgliedstaaten mannigfach von der Möglichkeit Gebrauch, im Regelungsbereich der Richtlinien über deren Vorgaben hinauszugehen und im nationalen Recht (primärrechtskonforme) höhere Schutzniveaus vorzusehen, so wird der Rechtszersplitterung zwischen den Mitgliedstaaten, die der Harmonisierungsakt eigentlich zugunsten des Binnenmarktes beseitigen sollte, keineswegs Einhalt geboten, sondern dieser eher Vorschub geleistet.[202] Dadurch entstehen nach Auffassung der Kommission den im grenzüberschreitenden Handel tätigen Unternehmen entgegen der Intention der Harmonisierung weiterhin erhebliche Kosten bei der Ermittlung und Einhaltung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorschriften. In der Folge bleibe der grenzüberschreitende Handel im Binnenmarkt hinter seinem Potenzial zurück.[203] Damit zeigt sich ein schon primärrechtlich angelegtes **Spannungsfeld zwischen Binnenmarktharmonisierung und einzelstaatlichen Standards**, das durch das Konzept der Mindestharmonisierung zugunsten der mitgliedstaatlichen Schutzverstärkung ausschlägt.[204]

b. Vollharmonisierung führt tendenziell zu Standardabsenkung in einzelnen Mitgliedstaaten

[200] Vgl. *Leidenmühler* in *Jaeger/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV (2018) Art. 114 Rz. 1 (im Erscheinen); *Schulze*, Ökonomik der Vollharmonisierung im Gemeinschaftsprivatrecht, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 63ff. (63).

[201] Aus diesem Grund wurden hinsichtlich des Konzepts der Mindestharmonisierung im Rahmen der Binnenmarktharmonisierung gem. Art. 114 AEUV fallweise Kompetenzzweifel geäußert, da diese wesentlich weniger zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrage als eine Vollharmonisierung. Vgl. dazu oben, III.B.b.

[202] Vgl. *Gsell/Herresthal*, Einleitung, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 1ff. (2).

[203] Vgl. *Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, KOM(2008) 614 v. 8.10.2008, 2.

[204] Vgl. *EWSA*, Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016) 28.

aa. Schon im *Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes 1985* verfolgte die Kommission eine Strategie der Mindestharmonisierung und beurteilte Konzepte, die gänzlich auf Harmonisierung aufbauen, als zu reglementierend, zu zeitraubend und unflexibel.[205] Denn durch Vollharmonisierung wird die Rechtsschaffung innovationsfeindlich und mit einem Übermaß an Reglementierungen verbunden. Darauf aufbauend folgte der europäische Gesetzgeber bis zur *Verbraucherpolitischen Strategie 2002-2006* der Kommission der Strategie der Mindestharmonisierung beim Erlass von Sekundärrechtsakten.[206]

bb. In der *Verbraucherpolitischen Strategie 2002-2006* ist es klares Ziel der Kommission, den VerbraucherInnenschutzstandard unionsweit anzugleichen.[207] Aus Gründen der Rechtszersplitterung verursacht durch die Mindestharmonisierung sah es die Kommission für notwendig an, in jedem Mitgliedstaat idente Regelungen einzuführen, um ein einheitlicheres Umfeld für den VerbraucherInnenschutz in der gesamten EU zu erreichen. Damit soll auch kleineren Unternehmen der Zutritt zum Binnenmarkt erleichtert werden.[208]

> Eine Mindestharmonisierung auf Unionsebene führt zu unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten und hebt somit den angestrebten Harmonisierungseffekt wieder auf. Die Unternehmen wissen nicht, wie sich eine Mindestharmonisierung in den einzelnen Mitgliedstaaten auswirkt, sie können nicht auf einen einheitlichen Standard vertrauen.

Die Kommission schlägt dazu vor, geltende Rechtsvorschriften anzupassen und dabei von der Mindestharmonisierungsstrategie abzugehen und zu einer vollständigen Harmonisierung zu gelangen.[209] Der den älteren Richtlinien zugrunde liegende Mindestharmonisierungsansatz, der es den Mitgliedstaaten erlaubte, strengere innerstaatliche Rechtsvorschriften aufrechtzuerhalten oder einzuführen, müsse damit aufgegeben werden.[210]

---

[205] Vgl *Kommission*, „Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes“, KOM(85) 310 endg. v. 14.06.1985, Rn. 64.

[206] Vgl *Gsell/Schnellhase*, Vollharmonisiertes Verbraucherschutzrecht, JZ 2009, 20ff. (20).

[207] Vgl. *Kommission*, „Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006“, KOM(2002) 208 endg.; ABl. 2002 C 137, 2 (5, Ziel 1).

[208] Vgl *Tamm*, Das Grünbuch der Kommission zum Verbraucheracquis und das Modell der Vollharmonisierung – eine kritische Analyse, EuZW 2007, 756ff. (757); *Welter*, Vom Anerkennungsprinzip zur Vollharmonisierung, in *Burgard et al.* (Hrsg.), Festschrift für Uwe H. Schneider (2011) 1407ff. (1411).

[209] Vgl. *Kommission*, „Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006“, KOM(2002) 208 endg.; ABl. 2002 C 137, 2 (Pkt. 3.1.2.1.).

[210] Vgl. *Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, KOM(2008) 614 v. 8.10.2008, Erwägungsgrund 2.

cc. Bei einer **Vollharmonisierung** steht klar die **Verwirklichung des Binnenmarktes durch Vereinheitlichung von Wettbewerbsbedingungen im Vordergrund**.[211] Dadurch wird zwar den Unternehmen Sicherheit gegeben und rechtliches Risiko genommen, der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher tritt dabei aber in den Hintergrund.[212]

> Siehe dazu die diesbezügliche Kritik am Paradigmenwechsel der Kommission hin zur Vollharmonisierung durch den EWSA[213] bzw. das Europäische Parlament[214]: Nur das Mindeststandardprinzip kann einen hohen VerbraucherInnenschutz garantieren.

dd. So ist etwa in Art. 4 der zentralen Verbraucherrechte-Richtlinie 2011/83/EU[215] vorgesehen: „*Sofern diese Richtlinie nichts anderes bestimmt, erhalten die Mitgliedstaaten weder von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichende innerstaatliche Rechtsvorschriften aufrecht noch führen sie solche ein; dies gilt auch für strengere oder weniger strenge Rechtsvorschriften zur Gewährleistung eines anderen Verbraucherschutzniveaus*“.

Dadurch werden z.B. die bislang als Mindestharmonisierungen konzipierten Rechte aus den nunmehr abgeänderten bzw. ersetzten RL 93/13/EWG[216], RL 1999/44/EG[217] oder RL 97/7/EG[218] zulasten des mitgliedstaatlichen Abweichungsspielraumes nach oben als Vollharmonisierungen vorgesehen.

> Dies führt in einigen Mitgliedstaaten zu zwingenden Absenkungen von VerbraucherInnenschutzstandards in den betreffenden Bereichen, da der nationale Gesetzgeber durch die vollharmonisierende Richtlinie veranlasst wird, bislang im

---

[211] Vgl. *Schulze*, Ökonomik der Vollharmonisierung im Gemeinschaftsprivatrecht, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 63ff. (65).

[212] Vgl. *Schimansky/Bunte/Lwowski*, Rückkehr zur Regelung des Binnenmarkts durch Übergang von Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung?, Bankrechts-Handbuch (2017) Rn. 15.

[213] ABl. 2006 C 185, 71, Pkt. 17. 7 u. 5.2.

[214] *Europäisches Parlament*, Entschließung zum Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz v. 06.09.2007, ABl. 2008 C 187 E, 231, Pkt. 9ff.

[215] *Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates*, ABl. 2011 L 304, 64.

[216] *Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 05.04.993 über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen*, ABl. 1993 L 95, 29.

[217] *Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter*, ABl. 1999 L 171, 12.

[218] *Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.05.1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz*, ABl. 1997 L 144, 19.

innerstaatlichen Recht geltende Regelungen, die durch die vorangehenden Mindestharmonisierungsakte zulässig waren und einen weitergehenden Schutz gewähren, wieder aufzuheben.[219]

c. Primärrechtliche Schranken garantieren weiterhin mitgliedstaatliche Spielräume

aa. Für bestimmte Sachkompetenzen sind mitgliedstaatliche Spielräume primärrechtlich garantiert und können somit vom Unionsgesetzgeber gar nicht einer Vollharmonisierung unterworfen werden.

bb. Dies betrifft zum einen den Bereich der **Sozialpolitik** und dabei z.B. die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, die Arbeitsbedingungen, die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer oder die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen und die Mitbestimmung (Art. 153 Abs. 1 lit. a-i AEUV). Nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV dürfen auf diesen Gebieten durch Richtlinien **lediglich Mindestvorschriften** erlassen werden.

cc. Auch im **Umweltbereich** ist den Mitgliedstaaten gem. Art. 193 AEUV jedenfalls gestattet, „*verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen*“, sodass hier ebenfalls Vollharmonisierungen ausgeschlossen sind.

dd. Im Bereich der Binnenmarktharmonisierung (Art. 114 AEUV), die auch den gesamten Bereich der binnenmarktbezogenen VerbraucherInnenschutzmaßnahmen umfasst,[220] sind zwar Vollharmonisierungen zulässig, aufgrund der Schutzverstärkungsklauseln der Abs. 4 und 5 leg. cit. sind aber dennoch einzelstaatliche Abweichungen zugunsten höherer Standards weiterhin – unter Kontrolle der Kommission (Abs. 6 leg. cit.) – möglich.

Sog. „Gold Plating“ ist mithin idR. auch im Falle einer Vollharmonisierung möglich, lediglich unter erschwerten Voraussetzungen im Wege der primärrechtlichen Schutzklauseln.

ee. Es zeigt sich damit, dass zum einen in gewissen Bereichen lediglich Mindestharmonisierungen auf Unionsebene zulässig sind und in anderen Bereichen trotz Vollharmonisierung weiterhin mitgliedstaatliche Spielräume für Schutzstandarderhöhungen bestehen. Die Mitgliedstaaten sollten von die-

[219] Vgl. *Schimansky/Bunte/Lwowski*, Rückkehr zur Regelung des Binnenmarkts durch Übergang von Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung?, Bankrechts-Handbuch (2017) Rn. 17; *Tonner*, Die Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, VuR 2014, 23ff. (24); *Tonner/Tamm*, Der Vorschlag einer Richtlinie über die Rechte der Verbraucher und seine Auswirkungen auf das nationale Verbraucherrecht, JZ 2009, 277ff. (283).

[220] Vgl. Art 169 Abs. 2 lit. a AEUV.

sen Spielräumen Gebrauch machen, da ansonsten eine wechselseitige Verstärkung von Standardabsenkungen die Folge sein könnte, wie nun darzustellen ist.

B. Wechselseitige Verstärkung von Standardabsenkungen

a. Zusammenspiel verschiedener Ebenen

Im Folgenden soll untersucht werden, ob es **Verbindungen** zwischen dem REFIT-Programm der Kommission und den Deregulierungsbestrebungen auf Ebene der Mitgliedstaaten (insb. der verstärkten Ablehnung von sog. „Gold Plating") gibt und ob das Zusammenspiel dieser beiden Ebenen zu einer **Verstärkung von Standardabsenkungen** führen könnte.

b. Deregulierung auf Ebene der EU

aa. Weniger Rechtsvorschriften: Geht es nach den Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe, die auf die Aktivitäten der Kommission im Zuge ihres REFIT-Programms immer großen Einfluss gehabt hat, so soll künftig auf Unionsebene weniger Recht erzeugt werden: „*Alle Organe und insbesondere die Kommission mit ihrem alleinigen Initiativrecht müssen politische Zurückhaltung an den Tag legen und ihre Eingriffe auf EU-Ebene auf das beschränken, was zur Erreichung der politischen Ziele unbedingt nötig ist. Der Schwerpunkt muss auf der Verringerung des Gesamtumfangs der Rechtsvorschriften und der durch sie verursachten Nettobelastung liegen.*"[221]

Dass quantitativ zumindest nicht mehr Sekundärrecht als bislang bestehend erzeugt wird, findet sich auch als Postulat in der aktuellen Regierungserklärung der ÖVP/FPÖ-Koalition in Österreich[222] sowie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in Deutschland[223] durch Bekenntnisse zum **„one-in-one-out"-Prinzip auf der europäischen Ebene**. Die Kommission wiederum hat sich interessanterweise dazu jüngst skeptisch geäußert, da dadurch politische Spielräume verbaut werden könnten.[224]

[221] *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 58.

[222] ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz") v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich"): „*Entbürokratisierung auf EU-Ebene – Auslaufklausel (‚Sunset Clauses') in europäischen Rechtsakten; Anwendung der ‚One-in-one-out-Regel'*" (23).

[223] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode („Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land") v. 12.03.2018: „*Auf europäischer Ebene setzen wir uns für die Einführung des Prinzips ‚one in, one out' ein*" (13 u. 63).

[224] *Kommission*, Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse", SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017, 12.

bb. Weniger Belastungen von Unternehmen: Geht es weiter nach den Empfehlungen der das REFIT-Programm maßgeblich prägenden sog. *Stoiber*-Gruppe, dann sollen die quantitativ reduzierten Rechtsvorschriften in der Folge in erster Linie unnötige Belastungen von Unternehmen verringern, wobei besonderes Gewicht auf die Entlastung von KMU und Kleinstunternehmen gelegt werden müsse.[225] Dies drückt sich sehr deutlich in der von der Kommission bei all ihren Initiativen verfolgten Maxime „Vorfahrt für KMU“[226] aus.

cc. Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene auf (Minimal-) Kompromisse angelegt: Das komplexe Zusammenspiel zwischen Rat und Europäischem Parlament im sog. ordentlichen Gesetzgebungsverfahren[227] auf Unionsebene erfordert neben einer qualifizierten Mehrheit im Rat[228], in dem die einzelnen Mitgliedstaaten ihre – oft durchaus sehr unterschiedlichen – Interessen vertreten, auch eine Einigung mit einer Parlamentsmehrheit. Es zeigt sich, dass dabei zumeist nicht mehr als Minimalkompromisse erzielt werden können.[229]

> Daran vermag auch die im Rahmen der Kompetenz zur Binnenmarktharmonisierung festgelegte Verpflichtung der Kommission sowie in der Folge des Parlaments und des Rates auf ein „*hohes Schutzniveau*“ in den Bereichen „*Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz*“ (Art. 114 Abs. 3 AEUV) nichts zu ändern.

dd. Minimalstandards auf EU-Ebene: Vor all diesen Hintergründen (weniger Rechtsvorschriften auf Unionsebene, geringere Belastung von Unternehmen, auf Kompromiss angelegtes Rechtserzeugungsverfahren auf Unions-

---

[225] Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 60.

[226] Vgl. nur *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 7.

[227] Vgl. Art. 289 iVm. Art. 294 AEUV.

[228] Nach der sog. „55/65“-Formel gilt als „qualifizierte Mehrheit“ eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen (Art. 16 Abs. 4 EUV).

[229] Vgl. nur *Wolf*, Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU, Politische Vierteljahresschrift 2000, 730ff., der darauf hinweist, dass sich oftmals v.a. „*der Rat trotz vertraglicher Verpflichtung zu einem qualifizierten Mehrheitsbeschluss nicht zu einem solchen durchringt, sondern entweder Entscheidungsfindungsprozesse solange verschleppt, bis es zu einem Minimalkonsens kommt, oder ‚Nichtentscheidungen‘ trifft*“ (731f.). Dahingehend auch *Immerfall/Schöne*, Gurkenverordnung und Europamüdigkeit – Zu den Nebenwirkungen einer Integration über Regulation, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 29ff. (46); *Rosner*, Gold-Plating – Über vergoldete Regeln, Wiener Zeitung v. 10.01.2018.

ebene) ist davon auszugehen, dass in vielen gesellschaftlich relevanten Bereichen, wie etwa dem Umwelt-, Arbeits(rechts)- oder VerbraucherInnenschutz, künftig auf Unionsebene eher Minimalkompromisse mit Minimalstandards erzielt und in Geltung gesetzt werden.[230]

c. Deregulierungsdruck auf die Mitgliedstaaten

aa. Neben der Vornahme von Deregulierungsschritten auf Unionsebene will die Kommission zudem verhindern, dass die Mitgliedstaaten die sekundärrechtlichen Vorgaben, insb. aus Richtlinien, ambitionierter als vorgegeben in nationales Recht umsetzen und dadurch zusätzliche Kosten für die Wirtschaft entstehen. Dies drückt sich zum einen in der **verstärkten Inanspruchnahme des Konzepts der Vollharmonisierung**, zum anderen in einem **Appell an die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von sog. „Gold Plating“** aus.

bb. Weniger Spielräume für die Mitgliedstaaten: Durch den von der Kommission schon vor einigen Jahren bei der Rechtserzeugung zur Binnenmarktharmonisierung, insb. im Bereich des VerbraucherInnenschutzes, vorgenommenen **Paradigmenwechsel vom Konzept der Mindest- zu jenem der Vollharmonisierung**[231] haben die Mitgliedstaaten weitaus geringere Spielräume bei der Umsetzung von Richtlinien, da eine Beibehaltung oder Neueinführung höherer nationaler Standards, etwa im Bereich des Umwelt- oder VerbraucherInnenschutzes, größtenteils nur mehr im Wege der – sehr schwierig zu aktivierenden – Schutzverstärkungsklauseln unter Kontrolle der Kommission möglich ist.[232]

cc. Reduzierung von sog. „Gold Plating“: Die Kommission fordert zudem in ihrem REFIT-Programm die Mitgliedstaaten regelmäßig zur unbürokratischen Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben auf.[233] In diesem Kontext ist auch die seitens der Kommission regelmäßig erhobene Forderung nach Beseitigung von sog. „Gold Plating“ in den Mitgliedstaaten einzuordnen, um keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft zu erzeugen.[234] Demnach sollen

---

[230] Vgl. *Broczka*, Wenn der Mindeststandard zur Norm wird, Wiener Zeitung Online, 29.08.2017.

[231] Näher *Leidenmühler* in *Jaeger/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV (2018) Art. 114 Rz. 22 (im Erscheinen).

[232] Dazu schon oben, III.B.c.

[233] Vgl. *Kommission*, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012, 12f.

[234] Die Kommission scheint von den Mitgliedstaaten tatsächlich bloßes „copy-and-paste“ von Richtlinien ohne irgendwelche Modifikationen oder Änderungen einzufordern. Vgl. *Jans/Squintani/Aragao/Macrory/Wegener*, Gold plating of European Environmental Measures (2009) 16.

„*die Mitgliedstaaten* […] *bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht ungerechtfertigtes ‚Gold Plating'* […] *vermeiden. Zusätzliche Bestimmungen mögen dazu beitragen, die Zielsetzungen der Vorschriften im lokalen Kontext zu erreichen, oder auf größere Nutzen abstellen; gleichwohl können erhebliche zusätzliche Belastungen dadurch entstehen. Die Mitgliedstaaten sollten gebeten werden, jedes ‚Gold Plating' zu begründen*"[235].

Auch im Abschlussbericht der sog. *Stoiber*-Gruppe wird sog. mitgliedstaatliches **„Gold Plating" als Kostenfaktor für die Unternehmen identifiziert und quantifiziert**[236] und es findet sich als Empfehlung an die Mitgliedstaaten, im Falle von sog. „Gold Plating" zu erläutern, wo und warum bestimmte Umsetzungsmaßnahmen über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen.[237] Die Empfehlung, sog. „Gold Plating" einzuschränken, wird dabei explizit auch an Regionen und Gemeinden mit gesetzgeberischer Befugnis gerichtet.[238]

d. Beseitigung von sog. „Gold Plating" auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die eindeutigen Aufforderungen seitens der Kommission spielen zusammen mit dem Vorhaben im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm, das sog. „Gold Plating" aufzugeben.

Ähnliche Ausführungen finden sich im deutschen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode („Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land") v. 12.03.2018: „*Europäische Vorgaben werden wir nicht mit zusätzlichen bürokratischen Belastungen versehen.* […] *EU-Regelungen werden wir 1:1 umsetzen.*" (43 u. 64). Auch andere Mitgliedstaaten betreiben zunehmend eine Politik des „no Gold Plating".[239]

Durch eine 1:1-Umsetzung unionsrechtlicher Minimalvorgaben ungeachtet allenfalls explizit bestehender Spielräume für Standarderhöhungen (im Falle von immer selteneren Mindestharmonisierungen) oder zumindest aktivierbarer (primär- oder sekundärrechtlicher) Schutzverstärkungsklauseln (auch im

[235] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 9; dahingehend auch *dies.*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 7ff.

[236] Dementsprechend gehen 4% der Verwaltungslasten der Unternehmen auf mitgliedstaatliches sog. „Gold Plating" zurück. Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 20.

[237] Vgl. ebda., 9 u. 52.

[238] Vgl. ebda., 60.

[239] Vgl. *Jans/Squintani/Aragao/Macrory/Wegener*, Gold plating of European Environmental Measures (2009) 12ff. u. 17.

Falle von Vollharmonisierungen) **begeben sich die Mitgliedstaaten freiwillig der unionsrechtlich durchaus gegebenen Möglichkeit**, gesellschaftlich relevante Standarderhöhungen (oder -beibehaltungen) vorzunehmen.

e. Konsequenz: Minimierung von Schutzstandards

Minimalstandards auf Ebene der Union, die eine minimalistische Umsetzung in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten erfahren („copy-and-paste"), führen aufgrund dieser Doppelabsenkung in einem „**race to the bottom**" nahezu zwangsläufig zu einer Minimierung von Schutzstandards in gesellschaftlich relevanten Bereichen wie Umwelt-, VerbraucherInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutz.[240]

> Als ein plastisches Beispiel aus dem Bereich des VerbraucherInnenschutzes kann für die österreichische Rechtsordnung die aufgrund des vollharmonisierenden Charakters der Verbraucherrechte-Richtlinie 2011/83/EU sekundärrechtlich geforderte ersatzlose Aufhebung der §§ 5c-5i KSchG durch das VRUG 2014[241] angeführt werden. Vom österreichischen Gesetzgeber wurde auf eine – primärrechtlich durchaus mögliche – Beibehaltung durch Notifikation der Bestimmungen gem. Art. 114 Abs. 4 AEUV wohl als verpöntes sog. „Gold Plating" freiwillig verzichtet, sodass es in diesem Bereich zu einer Verschlechterung der VerbraucherInnenschutzstandards gekommen ist.[242]
>
> Für den Bereich des Natur- und Umweltschutzes ist in einem Beitrag von *Jans/Squintani et al.* in diesem Zusammenhang eine ganze Reihe von Standardabsenkungen quer durch die Mitgliedstaaten aufgeführt.[243]

f. Rechtspolitische und rechtliche Schranken

Einem gänzlichen freiwilligen Verzicht auf sog. „Gold Plating" seitens der Mitgliedstaaten stehen jedoch rechtspolitische Erwägungen und einer verbindlichen Verbannung des sog. „Gold Plating" durch die Kommission sogar rechtliche Schranken entgegen.

---

[240] Vgl. *Broczka*, Wenn der Mindeststandard zur Norm wird, Wiener Zeitung Online v. 29.08.2017.

[241] *Verbraucherrechte-Richtlinie-Umsetzungsgesetz (VRUG) 1994*, BGBl. I Nr. 33/2014.

[242] Vgl. dazu *Stabentheiner*, Grundüberlegungen zur Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in Österreich, in *Welser* (Hrsg.), Die Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in den Staaten Zentral- und Osteuropas (2015) 165ff. (169f.).

[243] Vgl. dahingehend *Jans/Squintani/Aragao/Macrory/Wegener*, Gold plating of European Environmental Measures (2009) 10ff.

C. Rechtspolitische Würdigung der Sinnhaftigkeit von sog. „Gold Plating“

a. Stellungnahmen auf Unionsebene

aa. Die rechtspolitischen Fragen der Sinnhaftigkeit und der Vor- und Nachteile des sog. „Gold Plating“ werden sehr intensiv diskutiert. Schon innerhalb der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union gibt es teils sehr kontroversielle Stellungnahmen, oftmals auch von ein und demselben Organ.

bb. So begrüßt das **Europäische Parlament** „*das Ziel der Verbesserung der Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften der Union, unter anderem durch bessere Identifizierung einzelstaatlicher Maßnahmen, die in den umzusetzenden Rechtsvorschriften der Union nicht gefordert sind (‚Überregulierung‘), und erwartet von den Mitgliedstaaten, solche Maßnahmen klar anzugeben und zu dokumentieren, auch unter Berücksichtigung dessen, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, höhere Standards anzuwenden, wenn im Unionsrecht lediglich Mindeststandards festgelegt sind.*“[244]

Auch an anderer Stelle betont das Parlament die Sinnhaftigkeit und Legitimität höherer nationaler Schutzstandards: „*weist erneut darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, strengere Vorgaben zu machen, wenn die EU-Rechtsvorschriften nur ein Mindestmaß an Harmonisierung vorsehen.*“[245] Ebenso: „ *erkennt an, dass es im Falle von Richtlinien das Vorrecht der Mitgliedstaaten ist, zu entscheiden, ob auf einzelstaatlicher Ebene höhere Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards als die auf EU-Ebene vereinbarten Mindestschutzstandards angenommen werden, und begrüßt jede Entscheidung, dies zu tun; bekräftigt, dass diese höheren Standards nicht als Überregulierung („Gold Plating“) betrachtet werden dürfen; fordert jedoch von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden, sich der möglichen Folgen einer Überregulierung („Gold Plating“) bewusst zu sein, durch die den Rechtsvorschriften der EU unnötige bürokratische Belastungen hinzugefügt werden, da dies zu falschen Vorstellungen in Bezug auf die legislative Tätigkeit der EU führen kann, was wiederum EU-Skepsis fördern kann;* […].“[246]

---

[244] *Europäisches Parlament*, Beschluss v. 09.03.2016 über den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission (2016/2005(ACI)), Pkt. 4.

[245] *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 12.04.2016 zu dem Thema „Auf dem Weg zu einer besseren Rechtsetzung für den Binnenmarkt“, Nr. 35.

[246] *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 12.04.2016 zu dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, Nr. 44.

cc. Die **Kommission** fordert die Mitgliedstaaten zwar regelmäßig auf, sog. „Gold Plating" zu unterlassen,[247] hat aber andererseits festgestellt, dass sog. „Gold Plating" nur einen sehr geringen Teil, nämlich 4%, der zu beseitigenden übermäßigen Verwaltungslast ausmacht.[248]

dd. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (**EWSA**) wiederum erwartet von den Mitgliedstaaten „[to] *remove unjustified Gold Plating in order to support businesses in complying with the legislation in a more efficient way*"[249].

ee. Seitens der **Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten**, die grundsätzlich dem sog. „Gold Plating" sehr ablehnend gegenübersteht,[250] findet sich in einer Stellungnahme aus 2011 interessanterweise folgendes: „*Betreffend Gold Plating im Sinne strengerer Normen muss angemerkt werden, dass das EU-Recht in einigen Bereichen wie z.B. Umwelt, Arbeitsrecht und Verbraucherschutz oftmals nur Minimalvorgaben macht, zum Teil enthält es auch nur fakultative Regelungen. In diesen Fällen können die Mitgliedstaaten darüber hinausgehen, da eine Maximalharmonisierung nicht möglich ist oder scheint. Dies kann in einigen Fällen auch zu Verwaltungslasten führen, die nicht automatisch als unnötig eingeschätzt werden können.*"[251]

b. Diskussion der Vor- und Nachteile

aa. Als primärer Grund für das sog. „Gold Plating" wird regelmäßig das **Schutzmotiv**, mithin die Beibehaltung bzw. die Vermeidung der Absenkung gewisser tradierter Standards im Bereich Gesundheitsschutz, ArbeitnehmerInnenschutz, Umweltschutz o.Ä. angeführt, die nicht per se als Verwaltungslasten zu qualifizieren sind.

> Hier wäre an bewährte österreichische Sozialstandards zu denken.

Richtlinien sind oft Ergebnis eines Minimalkompromisses, mit denen ein unionsweiter Mindeststandard eingezogen wird. Ein Mitgliedstaat muss sich

---

[247] Siehe *Kommission*, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU", KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015, 9; dahingehend auch *dies.*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 7ff.

[248] Dazu *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 20.

[249] Vgl. *EWSA*, Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016) 14.

[250] Vgl. ebda., 9 u. 52.

[251] *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, „Was Europa besser machen kann", Bericht v. 15.11.2011, 37.

nicht mit diesem Durchschnitt begnügen, er kann und soll seine Besonderheiten auch weiterhin leben.[252]

> So hat sich etwa Großbritannien trotz seiner strengen *Better Regulation Agenda* ganz bewusst für sog. „Gold Plating" bei der Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie entschieden:
>
> „*After careful thought and consultation, the Government has, however, decided to extend the scope of the Consumer Rights Directive beyond the EU minimum requirements […]. In this instance, the Governement believes it is justified in going beyond minimum requirements in order to maintain existing consumer protections and avoid increased complexity for business and consumers. At consultation, businesses were supportive of the bulk of these extensions.*"[253]

Weiters kann es auch eine Situation eines „unvermeidbaren" sog. „Gold Plating" dann geben, wenn der nationale Rechtsrahmen eine andere Form der Umsetzung gar nicht erlaubt[254] oder diese einen **Systembruch** darstellen würde.[255] Dieserart kann zum Zwecke der Wertungskohärenz und systematischen Vereinheitlichung das Bedürfnis gegeben sein, über Richtlinienvorgaben hinauszugehen.

> Schlichtes „copy-and-paste" von Richtlinien, um jegliches sog. „Gold Plating" zu vermeiden, kann insb. dann zu Konfusionen führen, wenn Begriffe oder Konzepte gebraucht werden, die nicht in den nationalen Rechtsrahmen passen.[256]

Auch die **Bewahrung mitgliedstaatlicher Handlungs- und Gestaltungsspielräume** wird als Argument für die Sinnhaftigkeit von sog. „Gold Plating" angeführt. Vor allem das Konzept der Mindestharmonisierung dient dazu, Mindeststandards bei gewissen (sensiblen) Materien unionsrechtlich festzulegen, ohne den Bestand des nationalen Rechts zu verändern. Sind nationale Schutzsysteme höher, dürfen diese selbst nach Harmonisierung beibehalten werden (auch um den unterschiedlichen Wertevorstellungen der Mitgliedstaaten zu entsprechen). Ansonsten würden Richtlinien für die Mitgliedstaaten durch selbstauferlegtes „copy-and-paste" gleichsam zu Verordnungen werden.

bb. An Argumenten gegen mitgliedstaatliches sog. „Gold Plating" wird vor allem angeführt, dass dieses Regelungsdivergenzen perpetuiert, zu einer

---

[252] Vgl. *Broczka*, Wenn der Mindeststandard zur Norm wird, Wiener Zeitung Online v. 29.08.2017.

[253] *Department for Business Innovation & Skills*, Better Regulation Executive, The seventh statement of new regulation (2013) 18.

[254] Vgl. *Jans/Squintani/Aragao/Macrory/Wegener*, Gold plating of European Environmental Measures (2009) 9.

[255] Vgl. *Riehm*, Die überschießende Umsetzung vollharmonisierender EG-Richtlinien im Privatrecht, JZ 2006, 1035ff. (1035).

[256] Vgl. *Morris*, Gold-plating: on the way out?, Practical Law UK Articles v. 26.01.2011.

Fragmentierung des Binnenmarktes führt und damit den Vertragszielen entgegenläuft.[257]

Sog. „Gold Plating" wird weiters dann als problematisch angesehen, wenn es dadurch zu einer regulatorischen Überbelastung kommt und administrative Kosten (für den Staat oder für Unternehmen) steigen, wodurch ein Wettbewerbsnachteil entstehen kann.[258] Mithin soll der Verzicht auf sog. „Gold Plating" zu einer Entlastung von Unternehmen und damit zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Schließlich wird vorgebracht, dass eine Vorschrift durch ein nationales „*Draufsatteln*" auf den Inhalt einer Richtlinie umfänglicher und komplizierter und dadurch die Akzeptanz der EU geringer werden würde („Brüsseler Regelungswut").[259]

D. Rechtliche Würdigung der notwendigen Zulässigkeit von sog. „Gold Plating"

a. Möglichkeit des mitgliedstaatlichen sog. „Gold Plating" ist primärrechtlich garantiert

Im Folgenden soll dargelegt werden, dass ein Verzicht der Mitgliedstaaten auf sog. „Gold Plating" vertraglich weder gefordert noch intendiert ist.[260] Dahingehenden Versuchen, etwa der Kommission, mitgliedstaatliches sog. „Gold Plating" zu verpönen, stehen eine Reihe von primärrechtlichen Schranken entgegen.

b. Gleichrangigkeit der Ziele der Verträge

Art. 3 Abs. 3 EUV weist darauf hin, dass die Union auf „*eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin*[wirkt]". Damit bringt diese grundlegende

---

[257] Vgl. *Klamert*, Altes und Neues zur Harmonisierung im Binnenmarkt, EuZW 2015, 267ff.

[258] Vgl. *Richard Král*, Mitglied des Legislativrates der tschechischen Regierung, in*: Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit*, Interview mit Europarechtsexperten, Tschechische Republik, 2015, https://fnf-europe.org/2015/06/29/brussels-perceived-over-regulation-the-concept-of-gold-plating-helps-finding-the-culprit/ (abgefr. am 02.08.2018).

[259] Vgl. *Wieland*, „Brüsseler Regelungswut"? – Facetten einer politischen Schimäre, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 9ff. (9).

[260] Vgl. dahingehend aber *Burmeister/Staebe*, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff. (453ff.).

Zielbestimmung klar zum Ausdruck, dass die Union neben der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gleichberechtigt auch andere Ziele zu verfolgen hat, was auch von der Kommission eingeräumt wird.[261] Damit stehen schon die Ziele der Verträge einer einseitigen „Vorfahrt für KMU" sowie einer generellen Ablehnung mitgliedstaatlicher Abweichungen zugunsten höherer Schutzstandards im Sinne einer Verpflichtung zum „copy-and-paste" von Harmonisierungsrichtlinien entgegen.

c. Grundprinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Nach dem in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten **Subsidiaritätsprinzip** „*wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind*". Demnach ist die einzelstaatliche Ebene oftmals sicherlich besser geeignet, das ihr passende Schutzniveau in gesellschaftlich relevanten Bereichen zu definieren.

> Eine Kompetenz zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gegenüber Rechtsetzungsinitiativen der Kommission wurde mit dem *Vertrag von Lissabon* den nationalen Parlamenten bzw. deren Kammern (in Österreich Nationalrat und Bundesrat) eingeräumt.[262]

Und nach dem in Art. 5 Abs. 4 definierten **Prinzip der Verhältnismäßigkeit** „*gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus*". Insb. erwächst aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine Pflicht der Union, bei mehreren gleich geeigneten Mitteln das gelindeste zu wählen (z.B. Richtlinie vor Verordnung; Mindest- vor Vollharmonisierung; Rahmenregelungen vor Detailregelungen).[263]

Aus diesem Grund verweisen etwa in der Interinstitutionellen Vereinbarung zur besseren Rechtsetzung aus 2003 Parlament, Rat und Kommission „*auf die Definition der Richtlinie* [Art. 288 AEUV] *sowie auf die einschlägigen Bestimmungen des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Bei ihren Richtlinienvorschlägen achtet die Kommission auf eine angemessene Ausgewogenheit zwischen den allgemeinen Grundsätzen und den detaillierten Bestimmungen, um einen*

---

[261] Vgl. *Kommission*, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014, 18ff.

[262] Vgl. Art. 6 und 7 *Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* (Prot. Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon).

[263] Vgl. im Detail *Leidenmühler*, Europarecht[3] (2017) 38.

übermäßigen Rückgriff auf gemeinschaftliche Durchführungsmaßnahmen zu vermeiden.“[264]

d. Charakter der Rechtssatzform Richtlinie gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV

Art. 288 AEUV, der die Rechtssatzformen des sekundären Unionsrechts definiert, sieht für die Richtlinie im Gegensatz zur Verordnung, die „*in allen ihren Teilen verbindlich*“ ist (Abs. 2 leg. cit.), vor, dass Richtlinien „*hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich* [sind]*, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel* [überlassen]“ (Art. 288 Abs. 3 leg. cit.). Die Rechtssatzform Richtlinie ist daher idealtypischerweise darauf angelegt, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung nationale Spielräume zu belassen, u.U. auch für Standarderhöhungen.[265]

> Die Konstruktion der Richtlinie ist somit ein Kompromiss zwischen der weitestmöglichen Bewahrung nationaler Eigenheiten – die verfassungsrechtliche, ganz profane materielle oder auch lediglich politische Gründe haben können – einerseits und den Erfordernissen eines EU-weit einheitlichen Rechts andererseits.[266]

Würde eine Richtlinie mit sehr hoher Regelungsdichte keinerlei Umsetzungsspielraum belassen, so käme sie in ihren Wirkungen einer Verordnung gleich,[267] was einen Formenmissbrauch vor allem dort darstellen würde, wo dem Unionsgesetzgeber nicht die Wahl zwischen mehreren „Maßnahmen“ überlassen ist, sondern er auf die Rechtssatzform der Richtlinie festgelegt ist.

Durch eine bis ins Detail determinierte Vollharmonisierungsrichtlinie wird nicht nur eine Unter-, sondern auch eine Obergrenze des regulierten Bereichs gezogen. Genau gesehen gibt es eigentlich dann auch keinen Zwischenbereich und die Freiheit der Mitgliedstaaten beschränkt sich auf eine Einpassung in den nationalen Kontext iSe. „copy-and-paste“ einschließlich der Beibehaltung rechtlicher Begriffe. Dabei kann durchaus von einem Befehl zu sklavischem Nachvollzug gesprochen werden, da jede Abweichung,

---

[264] Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, ABl. 2003 C 321, 1, Pkt. 13.

[265] Vgl. *EWSA*, Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016) 28.

[266] Vgl. *Wieland*, „Brüsseler Regelungswut“? – Facetten einer politischen Schimäre, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 9ff. (20); *Jäger*, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006) 38.

[267] Vgl. dazu *Köndgen*, Die Rechtsquellen des Europäischen Privatrechts, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 96ff. (105).

die sich im Ergebnis in irgendeiner Weise niederschlägt, einen Umsetzungsfehler bedeuten würde.[268]

Und wenn dann eine Richtlinie doch explizit einen Spielraum (idR. nur nach oben) einräumt (z.B. als Mindestharmonisierung), wäre eine Kritik an jeder „non-minimalistic transposition"[269] als verpöntes sog. „Gold Plating" definitiv zu weitgehend, weil den Mitgliedstaaten damit jeder im Falle der Richtlinie definitionsgemäß vorhandene Spielraum verbaut würde.

e. Primärrechtliche Kompetenzschranken

Beispielsweise dürfen im Bereich der **Sozialpolitik** nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV durch Richtlinien **lediglich Mindestvorschriften** erlassen werden.[270]

Dementsprechend heißt es etwa in den Erwägungsgründen der *Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit*[271]: „***Durch diese Richtlinie kann keine mögliche Einschränkung des bereits in den einzelnen Mitgliedstaaten erzielten Schutzes gerechtfertigt werden****; die Mitgliedstaaten haben sich gemäß dem Vertrag verpflichtet, die bestehenden Bedingungen in diesem Bereich zu verbessern und sich eine Harmonisierung bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel gesetzt.*" […] „*Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, in ihrem Gebiet die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern* ***zu verbessern****.*" […] „*Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz sind sehr unterschiedlich und* ***sollten verbessert*** *werden. Die einschlägigen einzelstaatlichen Bestimmungen, die weitergehend durch technische Vorschriften bzw. freiwillig eingeführte Normen ergänzt werden, können zu einem unterschiedlichen Grad der Sicherheit des Gesundheitsschutzes führen und eine Konkurrenz entstehen lassen, die zu Lasten der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes geht.*"

---

[268] Vgl. *Schulze*, Ökonomik der Vollharmonisierung im Gemeinschaftsprivatrecht, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 63ff. (77).

[269] Vgl. *Richard Král*, Mitglied des Legislativrates der tschechischen Regierung, in*: Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit*, Interview mit Europarechtsexperten, Tschechische Republik, 2015, https://fnf-europe.org/2015/06/29/brussels-perceived-over-regulation-the-concept-of-gold-plating-helps-finding-the-culprit/ (abgefr. am 02.08.2018).

[270] Vgl. dazu oben, VI.A.c.

[271] *Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit*, ABl. 1989 L 183, 1.

Hier sind die Mitgliedstaaten im Falle eines bestehenden höheren Standards sogar unionsrechtlich zur Aufrechterhaltung dieses über die Richtlinienvorgaben hinausgehenden Schutzniveaus verpflichtet. Die strikte Ablehnung von sog. „Gold Plating" würde dem hier verankerten vertraglichen Charakter der europäischen Mindeststandards widersprechen.

f. Primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln

Primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln (wie etwa Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV für die Binnenmarktharmonisierung oder Art. 193 AEUV für den Umweltschutz) garantieren den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Aufrechterhaltung mit den Verträgen vereinbarer höherer einzelstaatlicher Standards unter den jeweils vorgesehenen Voraussetzungen, zum Teil auch erst nach Genehmigung durch die Kommission.[272]

g. Grundentscheidung der Verträge zugunsten hoher Schutzstandards

Die vorangehend dargestellten und viele andere primärrechtliche Bestimmungen (z.B. Art. 9, 11, 12, 114 Abs. 3-5, 168 Abs. 1, 169 Abs. 1 oder 191 Abs. 2 AEUV) zeigen eine Grundentscheidung der Verträge zur Schaffung und Erhaltung hoher Schutzstandards in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und VerbraucherInnenschutz.[273] Dies bindet sowohl die Kommission als auch den Unionsgesetzgeber, auch wenn sie über ein gewisses Ermessen verfügen, welchen Standard sie als angemessen erachten.[274] Ein gänzliches Verunmöglichen höherer mitgliedstaatlicher Standards wäre damit aber jedenfalls nicht vereinbar. Damit zeigt sich zudem auch die Widersprüchlichkeit der Ablehnung des sog. „Gold Plating": während zahlreichen Bestimmungen des Primärrechts eine Grundentscheidung zugunsten hoher Schutzstandards zu entnehmen ist, die eine Abwärtsspirale bei den Standards verhindern soll, wird eine solche durch 1:1-Umsetzungen sekundärrechtlicher Minimalvorgaben durch die Mitgliedstaaten gerade betrieben.

h. Resümee

Es zeigt sich demnach, dass die Option der Mitgliedstaaten, Richtlinien inhaltlich überzuerfüllen, etwa indem in den Bereichen Umwelt-, VerbraucherInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutz höhere nationale Standards aufrechterhalten oder neu eingeführt werden, primärrechtlich garantiert ist.

---

[272] Vgl. dazu oben, III.C.c.dd.

[273] Vgl. *Schroeder*, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff. (365).

[274] Vgl. EuGH 08.06.2010, Rs. C-58/08, *Vodafone u.a.*, Rn. 55, 58 u. 65.

Es liegt aber am jeweiligen Mitgliedstaat, ob er diese Möglichkeit in Anspruch nimmt. Zum einen, indem er schon als Akteur im Rechtserzeugungsprozess auf Ebene der Union (an dem er ja im Rat mitwirkt) darauf hinwirkt, dass schon in einem Sekundärrechtsakt auch entsprechende immanente Abweichungsmöglichkeiten eingeräumt werden (Mindestharmonisierungen usw.).

> Bei Mindestharmonisierungen profitieren tendenziell die Verbraucherinnen und Verbraucher. Denn der von der Union gewählte Mindestschutz kann von den Mitgliedstaaten beliebig verschärft werden, sodass damit zweifelsohne ein verbraucherInnenschützender Ansatz vertreten wird.[275] Zudem ist es sicherlich leichter, im Rat einen Konsens zu finden, denn die Vertreter der Mitgliedstaaten wissen bereits bei der Abstimmung, dass sie vom vorgegebenen Schutzniveau zugunsten der VerbraucherInnen jederzeit abweichen können.

Zum anderen, indem er sich nicht durch selbst auferlegte Gold-Plating-Verbote **freiwillig der Möglichkeit begibt**, die mannigfach bestehenden primärrechtlichen Schutzerhöhungsklauseln auch in Anspruch zu nehmen, um im Falle von Minimalkompromissen auf Unionsebene seine tradierten höheren nationalen Systeme zur Stärkung des Schutzes benachteiligter oder abhängiger Personengruppen oder der Umwelt aufrechtzuerhalten. Eine Selbstverpflichtung zum „copy-and-paste“ im Falle von Harmonisierungsrichtlinien ist primärrechtlich weder gefordert noch intendiert und nimmt einem Mitgliedstaat jeglichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Warum auf diese Eigenständigkeit freiwillig verzichtet werden soll, bleibt rätselhaft.[276]

VII. Wer hat den Nutzen? – Ein Resümee

Die Erzeugung von Rechtsnormen und die Ausgestaltung ihres Inhaltes geschehen nicht frei von **Interessen**.[277] Auf Unionsebene werden in gewissen Bereichen (z.B. Umwelt-, VerbraucherInnen- und ArbeitnehmerInnenschutz) weniger Vorschriften und dies zudem nach der Maxime „Vorfahrt für KMU“ erlassen.

Nach dem Vorhaben des ÖVP/FPÖ-Regierungsprogrammes 2017-2022 setzt Österreich künftig diese unionsrechtlichen Minimalstandardvorgaben

[275] Vgl *Lurger*, Art. 169, in *Streinz* (Hrsg.): EUV/AEUV[3] (2018), Rn. 34ff.; *Schimansky/Bunte/Lwowski*, Rückkehr zur Regelung des Binnenmarkts durch Übergang von Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung?, Bankrechts-Handbuch (2017) Rn. 15-17.

[276] Vgl. *Broczka*, Wenn der Mindeststandard zur Norm wird, Wiener Zeitung Online v. 29.08.2017.

[277] Vgl. dazu oben, II.

nur soweit und so hoch um, als zwingend erforderlich – wiederum nach dem Motto „Rücknahme von Gold Plating zu Lasten von Unternehmen".[278]

Da dieserart ein **auf Unionsebene erzielter Minimalkompromiss auf der innerstaatlichen Ebene minimalistisch umgesetzt** wird, ist von der Gefahr einer Schutzniveau-Absenkung auszugehen.

Dass diese Standardabsenkung vor dem Hintergrund der im Rechtserzeugungsprozess auf Unionsebene von der Kommission eingebrachten Maxime „Vorfahrt für KMU", nach der alle Rechtsnormen auf die daraus resultierende Kostenbelastung für (kleine und mittlere) Unternehmen untersucht werden sollen, in Verbindung mit der österreichischen Umsetzungsmaxime „Reduktion der Vorschriften für Unternehmen"[279] eine gewisse Schlagseite zulasten von Kostenfaktoren wie etwa Umwelt-, VerbraucherInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutz hat, ist naheliegend.

Im Abschlussbericht der *Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten* („*Stoiber*-Gruppe") wird dies geradezu entlarvend bestätigt: „*Von Regelungskosten und -lasten können Unternehmen, Bürger und Verwaltungsbehörden betroffen sein. Die Kommission hat sich dafür entschieden, beim Geltungsbereich des Aktionsprogramms Unternehmen in den Mittelpunkt zu stellen.*"[280]

Ebenso deutlich ist die Stoßrichtung im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 formuliert: Zur „*umfassenden Reduktion der Regulierungslast*" für die Unternehmen sollen insb. die **Bestimmungen für den ArbeitnehmerInnenschutz auf sog. „Gold Plating" durchforstet** und auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden.[281]

Dieserart geraten Standards insb. im Bereich des ArbeitnehmerInnenschutzes, aber auch im VerbraucherInnen- oder Umweltschutz, die von den Unternehmen zumeist als bürokratische Last wahrgenommen werden und vor allem einen Kostenfaktor darstellen, massiv unter Druck und sind von zwei Seiten mit Absenkung bedroht.

Damit scheint die Frage, wer den Nutzen aus den aktuellen Deregulierungsoffensiven hat und wer dafür bezahlt, beantwortet. Denn die für die Gesellschaft fallweise reklamierten lediglich indirekten Vorteile, wie etwa sinkende

[278] Vgl. ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz") v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich") 133.

[279] Ebda.

[280] *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 27.

[281] Vgl. ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 („Kurz") v. 16.12.2017 („Zusammen. Für unser Österreich") 147.

Preise für Verbraucherinnen und Verbraucher,[282] vermögen die mit der Standardabsenkung verbundenen Nachteile kaum auszugleichen.

VIII. Zusammenfassung

- Das im Jahr 2012 von der Kommission initiierte **Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)** fügt sich in eine Reihe von Maßnahmen ein, welche die Union im Rahmen der „Better Regulation-Agenda" seit den 90er Jahren verfolgt.

- Eine Spurensuche zeigt deutlich, dass sich die Zielsetzungen im Laufe der Zeit verändert und die Prioritäten verschoben haben. Stand zuerst lediglich die Vereinfachung und Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses sowie der Qualität der Gesetzgebung im Vordergrund, spielte ab dem *Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union* aus 2007 der Einfluss der Gesetzgebung auf den Wettbewerb eine immer größere Rolle und in weiterer Folge der Abbau administrativer Hürden vor allem für KMU. Ab 2012 stellt die Kommission schließlich die **Interessen der KMU ausdrücklich in den Mittelpunkt ihrer Agenda** für eine intelligente Regulierung („Vorfahrt für KMU"). Setzte sich die Agenda dabei zu Beginn noch den Bürokratieabbau in der Verwaltung zum Ziel, wurden nach und nach, insb. auch durch den Einfluss der Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe, jegliche Kosten für Unternehmen als schädlich identifiziert, um deren Abbau voranzutreiben.

- REFIT strebt damit nicht (nur) eine bessere Rechtsetzung im Allgemeinen an, sondern vielmehr eine **Verbesserung der rechtlichen Regulierung für die Unternehmen und insbesondere für die KMU**.

- Vor dem Hintergrund dieser „Schlagseite" des REFIT-Programms ist fraglich, ob die Agenda zur „Besseren Rechtsetzung", welche ihrem Grundgedanken nach zu qualitativ besserer Rechtsetzung beitragen sollte, durch die in allen Dimensionen sehr einseitige Ausrichtung des REFIT-Programms nicht zu einer Strategie für wirtschaftliche Belange und in allererster Linie zu einem **Instrument der Kostenreduktion für Unternehmen** instrumentalisiert wird. Gerade in Zusammenschau mit

[282] Vgl. *Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten*, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014, 27.

den Empfehlungen der sog. *Stoiber*-Gruppe kann REFIT durchaus als „Wunschprogramm der Wirtschaft bzw. der KMU“ qualifiziert werden.

- Bei einer solch **einseitigen Betrachtung qualitativ besserer Rechtsetzung** geraten Regelungen im Bereich der Arbeits-, Sozial- und Umweltpolitik, die von den Unternehmen zumeist als bürokratische Last wahrgenommen werden und vor allem einen Kostenfaktor darstellen, schnell unter Druck.

- In Zusammenschau mit dem **auf Kompromiss angelegten unionalen Rechtserzeugungsverfahren** ist davon auszugehen, dass in vielen gesellschaftlich relevanten Bereichen, wie etwa dem Umwelt-, Arbeits(rechts)- oder VerbraucherInnenschutz, künftig auf Unionsebene eher Minimalkompromisse mit Minimalstandards erzielt und in Geltung gesetzt werden.

- Neben der Vornahme von Deregulierungsschritten auf Unionsebene will die Kommission zudem verhindern, dass die Mitgliedstaaten die sekundärrechtlichen Vorgaben, insb. aus Richtlinien, ambitionierter als vorgegeben in nationales Recht umsetzen und dadurch zusätzliche Kosten für die Wirtschaft entstehen. Dies drückt sich zum einen in der **verstärkten Inanspruchnahme des Konzepts der Vollharmonisierung**, zum anderen in einem **Appell an die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von sog. „Gold Plating“** – dabei werden bei der Umsetzung einer unionsrechtlichen Vorgabe innerhalb des Anwendungsbereiches höhere Standards eingezogen als vom betreffenden Unionsakt zwingend gefordert (inhaltliche Übererfüllung) – und der Aufforderung zum „copy-and-paste“ von Harmonisierungsrichtlinien aus. Damit wird erheblicher Deregulierungsdruck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt.

- Die eindeutigen Aufforderungen seitens der Kommission spielen zusammen mit dem **Vorhaben im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022**, das **sog. „Gold Plating“ aufzugeben bzw. rückzubauen**. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch in anderen Mitgliedstaaten beobachten.

- Irritierend erscheint, dass diese strikte Ablehnung des sog. „Gold Plating“ im ÖVP/FPÖ-Regierungsprogramm 2017-2022 in einem unauflösbaren **Widerspruch zur Betonung der herausragenden Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips** (Art. 5 Abs. 3 EUV) im selben Programm steht. Die freiwillige Selbstverpflichtung zum „copy-and-paste“ und damit des geradezu sklavischen Nachvollzugs unionsrechtlicher Vorgaben trotz an sich gegebener mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume ist unvereinbar mit dem Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten soweit

möglich ihre Zuständigkeiten auf lokaler, regionaler oder zentraler Ebene wahrnehmen.

- Durch eine 1:1-Umsetzung unionsrechtlicher Minimalvorgaben ungeachtet allenfalls explizit bestehender Spielräume für Standarderhöhungen (im Falle von immer selteneren Mindestharmonisierungen) oder zumindest aktivierbarer (primär- oder sekundärrechtlicher) Schutzverstärkungsklauseln (auch im Falle von Vollharmonisierungen) begeben sich die Mitgliedstaaten zudem **freiwillig** der unionsrechtlich durchaus gegebenen **Möglichkeit, gesellschaftlich relevante Standarderhöhungen (oder -beibehaltungen) vorzunehmen**.

- Minimalstandards auf Ebene der Union, die eine minimalistische Umsetzung in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten erfahren („copy-and-paste"), führen aufgrund dieser Doppelabsenkung in einem „**race to the bottom**" nahezu zwangsläufig zu einer Minimierung von Schutzstandards in gesellschaftlich relevanten Bereichen wie Umwelt-, VerbraucherInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutz.

- Damit zeigt die Untersuchung zum einen **Verbindungen** zwischen dem REFIT-Programm der Kommission und den Deregulierungsbestrebungen auf Ebene der Mitgliedstaaten (insb. der verstärkten Ablehnung von sog. „Gold Plating") und zum anderen, dass das Zusammenspiel dieser beiden Ebenen zu einer **Verstärkung von Standardabsenkungen** führen könnte.

- Dabei stünden doch einem gänzlichen freiwilligen Verzicht auf sog. „Gold Plating" seitens der Mitgliedstaaten **rechtspolitische Erwägungen** und einer verbindlichen Verbannung des sog. „Gold Plating" durch die Kommission sogar **rechtliche Schranken** entgegen.

- Primärer Grund für sog. „Gold Plating" ist das **Schutzmotiv**, mithin die Freiheit der Gestaltung von Standards im Bereich Gesundheitsschutz, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Umweltschutz o.Ä., die nicht per se als Verwaltungslasten zu qualifizieren sind.

- Auch die **Bewahrung mitgliedstaatlicher Handlungs- und Gestaltungsspielräume** spricht für die Sinnhaftigkeit von sog. „Gold Plating". Vor allem das Konzept der Mindestharmonisierung dient dazu, Mindeststandards bei gewissen (sensiblen) Materien unionsrechtlich festzulegen, ohne den Bestand des nationalen Rechts zu verändern. Sind nationale Schutzsysteme höher, dürfen diese selbst nach Harmonisierung beibehalten werden (auch um den unterschiedlichen Wertevorstellungen der Mitgliedstaaten zu entsprechen). Ansonsten würden Richtlinien für die Mitgliedstaaten durch selbstauferlegtes „copy-and-paste" gleichsam zu Verordnungen werden.

- Ein Verzicht der Mitgliedstaaten auf sog. „Gold Plating“ ist vertraglich weder gefordert noch intendiert. Aber dahingehenden Versuchen, etwa der Kommission, mitgliedstaatliches sog. „Gold Plating“ zu verpönen, stehen eine Reihe von **primärrechtlichen Schranken** entgegen (Ziele der Verträge; Grundprinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Charakter der Rechtssatzform Richtlinie; primärrechtliche Kompetenzschranken; primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln; Grundentscheidung der Verträge zugunsten hoher Schutzstandards).

- Es liegt aber am jeweiligen Mitgliedstaat, ob er diese Möglichkeit in Anspruch nimmt. Zum einen, indem er schon als **Akteur im Rechtserzeugungsprozess** auf Ebene der Union (an dem er ja im Rat mitwirkt) darauf hinwirkt, dass schon in einem Sekundärrechtsakt auch entsprechende immanente Abweichungsmöglichkeiten eingeräumt werden (Mindestharmonisierungen usw.).

- Zum anderen, indem er sich nicht durch selbst auferlegte sog. „Gold-Plating“-Verbote freiwillig der Möglichkeit begibt, die mannigfach bestehenden primärrechtlichen Schutzerhöhungsklauseln auch in Anspruch zu nehmen, um im Falle von Minimalkompromissen auf Unionsebene seine tradierten höheren nationalen Systeme zur Stärkung des Schutzes benachteiligter oder abhängiger Personengruppen oder der Umwelt aufrechtzuerhalten. Eine **Selbstverpflichtung zum „copy-and-paste“** im Falle von Harmonisierungsrichtlinien ist **primärrechtlich weder gefordert noch intendiert** und nimmt einem Mitgliedstaat jeglichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum.

- Die Erzeugung von Rechtsnormen und die Ausgestaltung ihres Inhaltes geschieht nicht frei von **Interessen**. Auf Unionsebene werden in gewissen Bereichen (z.B. beim Umwelt-, VerbraucherInnen- und ArbeitnehmerInnenrecht) weniger Vorschriften und dies zudem nach der Maxime „Vorfahrt für KMU“ erlassen. Nach dem Vorhaben des ÖVP/FPÖ-Regierungsprogrammes 2017-2022 setzt Österreich künftig diese unionsrechtlichen Minimalstandardvorgaben nur soweit und so hoch um, als zwingend erforderlich – wiederum nach dem Motto „Rücknahme von Gold Plating zu Lasten von Unternehmen“.

- Da dieserart sowohl im Rechtserzeugungsprozess auf Unionsebene als auch im Umsetzungsprozess auf mitgliedstaatlicher Ebene alle Rechtsnormen auf die daraus resultierende **Kostenbelastung für** (kleine und mittlere) **Unternehmen** untersucht werden sollen, ist eine gewisse **Schlagseite** zulasten von nur mehr als betriebswirtschaftliche Kostenfaktoren angesehenen gesellschaftlichen Zielen, wie etwa dem Umwelt-, VerbraucherInnen- oder ArbeitnehmerInnenschutz, naheliegend. Die

Frage nach dem „Cui bono? – Wer hat den Nutzen?“ scheint damit beantwortet.

IX. Literatur- und Materialienverzeichnis

Aichinger, „Es wird auch Verlierer geben“, Die Presse v. 19.03.2018.

Aichinger, „Ein unnötiges Gesetz gegen unnötige Gesetze“, Die Presse v. 29.03.2017.

Alemanno, How Much Better is Better Regulation?, European Journal of Risk Regulation 2015, 344ff.

Ambler/Chittenden/Obodovski, How much Regulation is Gold Plate? (2004).

Atthoff/Wallgren, Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation, Swedish Better Regulation Council (2013).

Brandner, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien (2003).

Broczka, Wenn der Mindeststandard zur Norm wird, Wiener Zeitung Online v. 29.08.2017.

Bundesarbeiterkammer Österreich, AK-Positionspapier zu „Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung (REFIT)“ (2015).

Bundeskanzleramt-VD, Rundschreiben GZ 600.824/0011-V/2/01 v. 06.03.2001.

Bundeskanzleramt, Österreichisches Handbuch, „Bessere Rechtsetzung“, September 2008.

Burmeister/Staebe, Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht, EuR 2009, 444ff.

Bußjäger, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 701ff.

Cap, Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie, Das neue Fern- und Auswärtsgeschäfte-Gesetz, ÖJZ 2014, 707ff.

Classen in *Von der Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), EUV-AEUV-GRC-Kommentar[7] (2015) Art. 114 AEUV.

Department for Business Innovation & Skills, Better Regulation Executive, The seventh statement of new regulation (2013).

Deutscher Gewerkschaftsbund, Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu Bessere Rechtssetzung in der Europäischen Union v. 02.06.2015.

Deutscher Naturschutzring EU-Koordination, Bessere Rechtsetzung oder Deregulierung? (Steckbrief März 2016) 3; https://www.dnr.de/fileadmin/user_upload/16_03_EUK_Steckbrief_Bessere_Rechtsetzung_Deregulierung.pdf.

Dougan, Minimum Harmonization and the Internal Market, CMLR 2000, 853ff.

Eberhard/Spitzer, Verbraucherschutz und Verfassungsrecht, ÖJZ 2017, 308ff.

Europäisches Parlament, Entschließung zum Grünbuch zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz v. 06.09.2007, ABl. 2008 C 187 E, 231.

Europäisches Parlament, Beschluss v. 09.03.2016 über den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission (P8_TA(2016)0081).

Europäisches Parlament, Entschließung v. 12.04.2016 zu dem Thema „Auf dem Weg zu einer besseren Rechtsetzung für den Binnenmarkt“ (P8_TA(2016)0105).

Europäisches Parlament, Entschließung v. 12.04.2016 zu dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick (P8_TA(2016)0104).

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), Implementation of better legislation – Effect of the Stoiber Report (2016).

Faber, Zivilrechtliche Aspekte des Onlinehandels im Binnenmarkt, in *Jaeger* (Hrsg.), Europa 4.0? (2018) 93ff.

Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, Interview mit Europarechtsexperten, Tschechische Republik, 2015, https://fnf-europe.org/2015/06/29/brussels-perceived-over-regulation-the-concept-of-gold-plating-helps-finding-the-culprit/.

Gsell/Herresthal, Einleitung, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 1ff.

Gsell/Schnellhase, Vollharmonisiertes Verbraucherschutzrecht, JZ 2009, 20ff.

Habersack/Mayer, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 289ff.

HM Government, Transposition Guidance, How to implement European Directives effectively, February 2018.

Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, „Was Europa besser machen kann“, Bericht v. 15.11.2011.

Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, Bürokratieabbau in Europa – Abschlussbericht v. 24.07.2014.

Immerfall/Schöne, Gurkenverordnung und Europamüdigkeit – Zu den Nebenwirkungen einer Integration über Regulation, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 29ff.

Jans/Squintani/Aragao/Macrory/Wegener, Gold plating of European Environmental Measures (2009).

Jäger, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht (2006).

Jöbstl, Bessere Rechtssetzung als Hintertür der neoliberalen Deregulierung, http://momentum-kongress.org/cms/uploads/BEITRAG_Jo%CC%88bstlBetter-Regulation.pdf.

Klamert, Altes und Neues zur Harmonisierung im Binnenmarkt, EuZW 2015, 267ff.

Kommission, „Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes“, KOM(85) 310 endg. v. 14.06.1985.

Kommission, „Europäisches Regieren, Ein Weißbuch“, KOM(2001) 428 endg. v. 25.07.2001.

Kommission, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM(2002) 278 endg. v. 05.06.2002.

Kommission, „Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006“, KOM(2002) 208 endg., ABl. 2002 C 137, 2.

Kommission, „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“, KOM(2005) 97 endg. v. 16.03.2005.

Kommission, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, KOM(2007) 23 endg. v. 24.01.2007.

Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher*, KOM(2008) 614 v. 8.10.2008.

Kommission, „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“, KOM(2010) 543 endg. v. 08.10.2010.

Kommission, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften“, KOM(2011) 803 endg. v. 23.11.2011.

Kommission, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 endg. v. 12.12.2012.

Kommission, „Vereinfachung der zehn EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten“, Mitteilung v. 07.03.2013.

Kommission, „Die Top 10 der EU-Vorschriften, die kleine und mittlere Unternehmen am stärksten belasten: Wie die Kommission KMU hilft“, Mitteilung v. 07.03.2013.

Kommission, „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“, KOM(2013) 685 endg. v. 02.10.2013.

Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union*, KOM(2014) 43 endg. v. 30.01.2014.

Kommission, „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, KOM(2014) 368 endg. v. 18.06.2014.

Kommission, „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, KOM(2015) 215 endg. v. 19.05.2015.

Kommission, „Better Regulation Guidelines“, SWD(2015) 111 endg. v. 19.05.2015.

Kommission, Beschluss über die Einrichtung der REFIT-Plattform, C(2015) 3261 endg. v. 19.05.2015, ABl. 2015 C 425, 8.

Kommission, Mitteilung über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen“, KOM(2016) 148 endg. v. 07.04.2016.

Kommission, „Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union“, KOM(2016) 615 endg. v. 14.09.2016.

Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen*, KOM(2016) 757 endg. v. 01.12.2016.

Kommission, „Zusammenfassung der Eignungsprüfung (Verbraucherschutz)“, SWD(2017) 208 endg. v. 23.05.2017.

Kommission, „Arbeitsprogramm der Kommission 2018: Agenda für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa“, KOM(2017) 650 endg. v. 24.10.2017.

Kommission, Mitteilung „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse“, SWD(2017) 675 endg. v. 24.10.2017.

Köndgen, Die Rechtsquellen des Europäischen Privatrechts, in *Riesenhuber* (Hrsg.) Europäische Methodenlehre[3] (2015) 96ff.

Lehofer, Das neue Arbeitsprogramm der Bundesregierung: Sunset Boulevard? Die Bundesregierung will – wieder einmal – die Regelungsflut eindämmen, ÖJZ 2017, 145ff.

Leidenmühler, Europarecht[3] (2017).

Leidenmühler, in *Jaeger/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV (2018) Art. 114 (im Erscheinen).

Liebwald, Europäische Rechtsbegriffe und österreichische Rechtssprache: Die Transformation von EU-Richtlinien in nationales Recht, JRP 2013, 294ff.

Lurger, Art. 169, in *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV[3] (2018).

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report v. 13.11.2001, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

Molitor, Deregulierung in Europa (1996).

Morris, Gold-plating: on the way out?, Practical Law UK Articles v. 26.01.2011.

Mortelmans, The Relationship Between the Treaty Rules and Community Measures for the Establishment and Functioning of the Internal Market – Towards a Concordance Rule, CMLR 2002, 1303ff.

Pošvanc/Púchly/Reguli/Mauricė, The Gold-plating identification problems in Slovakia and Lithuania and possible solutions for EU member states, policy Paper (2015).

Radaelli, Whither better regulation for the Lisbon agenda?, Journal of European Public Policy 2007, 190ff.

Reich, Von der Minimal- zur Voll- zur Halbharmonisierung, ZEuP 2010, 7ff.

Riehm, Die überschießende Umsetzung vollharmonisierender EG-Richtlinien im Privatrecht, JZ 2006, 1035ff.

Riener-Hofer, Rechtsbereinigung und ihre Entwicklung in Österreich (2001).

Rosner, Gold-Plating – Über vergoldete Regeln, Wiener Zeitung v. 10.01.2018.

Rott, Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? The Example of Consumer Sales Law, CMLR 2003, 1107ff.

Schimansky/Bunte/Lwowski, Rückkehr zur Regelung des Binnenmarkts durch Übergang von Mindestharmonisierung zur Vollharmonisierung?, Bankrechts-Handbuch (2017).

Schroeder, Better Regulation und REFIT – Was bringt die neue EU-Initiative für bessere Rechtsetzung?, wbl 2016, 361ff.

Schulze, Ökonomik der Vollharmonisierung im Gemeinschaftsprivatrecht, in *Gsell/Herresthal*, Vollharmonisierung im Privatrecht (2009) 63ff.

Schwarze, Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit, Band II (2013).

Stabentheiner, Grundüberlegungen zur Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in Österreich, in *Welser* (Hrsg.), Die Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie in den Staaten Zentral- und Osteuropas (2015) 165ff.

Tamm, Das Grünbuch der Kommission zum Verbraucheracquis und das Modell der Vollharmonisierung – eine kritische Analyse, EuZW 2007, 756ff.

Tonner, Die Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, VuR 2014, 23ff.

Tonner/Tamm, Der Vorschlag einer Richtlinie über die Rechte der Verbraucher und seine Auswirkungen auf das nationale Verbraucherrecht, JZ 2009, 277ff.

Van den Abeele, The Better Regulation agenda: a „new deal" in the building of Europe? (2010).

Van den Abeele, The EU's REFIT strategy: a new bureaucracy in the service of competitiveness (2014).

Van den Abeele, „Better Regulation": a bureaucratic simplification with a political agenda (2015).

Vogel, Bessere Rechtsetzung: eine kritische Betrachtung (2011).

Welter, Vom Anerkennungsprinzip zur Vollharmonisierung, in *Burgard et al.* (Hrsg.), Festschrift für Uwe H. Schneider (2011) 1407ff.

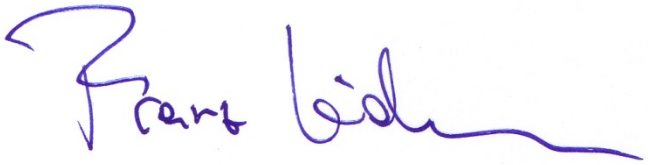
Wieland, „Brüsseler Regelungswut"? – Facetten einer politischen Schimäre, in *Sander/Vetter* (Hrsg.), Regelungswut in der EU – Wahrheit oder Mythos? (2007) 9ff.

WKO Steiermark, Gold Plating im Wirtschafts- und Umweltrecht, Wirtschaftspolitische Blätter, Sonderausgabe 2018 (April 2018).

Wolf, Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU, Politische Vierteljahresschrift 2000, 730ff.

Wright/Conley, It's better to ‚gold-plate' equality law than protect institutional prejudice, The Guardian v. 16.09.2013.

Linz, am 2. August 2018



Impressum

Medieninhaber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,
Prinz-Eugen-Straße 20–22, 1040 Wien, Telefon: (01) 501 65 0
Offenlegung gem. § 25 MedienG: siehe wien.arbeiterkammer.at/impressum
Zulassungsnummer: AK Wien 02/34648 M
ISBN 978-3-7063-0740-6
AuftraggeberInnen: AK Wien, Abteilung Europa und Internationales
Fachliche Betreuung: Frank Ey, Valentin Wedl
Autor: Assoz. Univ.-Prof. Dr. Franz Leidenmühler, Johannes Kepler Universität Linz
Grafik, Umschlag und Druck: AK Wien
Verlags- und Herstellungsort: Wien
© 2018: AK Wien

Stand August 2018
Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Gesellschaftskritische Wissenschaft: die Studien der AK Wien

Alle Studien zum Downloaden:

wien.arbeiterkammer.at/service/studien

AK WIEN