



Konkrete Fälle von „Gold-Plating“ in der österreichischen Rechtsordnung

Von Waldemar Hummer
Wien, 19. August 2018
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Als einer der größten Verursacher von „Gold-Plating“ soll Österreich seine „überschießende“ Umsetzung von Unionsrecht in der nationalen Rechtsordnung überdenken und entsprechend reduzieren, um damit die Wirtschaft und die Verwaltung zu entlasten.
2. Bei der Reduzierung seiner „Überregulierung“ muss Österreich aber genau darauf achten, dass es dabei zu keinem „race to the bottom“ im Sinne einer Absenkung höherer Sozialstandards auf das niedrigere Niveau anderer EU-Mitgliedstaaten kommt.
3. Der bisher einzigen wissenschaftlichen Studie, die 2018 im Auftrag der WKO Steiermark von der Universität Graz über „Gold Plating im Wirtschafts- und Umweltrecht“ erstellt wurde, müssen unbedingt weitere Arbeiten auf verwandten Gebieten folgen, um das Phänomen des „Gold-Plating“ in seiner ganzen Tragweite zu erfassen.

Zusammenfassung

Obwohl Österreich von Kennern der Materie als „Musterschüler“ in Sachen „Übererfüllung“ von EU-Vorgaben bezeichnet wurde, existierte bis vor kurzem keine einzige Studie, die diese Aussage wissenschaftlich belegt hätte. Erst die von der WKO Steiermark beim Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz in Auftrag gegebene Studie, die im April 2018 als Sonderausgabe der

„Wirtschaftspolitischen Blätter“ in Form eines Sammelbandes publiziert wurde, verifiziert diese Annahme. In den meisten der neun Einzelstudien, von der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bis hin zu Abfall-, Vergabe-, Wasser- und Industrieemissionsrecht, u.a.m., kommen die jeweiligen Autoren zu der Schlussfolgerung, dass es sich dabei um veritables „Gold-Plating“ handelt.



Konkrete Fälle von „Gold-Plating“ in der österreichischen Rechtsordnung

Einführung

Unter einem „Gold-Plating“ („Vergolden“) versteht man grundsätzlich eine „Übererfüllung“ von EU-Richtlinienvorgaben durch einzelne Mitgliedstaaten, die in den unterschiedlichsten Formen auftreten kann. Zum einen kann dabei der sachliche Anwendungsbereich der nationalen Umsetzungsregelung über den in der Richtlinie vorgesehenen Bereich hinaus inhaltlich ausgedehnt bzw. weitere bürokratische Anforderungen vorgesehen werden. Zum anderen können strengere Sanktionen, als in der Richtlinie festgelegt sind, verhängt bzw. dort vorgesehene zulässige Ausnahmen – sog. „Öffnungsklauseln“ – nicht in Anspruch genommen werden. Von einem „Gold-Plating“ kann aber auch schon dann gesprochen werden, wenn von den in einer Richtlinie zur Wahl gestellten Umsetzungsoptionen bewusst die strengere Variante gewählt wird bzw. die Umsetzung der nationalen Bestimmungen zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt, als in der Richtlinie selbst vorgesehen ist, u.a.m. Die Liste der einzelnen Varianten von „Gold-Plating“ ließe sich beliebig fortsetzen.¹

Ebenso vielfältig ist aber auch die Motivation des nationalen Gesetzgebers für eine „überschießende“ Umsetzung von Richtlinien sowie deren damit – bewusst oder unbewusst – einhergehende Konsequenzen auf der wirtschafts- und sozialpolitischen Ebene. Für den einen Sozialpartner stellt die „Überregulierung“ eine willkommene Reglementierung eines bisher nicht ausreichend geregelten Sachbereichs, für den anderen aber eine „überbordende Bürokratie“ dar, die nicht nur die Verwaltung unnötig belastet, sondern unter Umständen auch sozialpolitische Errungenschaften abschwächt bzw. ganz in Frage stellt.

1) Vgl. dazu *Hummer, W.* Was versteht man eigentlich unter „Gold-Plating“ und warum wird es von der österreichischen Bundesregierung bekämpft? Die „Übererfüllung“ von Richtlinien-Vorgaben als komplexes Problem, EU-Infothek vom 28. Mai 2018.

Im Umfeld der Sozialpartner wird seitens der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und der Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI) „Gold-Plating“ eher negativ eingeschätzt und kritisiert,² wohingegen die Arbeiterkammer (AK) in einer ungeprüften Eliminierung des „Gold-Plating“ eine Verschlechterung des in Österreich vergleichsweise hohen Arbeitnehmerschutzes fürchtet. Drastisch drückte diesen Umstand die AK-Präsidentin Renate Anderl mit folgenden Worten aus: „Wenn es um die Rechte der Arbeitnehmer geht, wollen wir Gold und nicht Blech“.³

Ganz allgemein muss in diesem Zusammenhang angemerkt werden, dass sich Österreich bei der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben in vielen Bereichen – z.B. bezüglich Arbeitsrechte, Sozialrechte, Arbeitnehmerschutzrechte, Konsumentenschutz, Natur- und Umweltschutz u.a.m. – seiner hohen Standards bewusst sein und sich dementsprechend auch an den fortschrittlichsten EU-Mitgliedstaaten orientieren soll.

„Gold-Plating“ im Kontext von Rechtsbereinigung und Deregulierung

Das komplexe Phänomen des „Gold-Plating“ war der österreichischen Bundesregierung bereits seit längerem bekannt, enthielt doch bereits das Regierungsprogramm 2001 zum einen die Feststellung,

2) Vgl. „Gold Plating“ ist Wettbewerbsnachteil für heimische Unternehmen und Beschäftigte; <https://www.iv.at/de/themen/finanzpolitik-recht/2018/gold-plating-ist-wettbewerbsnachteil-fur-heimische-unternehmen-u>.

3) Gold Plating: Betriebe wollen 200 Vorschriften loswerden; <https://kurier.at/wirtschaft/gold-plating-betriebe-wollen-200-vorschriften-loswerden/400035841>; vgl. Klare Absage an Gold Plating bei Arbeits- und Sozialrechten; https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0.a/1342592293924/home/klare-absage-an-gold-plating; WWF zur Gold-Plating-Debatte: Schutzstandards erhöhen statt senken; <https://www.boerse-express.com/news/articles/wwf-zur-gold-plating-debatte-schutzstandards-erhoehen-statt-senken-31962>.



„dass bei der Umsetzung von EU-Richtlinien Normen, die über die Umsetzung hinausgehen, besonders dargestellt werden sollen“⁴ und postulierte zum anderen erstmals ein Verbot des „Gold-Plating“ iSd Schaffung strengerer Regelungen bei der Umsetzung einer EG-Richtlinie als von dieser selbst gefordert wird.⁵ Rechtliche bzw. politische Konsequenzen bezüglich eines solchen „Gold-Plating“ waren im Regierungsprogramm 2001 allerdings nicht vorgesehen.

Im Gegensatz dazu wird das „Gold-Plating“ im Regierungsprogramm der aktuellen schwarz-blauen Bundesregierung von 2017⁶ entsprechend instrumentalisiert, in dem es an insgesamt neun Stellen – vor allem im Bereich des Arbeits- und Umweltrechts, aber auch im Kapitalmarktrecht, im Banken- und Versicherungsrecht, im Steuerrecht, im Landwirtschaftsrecht sowie im Verwaltungsrecht – (negativ) angesprochen wird. Ganz allgemein wird das Phänomen des „Gold-Plating“ aber im Rahmen der Bemühungen der gegenwärtigen Bundesregierung um Rechtsbereinigung bzw. Deregulierung behandelt.

„Ganz allgemein wird das Phänomen des „Gold-Plating“ aber im Rahmen der Bemühungen der gegenwärtigen Bundesregierung um Rechtsbereinigung bzw. Deregulierung behandelt.“

Was die *Rechtsbereinigung* betrifft, so ist diesbezüglich neben dem Ersten (1999)⁷ vor allem das Zweite Bundesrechtsbereinigungsgesetz (2018)⁸ zu erwähnen, aufgrund dessen alle einfachen Bundesgesetze und Verordnungen von Bundesbehörden, die vor dem 1. Jänner 2000 kundgemacht wurden,

mit 31. Dezember 2018 außer Kraft treten, soweit sie nicht in dessen Anlage in einer „Positiv-Liste“ als weitergeltend aufgeführt werden. In den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen insgesamt rund 5.000 Rechtsvorschriften, von denen rund 2.500 außer Kraft treten, was einer Bereinigungsquote von 50 Prozent entspricht. Von den insgesamt rund 1.600 Bundesgesetzen werden mehr als 600 gestrichen (rund 40 Prozent) sowie 1.800 von 3.400 Verordnungen (rund 55 Prozent) eliminiert.⁹ In einem weiteren Schritt werden dann diejenigen Bestimmungen beseitigt, die EU-Richtlinien unnötigerweise „übererfüllen“ und damit „Gold-Plating“ darstellen. Diesbezüglich konnten sowohl Ministerien, als auch Interessensvertretungen dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ) bis zum 15. Mai 2018 (vertraulich) einmelden, wo es ihres Erachtens solche Fälle von „Gold-Plating“ gibt. Österreichweit gingen bis zu dieser Fallfrist 489 Beispiele von „Gold-Plating“ ein,¹⁰ von denen die WKO, neben der VÖI, mit über 200 Fällen den weitaus überwiegenden Teil einmeldete.¹¹ Im BMVRDJ werden die einzelnen Vorschläge mit einem eigenen „Ampelsystem“ wie folgt klassifiziert: rot markierte Vorschläge werden nicht umgesetzt, gelbe werden näher geprüft und grüne sollen sofort umgesetzt werden.

4) Regierungsprogramm (2001), Kap. „Leistungsfähiger Staat“ (Abschnitt 8).

5) Vgl. *Streißler, C.* Scheingefechte um „Gold Plating“, *Wirtschaft & Umwelt*, Nr. 1/2018, S. 14.

6) Österreichische Bundesregierung, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022 (2017).

7) BGBl. I 191/1999.

8) BGBl. I 61/2018.

9) Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 2. BRBG, 42/ME XXVI.GP – Ministerialentwurf - Kurzinformation; vgl. Regierung streicht gut ein Drittel der Gesetze, <https://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Regierung-streicht-gut-ein-Drittel-der-Gesetze;art385,2881935>.

10) Urlaub und Mindestlohn: Wirbel um „Gold Plating“-Liste; <https://www.msn.com/de-at/nachrichten/other/urlaub-und-mindestlohn-wirbel-um-gold-plating-liste/ar-AAzQeZY>; vgl. auch *Delcheva, M.* Das Gold blättert ab, *Wiener Zeitung* vom 11. Juli 2018, S. 8, die von 498 Rückmeldungen berichtet; *Politik-Hickhack um Gold Plating*, *Die Presse* vom 11. Juli 2018, S. 14.; vgl. Gesetze übererfüllt. Kampf gegen das „Gold Plating“, *Wirtschaftsnachrichten* 7-8/2018, S. 18.

11) Vgl. Rücknahme der Übererfüllung von Unionsrecht („Gold Plating“), Anhang des Schreibens des Präsidiums der WKO Tirol an die WKO Wien (Rp 1570/18/TK/SL) vom 15. März 2017; Deregulierungsoffensive: WKÖ übermittelt rund 200 Gold Plating Beispiele; <https://news.wko.at/news/oesterreich/Deregulierungsoffensive:-WKOe-uebermittelt-rund-200-Gold-Plating-Beispiele>.



Was hingegen die *Deregulierung* betrifft, so waren es die beiden Deregulierungsgesetze, die sich direkt bzw. indirekt auch auf Fälle von „Gold-Plating“ bezogen. Wenngleich bereits das Deregulierungsgesetz (2001)¹² erste Ansätze für eine Vermeidung überschießender Regelungen (Se Unterlassung grundloser „Gold-Plating“-Aktivitäten enthielt, war es erst seiner Nachfolgeregulierung, nämlich dem Deregulierungsgrundsatzgesetz (2017)¹³ vorbehalten, in diesem Zusammenhang eine entsprechende Grundsatzregelung zu treffen. Im Gegensatz zum bisherigen Deregulierungsgesetz (2001) soll dabei die Hintanhaltung eines „Gold-Plating“ nicht nur bei der Umsetzung von Richtlinien, sondern generell bei der Umsetzung von Unionsrecht an sich, also etwa auch bei der Erlassung von Begleitregelungen zu Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie solcher des Rates, zur Anwendung kommen.

Forschungsprojekt der WKO Steiermark und des Instituts für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Graz

Die vorstehend angeführten knapp 500 Einmeldungen – vor allem der Sozialpartner, aber auch von anderen Wirtschaftstreibenden und öffentlichen Institutionen – von „in praxi“ erkannten Fällen von „überschießender Umsetzung“ unionsrechtlicher Vorgaben in der österreichischen Rechtsordnung, die beim BMVRDJ eingingen, decken beinahe alle Bereiche des Wirtschaftslebens ab und entziehen sich daher einer detaillierten Systematisierung und Aufarbeitung. Trotzdem kündigte die WKO eine umfassende Studie zur Untersuchung des gesamten innerstaatlichen Rechts auf Fälle von „Gold-Plating“ an, ein Anspruch, der aber in der Folge aus einer Reihe von Gründen nicht durchgehalten werden konnte. Man musste sich schließlich damit begnügen, zumindest schwerpunktmäßig eine systematische Darstellung der Auswirkungen von „Gold-Plating“ in ausgewählten Materien vornehmen zu lassen.

12) BGBl. I 151/2001.

13) BGBl. I 45/2017.

Zu diesem Zweck initiierte die WKO Steiermark mit der Universität Graz¹⁴, ein Forschungsprojekt, im Zuge dessen wenigstens einzelne Materien des Wirtschafts- und Umweltrechts auf das Vorhandensein von „Gold-Plating“ untersucht werden sollten. Damit sollte das Phänomen des „Gold-Plating“ erstmals in Österreich auf akademischem Niveau abgehandelt werden, wenngleich auch nur auf einigen (wichtigen) Teilgebieten. Vorweg kann aber bereits festgestellt werden, dass es kaum einen Bereich des Wirtschafts- und Umweltrechts gibt, in dem kein „Gold-Plating“ vorliegt.

„Vorweg kann aber bereits festgestellt werden, dass es kaum einen Bereich des Wirtschafts- und Umweltrechts gibt, in dem kein „Gold-Plating“ vorliegt.“

Gemäß der Projektleiterin vom Institut für Wirtschafts- und Standortentwicklung (IWS) der WKO Steiermark, Mag. Birgit Tockner, wurden insgesamt neun Themenkomplexe im Rahmen des Forschungsprojekts über „Gold Plating im Wirtschafts- und Umweltrecht“ untersucht und in der Folge auch in einer Sonderausgabe 2018 der „Wirtschaftspolitischen Blätter“¹⁵ in Form folgender Artikel veröffentlicht:

- The Golden Touch: Compliance of Over-Implementation of EU Environmental Measures with EU Law;
- Gold-Plating in der Praxis: Vier Mitgliedstaaten auf dem „Plastiksackerl-Prüfstand“;
- Die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie im nationalen Recht;

14) Konkret mit dem Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft/Arbeitsbereich Univ.-Prof. MMag. Dr. Eva Schulev-Steindl, LL. M., Mitarbeiterin: Mag. Miriam Karl.

15) Manz, April 2018, 141 Seiten.



- Gold Plating im UVP-G¹⁶;
- Schutz von Fließgewässern durch wasserwirtschaftliche Regionalprogramme – Innerstaatliche Umsetzung von Unionsvorschriften im Wasserrecht;
- Die Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie in das Österreichische Recht – Vergleich ausgewählter Themen der Umsetzung mit den unionsrechtlichen Vorgaben;
- Gebiets- und Artenschutz - Übererfüllung oder Notwendigkeit? – Eine Untersuchung anhand des Steiermärkischen Naturschutzgesetzes 2017;
- Ökologische Beschaffung: Das Bestbieterprinzip zwischen Chance und Risiko; und
- Strategische Maßnahmen zur Energieeinsparung – mit „Informieren, Fördern und Fordern“ zum Ziel?

Mit diesem Sammelband wird zumindest auf einigen wichtigen Bereichen der Eintrag von „Gold-Plating“ auf einzelne Teilgebiete der innerstaatlichen Rechtsordnung veranschaulicht. Bedauerlicherweise konnte aus Zeitgründen der grundlegende Beitrag der ursprünglichen Projektleiterin Miriam Karl über den innerstaatlichen Rechtsrahmen zum „Gold-Plating“ im Allgemeinen (Deregulierungsgrundsatzgesetz uam.) in diesen Sammelband aber nicht aufgenommen werden, sodass den neun speziellen Themenkomplexen keine allgemeine Einführung vorangestellt werden konnte. Die einzelnen Materien sind aber ambitioniert und sachverständig aufbereitet und vermitteln so einen guten Überblick über zentrale Rechtsbereiche, wie z.B. UVP-Verfahren bis hin zu Abfall-, Vergabe-, Wasser- und Industrieemissionsrecht u.a.m. Was die Autorenschaft

dieses Sammelbandes betrifft, so stellt sie eine gelungene Mischung aus Theoretikern und Praktikern dar, die die jeweiligen komplexen Problemlagen anschaulich darstellen.

Schlussbetrachtungen

Bedenkt man, dass gegenwärtig rund 110.000 Gesetze und Verordnungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene unseren Alltag bis ins letzte Detail regeln,¹⁷ dann erscheint es kaum nachvollziehbar, dass es dabei in Österreich immer wieder zu Fällen von „Gold-Plating“ kommt – und zwar geradezu regelhaft. In der einschlägigen Literatur wird diese Überregulierung auch wie folgt kommentiert: „Österreich hat in der Vergangenheit immer wieder als Umsetzungsmusterschüler in der EU agiert und Fleißaufgaben bei der Transformation europäischer Vorgaben gezeigt“.¹⁸

Die erste wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema in Form des gegenständlichen Sammelbandes belegt diesen Befund nachdrücklich, stellt doch der Präsident der WKO Steiermark, Josef Herk, resümierend dazu fest: „Sämtliche untersuchten Bereiche sind national strenger umgesetzt als von der EU indiziert“. Die Untersuchung belege damit die Detailverliebtheit des nationalen Gesetzgebers und seiner Vollzugsbehörden. Herk schließt dementsprechend seine Betrachtungen mit der Bemerkung: „Hier müssen wir dringend eine Trendumkehr einleiten“.¹⁹ Dafür bedarf es aber weiterer Arbeiten auf verwandten Gebieten, um das Phänomen des „Gold-Plating“ in seiner gesamten Dimension zu erfassen.

Vor allem ginge es dabei um die Herausarbeitung der ganz unterschiedlichen Voraussetzungen

16) UVP-G steht für das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>.

17) Gold Plating: Nationaler Übereifer kostet extra; <https://news.wko.at/news/steiermark/gold-plating-nationaler-uebereifer.html>.

18) Deregulierungsoffensive: WKÖ übermittelt rund 200 Gold Plating Beispiele (Fn. 11).

19) Gold Plating: Nationaler Übereifer kostet extra (Fn. 17).



und Konsequenzen des Phänomens eines „Gold-Plating“, das bisher immer nur negativ besetzt gesehen wurde. In Wahrheit handelt es sich dabei um ein (legistisches) Phänomen, das erst in der konkreten Konfrontation mit der jeweils bestehenden innerstaatlichen rechtlichen bzw. rechtspolitischen Situation seinen Effekt entfaltet und dementsprechend

auch zu bewerten ist. Dass Österreich sich dabei – von Fällen einer (vermeidbaren) Überregulierung abgesehen – als „Musterschüler“ erweist, belegt in diesem Zusammenhang nur, dass es auf die Beibehaltung seines bisherigen hohen Regelungsniveaus Wert legt, was aber mehr als verständlich ist und nicht als „Überregulierung“ kritisiert werden soll.



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Über den Autor

Univ.-Prof. DDr. Waldemar Hummer ist emeritierter Professor für Europarecht und Völkerrecht am gleichnamigen Institut der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.

Kontakt: Waldemar.Hummer@uibk.ac.at

Im Juli ist der **4. Band der Sammelpublikation „Die Europäische Union – das unbekanntes Wesen“** im Verlag Österreich erschienen. Er vereint 35 Artikel, die sich mit Herausforderungen im Zusammenhang mit der Europäischen Union auseinandersetzen und ist nicht zuletzt für das Verständnis der breiten Palette der Agenden, die von der österreichischen „Präsidentschaft“ gegenwärtig abgehandelt werden, von großer Bedeutung.

Weitere Infos zum Buch und zu den Vorgängerbänden (Bd. 1 bis Bd. 3): [Link](#)

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Zitation

Hummer, W. (2018). *Konkrete Fälle von „Gold-Plating“ in der österreichischen Rechtsordnung*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 21'2018

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>