

## Gold-Plating von EU-Recht

### Strategien zur Begrenzung oder Vermeidung von unerwünschtem Gold-Plating

Philipp Eckhardt



Seit vielen Jahren wird EU-Recht bei seiner nationalen Umsetzung „veredelt“ und seit vielen Jahren wird gefordert, von dieser Praxis Abstand zu nehmen. Auch im Koalitionsvertrag der Koalition aus CDU/CSU und SPD taucht diese Forderung auf. Doch in der Praxis tut sich nur wenig. „Gold-Plating“ bleibt fester Bestandteil bei der Umsetzung von EU-Recht. Doch wie ließe sich unerwünschtes Gold-Plating begrenzen bzw. ganz vermeiden? Diese cep Studie versucht, darauf Antworten zu geben. Das cep fordert insbesondere

- ▶ ein einheitliches Verständnis von Gold-Plating-Praktiken in der EU zu etablieren und dabei eine möglichst konsistente Unterscheidung von erwünschten und unerwünschten Veredelungsstrategien zu entwickeln;
- ▶ die Transparenz über den harmonisierenden Charakter einzelner EU-Vorschriften zu erhöhen, um frühzeitig Klarheit über potenziell vorhandene oder nicht vorhandene Handlungsspielräume auf nationaler Ebene zu gewinnen;
- ▶ konsequent Leitfäden für die nationale Umsetzung auszuarbeiten, in denen frühzeitig offene Fragen, etwa im Hinblick auf die Interpretation bzw. die genaue Auslegung bestimmter Vorschriften, geklärt werden;
- ▶ „comply or explain“-Mechanismen auf nationaler Ebene zu implementieren, in deren Rahmen nationale Gesetzgeber Abweichungen von einer 1:1-Umsetzung rechtfertigen müssten;
- ▶ ein aktives Durchforsten des nationalen Besitzstands an aus EU-Recht resultierenden nationalen Vorschriften, um einer bereits existierenden überschießenden Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften retrospektiv zu begegnen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Was ist Gold-Plating überhaupt, wie äußert es sich in der Praxis und wo liegen (theoretisch) seine Grenzen? .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Gründe für Gold-Plating und für dessen Begrenzung bzw. Vermeidung .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Strategien zur Begrenzung bzw. Vermeidung von unerwünschtem Gold-Plating .....</b>	<b>12</b>
4.1	Klassifizierung von Gold-Plating-Praktiken .....	13
4.2	Erwünschtes vs. unerwünschtes Gold-Plating .....	13
4.3	Hinweise zum Harmonisierungscharakter einzelner EU-Rechtsvorschriften .....	13
4.4	Leitfäden für die nationale Umsetzung .....	14
4.5	Offenlegung und Begründung von 1:1- vs. Gold-Plating-Umsetzung.....	14
4.6	Kein allgemeines Gold-Plating-Verbot.....	15
4.7	Überprüfung des „Besitzstands“ an aus EU-Recht resultierenden nationalem Recht .....	16
4.8	Selbstbeschränkung der EU-Kommission und der EU-Gesetzgeber.....	17
<b>5</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>18</b>

## 1 Einleitung

Neunmal Gold-Plating bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht und dreimal bei der Durchführung von EU-Verordnungen. Zudem neunmal Ausnutzung nationaler Ermessensspielräume bei der Umsetzung bzw. Durchführung von EU-Recht. Das ist die Bilanz der Ampel-Regierung in der 20. Legislaturperiode (bis Juli 2024).<sup>1</sup> Aber auch in der laufenden 21. Legislaturperiode ist das Auftreten des „Vergoldens“ bzw. der „Veredelung“ von EU-Rechtsakten durch die nationalen Gesetzgeber keinesfalls vom Tisch. Und das, obgleich die aktuelle Bundesregierung unter CDU/CSU und SPD sich in ihrem Koalitionsvertrag klar dazu bekannt hat, für eine „bürokratiearme“ Umsetzung von EU-Recht sorgen zu wollen, die eine „bürokratische Übererfüllung“ ausschließt und Parallelregulierungen auf europäischer und nationaler Ebene ablehnt<sup>2,3</sup>, dieses Bekenntnis in ihrer Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung noch einmal bekräftigte<sup>4</sup> und Bundeskanzler Friedrich Merz Mitte November 2025 Finanzmarktakteuren auf der Euro Finance Week versprach, europäische Vorgaben bei der nationalen Umsetzung nicht noch zusätzlich verschärfen zu wollen<sup>5</sup>. Auch frühere Bundesregierungen hatten bereits ähnliche Ambitionen formuliert und sich wahlweise eine 1:1-Umsetzung von EU-Recht, eine Beschränkung auf das Notwendigste oder das Ausschließen einer Umsetzung, die über unionsrechtliche Vorgaben hinausgeht, auf die Fahne geschrieben.<sup>6</sup> Sie sind jedes Mal an ihren Ambitionen gescheitert. Die Rufe, hier endlich Fortschritte zu erzielen, werden denn auch nicht leiser. So rief die Präsidentin der EU-Kommission von der Leyen die Mitgliedstaaten jüngst einmal mehr dazu auf, auf Gold-Plating zu verzichten und die EU-Rechtsakte, denen sie gemeinsam zugestimmt haben, eins zu eins zu übernehmen.<sup>7</sup> Auch der Bundesrat hat an die Bundesregierung die Bitte gerichtet, bei der Umsetzung von EU-Recht „künftig darauf zu verzichten, zusätzlich zu den Pflichten des EU-Rechts weitere bürokratische Hürden zu errichten“ und sich diesbezüglich eine Selbstverpflichtung aufzuerlegen.<sup>8</sup> Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat mahnte, dass europarechtliche Vorgaben zwar erfüllt, aber nicht übererfüllt werden sollten, um Überregulierung zu vermeiden.<sup>9</sup> Der Europäische Rat „bekräftigte“, dass es „dringend“ einer „ehrgeizigen und horizontal ausgerichteten Agenda für Vereinfachung und bessere

<sup>1</sup> Bundestag (2024), Kleine Anfrage, Übererfüllung von EU-Rechtsakten, sogenanntes Gold-Plating, in der 20. Legislaturperiode, Drucksache 20/12167, 20. Wahlperiode, 2. Juli 2024.

<sup>2</sup> CDU/CSU und SPD (2025), Koalitionsvertrag, Verantwortung für Deutschland, 21. Legislaturperiode, Ziffern 2013-2015.

<sup>3</sup> Im Hinblick auf die Finanzmarktregulierung, hebt der Koalitionsvertrag zusätzlich hervor, dass sich die Koalitionspartner für eine einheitliche europäische Finanzregulierung engagieren und in diesem Zusammenhang auch auf Gold-Plating verzichten zu wollen [CDU/CSU und SPD (2025), Ziffern 1559-1563].

<sup>4</sup> Darin bekräftigt die Bundesregierung das Ziel EU-Recht 1:1 umsetzen zu wollen. „EU-Recht wird ohne bürokratische Übererfüllung umgesetzt (ab sofort)“ [Die Bundesregierung (2025), Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung (Bund) – Für ein schnelles, digitales und handlungsfähiges Deutschland, Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDs), Oktober 2025].

<sup>5</sup> Merz betonte, dass Vorgaben aus Brüssel künftig „ohne Gold-Plating umgesetzt werden, also eins zu eins“. Die Bundesregierung dürfe „nicht noch einen draufsatteln“, da die EU-Bankenregulierung sowieso „zu rigoros“ sei. [Börsenzeitung (2025), Euro Finance Week – Merz verspricht Verzicht auf strengere nationale Regeln für Banken, Fechtner, D., 17. November 2025]

<sup>6</sup> Siehe Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Deutschlands Zukunft gestalten; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 16. Legislaturperiode, Gemeinsam für Deutschland: Mit Mut und Menschlichkeit; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Wachstum, Bildung, Zusammenhalt.

<sup>7</sup> EU-Kommission (2025), Rede von Präsidentin von der Leyen beim Spitzentreffen führender deutscher Wirtschafts- und Industrieverbände, 18. September 2025.

<sup>8</sup> Bundesrat (2024), Entschließung des Bundesrates "Den europäischen Binnenmarkt stärken und die Übererfüllung von EU-Recht (Gold-Plating) verhindern", Drucksache 603/24 (Beschluss).

<sup>9</sup> Julia Jäkel, Thomas de Maizièrre, Peer Steinbrück, Andreas Voßkuhle (2025), Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau, 2025.

Rechtsetzung auf allen Ebenen, d. h. auf EU-Ebene, auf nationaler und auf regionaler Ebene“ bedarf.<sup>10</sup> Und in der „Föderalen Modernisierungsagenda“ sprechen sich Bund und Länder für eine „aufwandsarme Umsetzung von Europarecht“ aus, bei der „Vorgaben des EU-Rechts ohne bürokratische Übererfüllung umgesetzt [werden], um zusätzliche Lasten oder Pflichten für die Adressaten auszuschließen“. <sup>11</sup>

Doch wie könnte eine EU-Strategie im Hinblick auf das Thema Gold-Plating aussehen? Diese cep**Studie** soll einige Antworten auf diese Frage geben. In Kapitel 2 soll zunächst erläutert werden, was „Gold-Plating“ eigentlich meint, wie es sich in der Praxis zeigt und welche Schranken für damit verbundene Praktiken bestehen. Kapitel 3 geht auf die maßgeblichen Beweggründe für die Durchführung von Gold-Plating ein und erläutert, warum es auch vielfältige Argumente für die Einhegung der Veredelung von EU-Recht gibt. Um zu veranschaulichen, wie sich solche Praktiken im Alltag äußern, zeigt die Studie in dem Abschnitt auch insgesamt fünf Praxisbeispiele aus der jüngeren Vergangenheit in Deutschland (bei denen sich auch ein gewisses Abweichen von den Zielen des Koalitionsvertrags offenbart). Kapitel 4 entwirft insgesamt sieben konkrete Strategien und Ansätze zur Begrenzung und Vermeidung von unerwünschtem Gold-Plating. Ein Fazit beschließt die cep**Studie** (Kapitel 5).

## 2 Was ist Gold-Plating überhaupt, wie äußert es sich in der Praxis und wo liegen (theoretisch) seine Grenzen?

„Gold-Plating“ oder zu Deutsch „Vergolden“ meint die Aufnahme zusätzlicher Anforderungen, Verpflichtungen oder Standards durch einen Mitgliedstaat über die geforderten Anforderungen, Verpflichtungen oder Standards des EU-Rechts hinaus, wenn dieser EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umsetzt oder diese anwenden muss. Dabei geht es nicht allein um die Umsetzung bzw. Anwendung von primärrechtlichen Vorgaben, sondern auch um die Umsetzung bzw. Anwendung von delegierten Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte („Sekundärrecht“) oder auch um die nationale Durchsetzung der EU-Vorschriften.<sup>12</sup> Bei der Umsetzung spielt ferner eine Rolle, wie die in nationales Recht gegossenen EU-Vorgaben von Behörden, Personen und auch Unternehmen de facto angewandt bzw. gelebt werden.<sup>13</sup>

Das „Vergolden“ von EU-Recht ist nicht in jedem Fall möglich. Teilweise werden Regelungsbereiche auf EU-Ebene vollständig harmonisiert und damit abschließend geregelt, sodass für den nationalen Gesetzgeber kein (Handlungs-)Spielraum verbleibt, eine Gold-Plating-Praxis zu verfolgen. In anderen Fällen ist dies jedoch möglich. So hat „Gold-Plating“ mehrere Facetten. Es kann sich insbesondere darin äußern, dass<sup>14,15,16</sup>

- ein EU-Rechtsakt (für einige Regelungsbereiche) nur eine Mindestharmonisierung vorsieht. Die Mitgliedstaaten dürfen dann bei der Umsetzung in nationales Recht einen vorgegeben

<sup>10</sup> Europäischer Rat (2025), Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu Wettbewerbsfähigkeit und zum grünen und digitalen Wandel, 23. Oktober 2025.

<sup>11</sup> Ministerpräsidentenkonferenz (2025), Föderale Modernisierungsagenda, 4. Dezember 2025, Ziffer 221, Details s. [hier](#).

<sup>12</sup> EU-Kommission (2024), The future of European competitiveness, Part B – In-depth analysis and recommendations, Draghi report, September 2024.

<sup>13</sup> EU-Kommission (2025), COM(2025) 47, Mitteilung, Ein einfacheres und schnelleres Europa - Mitteilung über die Umsetzung und Vereinfachung, 11. Februar 2025.

<sup>14</sup> EU-Kommission (2020), COM(2020) 93, Mitteilung, Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, Brüssel, 10. März 2020.

<sup>15</sup> EU-Kommission (2024).

<sup>16</sup> Thomann, E., & Zhelyazkova, A. (2019), Moving beyond (non-) compliance: The customization of European Union policies in 27 countries, In Innovative approaches to EU multilevel implementation (pp. 17-36). Routledge.

Mindeststandard bzw. ein festgelegtes Mindestregelungsniveau nicht unterschreiten. Sie müssen jedoch auch nicht auf diesem Standard bzw. Niveau verharren, sondern können Anforderungen, Verpflichtungen oder Standards festlegen, die dieses Level überschreiten. Diese Mindestharmonisierung verschafft den Mitgliedstaaten mithin eine Flexibilität, die in der Regel vom Gesetzgeber auch erwünscht ist. In der Folge kommt es, wenn Mitgliedstaaten diese Flexibilität (aus-)nutzen, zu divergierenden Vorschriften in der EU und einer uneinheitlichen Rechtsanwendung;

- Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht einen breiteren Anwendungs- bzw. Geltungsbereich ansetzen, als es der EU-Rechtsakt verlangt. In der Folge sind in einzelnen Mitgliedstaaten mehr Akteure – z.B. Verbraucher oder Unternehmen – von bestimmten EU-Vorschriften betroffen als in anderen Mitgliedstaaten, die keinen breiteren Bereich festsetzen;
- Mitgliedstaaten einen EU-Rechtsakt bereits frühzeitig, also vor Ablauf einer im EU-Rechtsakt verankerten Frist, anwenden. In der Folge müssen betroffene Marktakteure die Vorgaben früher einhalten als Akteure in jenen Mitgliedstaaten, die sich für eine gerade noch „rechtzeitige“ Umsetzung entscheiden;
- Mitgliedstaaten bereits bestehende Regelungen auf nationaler Ebene, die über den Mindeststandard bzw. das Mindestniveau eines EU-Rechtsakts hinausgehen, beibehalten und sich im Rahmen der Umsetzung des Rechtsakts auf nationaler Ebene nicht aktiv dafür entscheiden, das Regelungslevel auf das Mindestlevel zurückzuschrauben. In der Folge entsteht potenziell ein Regulierungsgefälle zu anderen Mitgliedstaaten, die sich für die Orientierung am Mindestniveau entscheiden. Damit haben Unternehmen, die in dem Mitgliedstaat tätig sind, potenziell eine stärkere Regulierungslast zu tragen und sehen sich gegebenenfalls mit einem Wettbewerbsnachteil konfrontiert;
- Mitgliedstaaten, gewollt oder ungewollt, nationale Regelungen festlegen oder aufrechterhalten, obwohl EU-Recht einen Sachverhalt bereits (vermeintlich abschließend) regelt. In der Folge bestehen Gefahren einer doppelten Regulierung, von rechtlichen Friktionen oder auch von Rechtsunsicherheiten bzw. -unklarheiten;
- Mitgliedstaaten die Definitionen und Begrifflichkeiten, die ein EU-Rechtsakt einführt, bei ihrer nationalen Umsetzung oder Anwendung weiter oder enger auslegen als vorgesehen bzw. gewünscht. Dies kann insbesondere passieren, wenn die Definitionen und Begrifflichkeiten Interpretationsspielräume zulassen. Auch kann ein Fehlen von Definitionen und Begrifflichkeiten im EU-Recht begünstigen, dass sich die Mitgliedstaaten quasi gezwungen sehen, durch eigene Festlegungen für mehr Rechtsklarheit zu sorgen. In der Folge kommt es auch hier zu unterschiedlichen Regelungen im Binnenmarkt;
- Mitgliedstaaten aktiv darauf verzichten, die Regulierungstiefe auf den EU-Mindeststandard bzw. das EU-Mindestniveau herabzusetzen oder sie Wahlrechte zur Ausnutzung von Ausnahmeregelungen ungenutzt lassen, sodass eine Erfüllung über das minimal geforderte Level hinaus aufrechterhalten bleibt;
- Mitgliedstaaten in der Durchsetzung der EU-Vorschriften strengere Ansätze wählen als unbedingt nötig, etwa indem sie den Sanktionskatalog bei Nichteinhaltung der EU-Vorgaben strikter fassen, die Haftung enger auslegen oder die Beweislast schärfer regeln.

Der Normenkontrollrat bündelt diese verschiedenen Facetten des Gold-Plating in zwei Kategorien und unterscheidet zwischen einerseits „echtem Gold-Plating“, bei dem in der Umsetzung von EU-Recht eine Regelung „aktiv hinzugefügt“ wird und diese Zusatzregelung über das von der Richtlinie „notwendige Maß“ hinausgeht, sowie andererseits „passivem Gold-Plating“, bei dem der nationale



Gesetzgeber bei der Umsetzung von EU-Recht bestimmte Normen beibehält, die über das Richtlinien-niveau hinausgehen.<sup>17,18</sup>

Unabhängig von der Frage, ob Gold-Plating in den jeweiligen, genannten Facetten sinnvoll, geboten, unnötig oder schädlich ist, zeigt sich mithin eine große Bandbreite an Gestaltungsformen. Es existieren jedoch auch Grenzen des Gold-Plating. Die Mitgliedstaaten müssen sich in der „Ausübung“ der verschiedenen Facetten an bestimmte Grundsätze halten und haben keinen uneingeschränkten Handlungsspielraum. So dürfen die Mitgliedstaaten, sofern ein Sachverhalt in den Geltungsbereich des EU-Rechts fällt, keine Vorschriften erlassen, die etwa den EU-Verträgen, der EU-Grundrechte-Charta oder dem EU-Recht widersprechen. So dürfen sie dann z.B. den Zielen eines freien Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital nicht entgegenstehen. Ferner müssen jegliche Gold-Plating Maßnahmen auf nationaler Ebene mit den harmonisierten Mindestvorgaben übereinstimmen. Auch müssen sie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen und dürfen keiner Diskriminierung Vorschub leisten. Schließlich braucht es für ihre Implementierung bzw. Beibehaltung eine Rechtfertigung. So müssen sie im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ sein. Da zudem gilt, dass im Binnenmarkt die Unterschiede in den Rechtsvorschriften auf ein Minimum zu beschränken sind, grenzt dies den Handlungsspielraum zusätzlich ein. Auf dem Wege von Vertragsverletzungsverfahren ist die Kommission befugt, die Einhaltung dieser Grundsätze zur Einhegung von mitgliedstaatlichem Gold-Plating-Handeln zu kontrollieren.<sup>19,20</sup>

### 3 Gründe für Gold-Plating und für dessen Begrenzung bzw. Vermeidung

Aber welche – nachvollziehbaren und weniger nachvollziehbaren – Beweggründe gibt es für das „Veredeln“ bzw. das „Übererfüllen“ von EU-Recht und warum sind die Rufe nach einer Begrenzung bzw. Vermeidung so laut? Zunächst ist festzuhalten, dass die nationalen Gesetzgeber ein begründetes Interesse daran haben können, über das Mindestmaß eines EU-Rechtsakts hinauszugehen. Dieses Interesse kann insbesondere daher rühren, auf nationale, regionale oder auch lokale Besonderheiten Rücksicht nehmen zu wollen und so den dortigen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Auch kann der Wille bestehen, höhere Schutzstandards im Inland – z.B. im Hinblick auf die Wahrung von Rechten für die Verbraucher oder im Arbeitsrecht – zu gewähren und sich so von anderen Mitgliedstaaten „positiv“ abzuheben. Ferner kann Gold-Plating schlicht bedeuten, unklare EU-Vorgaben deutlicher zu fassen und es damit dafür einzusetzen, mehr Rechtssicherheit für die betroffenen Akteure einer Regelung zu schaffen und etwaige Regelungslücken zu schließen. Darüber hinaus kann Gold-Plating schlicht das Resultat politischer Zielsetzungen sein. Ein Verzicht auf eine Zusatzregelung würde in diesen Fällen bedeuten, diese Zielsetzungen aufzugeben oder hintanzustellen oder auch auf politischen Gestaltungsspielraum aktiv zu verzichten.<sup>21,22</sup>

Auf der anderen Seite wird „Gold-Plating“ regelmäßig auch eine nachteilige Wirkung zugeschrieben, die eine Begrenzung bzw. Vermeidung nachvollziehbar erscheinen lässt. So kann echtes und passives Gold-Plating zu inkohärenten Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten führen und somit dem Ziel der Etablierung eines Binnenmarkts entgegenstehen. Diese Inkohärenz wiederum kann

---

<sup>17</sup> Normenkontrollrat (2024), Was ist eigentlich: Gold-Plating, abrufbar [hier](#).

<sup>18</sup> Nach Auffassung des Normenkontrollrats liegt hingegen kein bzw. „unechtes Gold-Plating“ vor, wenn die Vorgaben einer EU-Richtlinie auf Sachverhalte Anwendung finden, „die die Richtlinie an sich nicht regelt“ [Normenkontrollrat (2024)].

<sup>19</sup> EU-Kommission (2020).

<sup>20</sup> EU-Kommission (2024).

<sup>21</sup> Normenkontrollrat (2024).

<sup>22</sup> Thomann, E., & Zhelyazkova, A. (2019).

Wettbewerbsverzerrungen Vorschub leisten und die Erbringung wirtschaftlicher Tätigkeiten innerhalb der EU und somit über Grenzen hinweg erschweren. Ferner kann das Vergolden von EU-Recht zusätzliche Kosten sowie administrative und bürokratische Lasten bei den von einer Vergoldungsregelung betroffenen Unternehmen verursachen, etwa wenn es sich in erweiterten Berichts- oder Dokumentationspflichten äußert. Dies ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) problematisch, die in der Regel über geringere Ressourcen – etwa personeller Art – zur Erfüllung von rechtlichen Anforderungen verfügen. Zudem kann eine Gold-Plating-Maßnahme, wenn sie mit Mehrkosten und Zusatzaufwänden verbunden ist, die Wettbewerbsfähigkeit von betroffenen Unternehmen schwächen, und zwar nicht nur gegenüber Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten, in denen die Praktik keine Geltung hat, sondern auch vis-a-vis Firmen aus Jurisdiktionen außerhalb der EU. Insgesamt kann Gold-Plating mithin auch die Position europäischer Unternehmen im globalen Wettbewerb schwächen. Als national verständliches, aber aus Binnenmarktsicht potenziell schädliches Gold-Plating können ferner strategische Vergoldungspraktiken verstanden werden, die darauf abzielen, inländische Unternehmen vor Wettbewerb zu schützen bzw. ihnen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, etwa indem Zusatzregeln etabliert werden, die nicht oder nur schwer von Unternehmen aus dem EU-Ausland erfüllt werden können.<sup>23,24,25</sup>

Ob ein bestimmtes Gold-Plating-Verhalten auf nationaler Ebene, sei es durch den nationalen Gesetzgeber oder durch Verwaltungshandeln, mithin als sachgerecht, förderlich oder zielführend zu betrachten ist, ist regelmäßig vom konkreten (Einzel-)Fall abhängig. Es kann genauso Fälle von „gerechtfertigtem“ oder „notwendigem“ Gold-Plating geben, wie es Fälle von „ungerechtfertigtem“ oder „unnötigem“ Gold-Plating geben kann. Eine pauschale Ablehnung erscheint wenig hilfreich. Vielmehr gilt es, beiden Formen der Veredelung von europäischem Recht adäquat Rechnung zu tragen und sich bei der politisch vorangetriebenen Begrenzung bzw. Vermeidung von Gold-Plating vordergründig auf die Fallgruppen zu konzentrieren, die gemeinhin als ungerechtfertigt bzw. unnötig einzustufen sind.

#### **Box: Praxisbeispiele**

Trotz klarem Bekenntnis gelang es den Bundesregierungen der letzten Jahre kaum, auf Gold-Plating zu verzichten<sup>26</sup>. Auch in der neuen Legislaturperiode tun sich die Koalitionspartner CDU/CSU und SPD schwer damit. Im Folgenden sei auf einige Beispiele verwiesen:

##### Beispiel 1: Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/222 über Verbraucherkreditverträge

Am 19. November 2023 ist die Richtlinie (EU) 2023/222 über Verbraucherkreditverträge (s. [cepAnalyse](#)) in Kraft getreten.<sup>27</sup> Sie musste bis zum 20. November 2025 in nationales Recht

<sup>23</sup> Normenkontrollrat (2024).

<sup>24</sup> Bundesrat (2024).

<sup>25</sup> CFA Society Poland (2024), Gold-Plating in EU capital market law: Regulatory practices in select jurisdictions, Dezember 2024.

<sup>26</sup> Ein Beispiel ist hier etwa die Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), welche im Mai 2018 in Kraft trat und das EU-Datenschutzrecht EU-weit harmonisieren sollte. Wie der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Gutachten aufzeigt, hat hier nationales Gold-Plating eine erhebliche Fragmentierung erzeugt. Dies gilt insbesondere aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten für die Aufsicht auf eine Vielzahl von Behörden auf nationaler Ebene und auf Ebene der Länder, was die Verwaltungskosten für Unternehmen erhöht und die Aufsichtseffizienz und -kohärenz schmälert. Zudem müssen sich Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind oder sein wollen, jeweils einzeln mit den jeweiligen Aufsichtsstrukturen und sonstigen nationalen Sonderregelungen auseinandersetzen, was der Stärkung des Binnenmarkts abträglich ist. [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025), Perspektiven für Morgen schaffen – Chancen nicht verspielen, Jahresgutachten, 12. November 2025].

<sup>27</sup> Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/48/EG.

umgesetzt sein. Im Juni 2025 legte das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie vor. Im September 2025 folgte der Gesetzentwurf.<sup>28</sup> Dieser enthielt dabei mehrere Regelungen, die als Gold-Plating aufgefasst werden können. Darunter fallen u.a. Vorgaben, wonach die Vorschriften der Richtlinie auch für Verbraucherkredite gelten sollen, die einen Betrag von 100.000 Euro überschreiten, auch wenn der Zweck dieser Kreditverträge nicht die Renovierung einer Wohnimmobilie ist.<sup>29,30,31</sup> Auch dass die Bundesregierung darauf verzichtet, bestimmte Kreditverträge in Form von Debitkarten mit Zahlungsaufschub und insbesondere Aufschübe im Zusammenhang mit Kreditkarten von den Vorschriften der Richtlinie auszunehmen, obgleich die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, dies zu tun, kann als passives Gold-Plating gewertet werden.<sup>32,33,34</sup>

Dies gilt auch für den Verzicht der Bundesregierung auf die Ausübung der Option, Kreditverträge, die die Form einer Überschreitung annehmen, von den Vorschriften der Richtlinie auszunehmen.<sup>35,36</sup>

Ferner will die Bundesregierung den unentgeltlichen Rechnungskauf in gewissen Fällen dem Verbraucherkreditrecht unterwerfen, nämlich dann, wenn ein Dritter involviert ist und die Forderung erwirbt. Ist kein Dritter involviert, ist dieser Rechnungskauf nicht erfasst und die Vorgaben der Richtlinie greifen nicht. Die Auslegung der entsprechenden Rechtsvorschrift in der Richtlinie kann als überschießend aufgefasst und in seiner strengen Ausformulierung als unnötiges und binnenmarktschädliches Gold-Plating interpretiert werden. Auf der anderen Seite gibt es hinsichtlich der genannten EU-Regelung Interpretationsspielraum. Eine Konkretisierung der Regelung auf nationaler Ebene kann dann auch zur Rechtsklarheit und Vermeidung von Rechtsunsicherheiten beitragen und notwendig sein. Sodann ist jedoch zu klären, ob die Konkretisierung in einer bürokratiefreundlichen

<sup>28</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 über Verbraucherkreditverträge, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 21/1851, 29. September 2025.

<sup>29</sup> Laut Art. 2 Abs. 2 lit. c gilt die Richtlinie nicht für Kreditverträge, bei denen der Gesamtkreditbetrag mehr als 100.000 Euro beträgt. Sie gilt jedoch nach Art. 2 Abs. 3 für Kreditverträge, bei denen der Gesamtkreditbetrag mehr als 100.000 Euro beträgt und die nicht durch eine Hypothek oder eine vergleichbare Sicherheit, die in einem Mitgliedstaat gewöhnlich für unbewegliches Vermögen genutzt wird, oder durch ein Recht an unbeweglichem Vermögen besichert sind, wenn der Zweck dieser Kreditverträge die Renovierung einer Wohnimmobilie ist.

<sup>30</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) und des Bankenfachverbands, abrufbar [hier](#).

<sup>31</sup> Der Bundesrat moniert, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung die EU-Vorgaben nicht 1:1 umsetzt, sondern in einer „nicht gebotenen“ überschießenden Weise. Die Bundesregierung entgegnet dem, dass „auch bei höheren Darlehenssummen ein Bedarf für entsprechende Schutzbestimmungen“ gibt und es „keinen sachlichen Grund [gibt], Verbraucherinnen und Verbrauchern diesen Schutz bei hohen Darlehenssummen künftig zu versagen“. [Deutscher Bundestag (2025), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2225 über Verbraucherkreditverträge – Drucksache 21/1851 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, abrufbar [hier](#)]

<sup>32</sup> Laut Art. 2 Abs. 5 können die Mitgliedstaaten Kreditverträge in Form von Debitkarten mit Zahlungsaufschub von der Anwendung dieser Richtlinie ausnehmen, die von einem Kredit- oder Zahlungsinstitut bereitgestellt werden, nach denen der Kredit binnen 40 Tagen zurückzuzahlen ist und die zinsfrei sind und bei denen nur geringe Gebühren für die Erbringung der Zahlungsdienstleistung anfallen. Erwägungsgrund 18 ergänzt dazu, dass es „sich bei Debitkarten mit Zahlungsaufschub um auf dem Markt gängige Kreditkarten, bei denen der Gesamtbetrag der Transaktionen zu einem im Voraus vereinbarten Zeitpunkt, in der Regel einmal im Monat, vom Konto des Karteninhabers abgebucht wird, ohne dass Zinsen zu zahlen sind. Die Mitgliedstaaten sollten bestimmte Kreditverträge in Form von Debitkarten mit Zahlungsaufschub von dieser Richtlinie ausnehmen können [...]“.

<sup>33</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) und der Interessengemeinschaft Kreditkarten, abrufbar [hier](#).

<sup>34</sup> Der Bundesrat fordert die Bundesregierung diesbezüglich dazu auf „im Sinne einer bürokratiearmen Umsetzung von EU-Recht“ auf die vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit nach Art. 2 Abs. 5 Gebrauch zu machen. Die Bundesregierung sieht jedoch keinen Anpassungsbedarf, da die „Nutzung der Ausnahmehypothese [...] eine erhebliche Schutzlücke insbesondere für sozial schwächere Verbraucherinnen und Verbraucher schaffen und das Überschuldungsrisiko erhöhen“ würde und Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen würde [Deutscher Bundestag (2025)].

<sup>35</sup> Nach Art. 2 Abs. 4 finden auf Kreditverträge in Form von Überschreitung lediglich Art. 18 der Richtlinie Anwendung, sofern die Mitgliedstaaten nichts anderes festlegen.

<sup>36</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen der Deutschen Kreditwirtschaft (DK), abrufbar [hier](#).



Form erfolgen kann.<sup>37,38</sup> Darüber hinaus verzichtet der Gesetzentwurf auf den Abbau von bestehenden Regelungen, die sogenannte Bündelungsgeschäfte erschweren, obgleich solche Geschäfte nach der EU-Richtlinie ausdrücklich erlaubt sein müssen. So wird moniert, dass der deutsche Gesetzgeber bestehende Regelungen im Versicherungsvertragsgesetz (§7a VVG zu Querverkäufen) aufrechterhält („Wartefrist bei Restschuldversicherungen“), wodurch eine Bündelung von Kreditvertrag und Restschuldversicherung zur gleichen Zeit verunmöglicht wird.<sup>39,40,41</sup>

#### Beispiel 2: Bankenrichtlinienumsetzungs- und Bürokratieentlastungsgesetz – BRUBEG

Im Juli 2024 ist die Richtlinie (EU) 2024/1619 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken in Kraft getreten.<sup>42</sup> Sie ist Teil des EU-Bankenpakets und muss von den Mitgliedstaaten bis Anfang 2026 umgesetzt werden. Im Oktober 2025 legte die Bundesregierung einen Entwurf für ein Bankenrichtlinienumsetzungs- und Bürokratieentlastungsgesetz (BRUBEG) vor, welches auch die genannte Richtlinie umsetzt.<sup>43</sup> Auch bei der Umsetzung dieser Richtlinie wurden Fälle von Gold-Plating erkannt. So wird beispielsweise darauf verwiesen, dass der deutsche Gesetzgeber nationale Regelungen beibehält, obgleich sie unionsrechtlich nicht zwingend erforderlich sind (Pflicht zur Zustimmung bei Kreditvergabe, § 15 Abs. 6 KWG).<sup>44</sup> Auch wird hervorgehoben, dass für die Umsetzung von bestimmten ESG-Anforderungen (§§ 26c und 26d KWG-E) kürzere Umsetzungsfristen für kleine und nicht-komplexe Banken gelten sollen, als es eine Leitlinie der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) vorsieht, die (unverbindliche) Vorgaben zum ESG-Risikomanagement macht (EBA/GL/2025/01).<sup>45</sup> Darüber hinaus wird etwa moniert, dass die Regelungen des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die (Berechnung von) Kapitalausstattungen von

<sup>37</sup> Nach Art. 2 Abs. 2 lit. h gilt die Richtlinie nicht für bestimmte Zahlungsaufschübe, bei denen „ein Warenlieferant oder Dienstleistungserbringer – ohne dass ein Dritter einen Kredit anbietet – dem Verbraucher eine Frist für die Bezahlung der von diesem Warenlieferanten gelieferten Waren oder von diesem Dienstleistungserbringer erbrachten Dienstleistungen einräumt“. Sie gilt nicht für Aufschübe, bei denen die Zahlung binnen 14 Tagen nach Lieferung erfolgen, keine Zinsen und Gebühren anfallen, sofern kein Dritter einen Kredit anbietet oder einen Zahlungsanspruch erwirbt. Die Bundesregierung will hier nun, dass der Rechnungsbuch dann erfasst ist, wenn ein Dritter den Kredit anbietet oder den Zahlungsanspruch erwirbt. Dieser Dritte kann auch ein konzerneigenes (Tochter-)Unternehmen sein.

<sup>38</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen der Otto Group, von Zalando SE, vom Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh) sowie vom Bitkom e.V., abrufbar [hier](#).

<sup>39</sup> Nach Art. 3 Ziff. 16 ist unter einem Bündelungsgeschäft „das Angebot oder den Abschluss eines Kreditvertrags in einem Paket gemeinsam mit anderen gesonderten Finanzprodukten oder -dienstleistungen [zu verstehen], bei dem der Kreditvertrag separat von dem Verbraucher abgeschlossen werden kann [...]“. Art. 14 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Bündelungsgeschäfte erlauben (müssen).

<sup>40</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen des Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und des Bankenfachverbands, abrufbar [hier](#).

<sup>41</sup> Interessanterweise moniert der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, dass durch die neue Verbraucherkreditrichtlinie die „Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für Ausnahmen oder flexible Gestaltungen [...] massiv beschnitten“ wurden. Er begrüßt und fordert mithin zwar an mehreren Stellen eine 1:1 Umsetzung (s. oben), zeigt sich aber gleichzeitig offen für mehr nationalen Spielraum und damit für Fragmentierung im europäischen Verbraucherkreditrecht und leistet damit etwaigen künftigen (un)erwünschten Gold-Plating-Praktiken Vorschub [Deutscher Bundestag (2025)].

<sup>42</sup> Richtlinie (EU) 2024/1619 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken.

<sup>43</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1619 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken und zur Entlastung der Kreditinstitute von Bürokratie (Bankenrichtlinienumsetzungs- und Bürokratieentlastungsgesetz – BRUBEG), 10. Oktober 2025.

<sup>44</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Bitkom e.V., abrufbar [hier](#).

<sup>45</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) und des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., abrufbar [hier](#).

Drittstaaten zweigstellen von Kreditinstituten überschießend seien und mithin das nach der Richtlinie geforderte Maß überschreiten würden.<sup>46</sup>

#### Beispiel 3: Änderung des Verbrauchervertrags- und des Versicherungsvertragsrechts

Im November 2023 wurde die Richtlinie (EU) 2023/2673 in Bezug auf im Fernabsatz geschlossene Finanzdienstleistungsverträge (s. [cepAnalyse](#)) verabschiedet.<sup>47</sup> Hier gilt eine Umsetzungsfrist bis zum 19. Dezember 2025. Ende September 2025 legte die Bundesregierung einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verbrauchervertrags- und des Versicherungsvertragsrechts vor. Mit diesem soll die Richtlinie (EU) 2023/2673 umgesetzt werden.<sup>48</sup> Auch hierbei gibt es Gold-Plating-Vorwürfe. So wird z.B. hervorgehoben, dass die Vorgaben über die fristgerechte Ausübung und Abgabe einer Widerrufserklärung nicht richtlinienkonform erfolgt, sondern über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht.<sup>49</sup> Zudem wird etwa moniert, dass eine Regelung im BGB über die Rechtsfolgen des Widerrufs von Verträgen über Finanzdienstleistungen und insbesondere § 357 b Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BGB zu den Pflichten eines Verbrauchers zur Zahlung von Wertersatz für eine bis zum Widerruf erbrachte Dienstleistung aufrechterhalten bleibt – der Verbraucher muss der Erbringung der Dienstleistung vor Ende der Widerrufspflicht „ausdrücklich“ zugestimmt haben –, obgleich diese Ausdrücklichkeit von der Richtlinie nicht gefordert werde.<sup>50</sup> Darüber hinaus wird auch eine überschießende Regelung im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Bereitstellung einer elektronischen Widerrufsfunktion bei Fernabsatzverträgen moniert. Hier wird hervorgehoben, dass die Richtlinie (EU) 2023/2673 zwar vorschreibe, dass Unternehmer bei Fernabsatzverträgen, die über eine Online-Benutzeroberfläche geschlossen werden, zwar sicherstellen müssten, dass der Verbraucher den Vertrag auch widerrufen kann, indem er eine Widerrufsfunktion benutzt. Jedoch bedeute diese Vorgabe der EU-Richtlinie nicht automatisch, dass dieser Widerruf auf derselben Online-Benutzeroberfläche zu erfolgen habe. Dies schreibt der Gesetzentwurf der Bundesregierung allerdings vor. Daher gehe der Entwurf über die Vorgabe der EU-Richtlinie hinaus.<sup>51</sup>

#### Beispiel 4: Umsetzung der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung

Im Dezember 2024 wurde die Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (s. [cepAdhoc](#)) verabschiedet.<sup>52</sup> Ende September 2025 hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 vorgelegt.<sup>53</sup> Die Umsetzung der Richtlinie hätte bereits spätestens am 6. Juli 2024 erfolgen sollen. Sie findet demnach nun verspätet statt und geht dabei auch bereits, teilweise und soweit möglich, auf die laufenden Überarbeitungen der Richtlinie im Rahmen des sogenannten Omnibus-Pakets zur Nachhaltigkeit (s. [cepAdhoc](#)) ein. Auch im Hinblick auf die Umsetzung dieser Richtlinie wurden Gold-Plating-

<sup>46</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Verbands der Auslandsbanken in Deutschland e.V., abrufbar [hier](#).

<sup>47</sup> Richtlinie (EU) 2023/2673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/83/EU in Bezug auf im Fernabsatz geschlossene Finanzdienstleistungsverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/65/EG.

<sup>48</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verbrauchervertrags- und des Versicherungsvertragsrechts sowie zur Änderung des Behandlungsvertragsrechts, Drucksache 21/1856, 29. September 2025.

<sup>49</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Bitkom e.V., abrufbar [hier](#).

<sup>50</sup> S. dazu etwa Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft (DK), abrufbar [hier](#).

<sup>51</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Handelsverband Deutschland (HDE), abrufbar [hier](#).

<sup>52</sup> Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen.

<sup>53</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung, Drucksache 21/1857, 29. September 2025.

Praktiken erkannt. So wird etwa darauf hingewiesen, dass der deutsche Gesetzgeber einen vermeintlichen Übersetzungsfehler der Richtlinie (prepare ≠ aufstellen) ohne Weiteres übernimmt, wodurch Kapitalgesellschaften ihren um Nachhaltigkeitsinformationen erweiterten Lagebericht in einem einheitlichen elektronischen Berichtsformat „aufstellen“ statt „erstellen“ müssen. Die Unterscheidung hat erhebliche praktische Relevanz. Das Abstellen auf das „Aufstellungs“-Erfordernis wird hier als nicht richtlinienkonform und letztlich als Gold-Plating gewertet.<sup>54</sup> Zudem gibt es Vorbehalte gegenüber der vorgesehenen Verpflichtung zur Unterrichtung der Arbeitnehmervertreter über die Inhalte des Nachhaltigkeitsberichts durch alle Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs einer Kapitalgesellschaft. Die Richtlinie stellt hier nur auf die Unternehmensleitung ab; insbesondere „der zentralen Leitung oder jeder anderen besser geeigneten Leitungsebene“. Das Umsetzungsgesetz enge mithin den Spielraum in nicht richtlinienkonformer Weise ein, was ebenfalls als Gold-Plating betrachtet werden kann.<sup>55</sup> Als weiteres Beispiel können die Vorgaben zur Prüfung bzw. Bestätigung der Nachhaltigkeitsberichterstattung gelten. Nach der Richtlinie können Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften diese Tätigkeiten ausüben. Sie hält es darüber hinaus für „wünschenswert“, dass die berichtspflichtigen Unternehmen – neben Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften – auch auf die Dienste von sogenannten „unabhängigen Erbringern von Bestätigungsleistungen“ zurückgreifen können sollten und eröffnet daher den Mitgliedstaaten die Option, auch diese Erbringer für die Abgabe eines Bestätigungsurteils akkreditieren zu dürfen. Der deutsche Gesetzgeber verzichtet auf die Ausübung dieses Mitgliedstaatenwahlrechts und verharret mithin auf dem Mindestumsetzungsniveau der Richtlinie und verzichtet damit de facto auf ein erlaubtes Gold-Plating, welches jedoch ggf. aus Gründen der Stärkung des Wettbewerbs auf dem Prüfermarkt als erwünscht betrachtet werden könnte.<sup>56</sup>

#### Beispiel 5: Umsetzung der NIS-Richtlinie

Am 14. Dezember 2022 wurde die Richtlinie (EU) 2022/2555 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union (im Folgenden: NIS-2-Richtlinie, s. [cepAdhoc](#)) verabschiedet.<sup>57</sup> Die Richtlinie trat am 17. Oktober 2024 in Kraft und musste von den Mitgliedstaaten auch bis zu diesem Datum umgesetzt werden. Im September 2025, und damit deutlich verspätet, legte die Bundesregierung einen Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie vor.<sup>58</sup> Auch hier wurde von Seiten der Interessenträger ein Abweichen von einer 1:1 Umsetzung der Richtlinie erkannt. So wurde etwa hervorgebracht, dass als „wichtige Einrichtungen“ nach dem Gesetzesentwurf auch Einrichtungen gelten sollen, die – wenn sie bestimmte Schwellenwerte zur Mitarbeiterzahl, zum Jahresumsatz und zur Jahresbilanzsumme überschreiten und der Art von Einrichtungen nach Anlage 1 und 2 der Richtlinie entsprechen – anderen natürlichen oder juristischen Personen entgeltlich Waren oder Dienstleistungen anbieten. Hier wird eine „nationale Verschärfung“ erkannt, die „über die ursprüngliche Intention der EU-Richtlinie hinausgeht“.<sup>59</sup> Darüber hinaus wurde eine Überregulierung für Betreiber von Rechenzentrumsdiensten moniert, welche als Anbieter einer

<sup>54</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen des Deutschen Aktieninstituts e.V., des Verbands Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), des Verbands der Elektro- und Digitalindustrie (ZVEI) und der Stiftung Familienunternehmen und Politik, abrufbar [hier](#).

<sup>55</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Deutschen Aktieninstituts e.V., abrufbar [hier](#).

<sup>56</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Verbands der Elektro- und Digitalindustrie (ZVEI), abrufbar [hier](#).

<sup>57</sup> Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie).

<sup>58</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie und zur Regelung wesentlicher Grundzüge des Informations-sicherheitsmanagements in der Bundesverwaltung, Drucksache 21/1501, 08.09.2025

<sup>59</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Bitkom e.V., abrufbar [hier](#).

wesentlichen Einrichtung nach der Richtlinie gelten. Hier wird hervorgehoben, dass der deutsche Gesetzgeber als „Rechenzentrumsdienst“ auch die Bereitstellung von „allen benötigten Anlagen und Infrastrukturen, insbesondere für die Stromverteilung und die Umgebungskontrolle“ betrachtet, obwohl die Richtlinie dies nicht explizit verlangt. Dies würde „über die Anforderungen der EU hinausgehen“. <sup>60</sup> Zudem dehne der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich der Richtlinie auch an anderer Stelle aus. So schreibt die Richtlinie vor, dass diese für bestimmte Einrichtungen gilt, die als mittlere Unternehmen gelten oder die Schwellenwerte für mittlere Unternehmen überschreiten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung definiert nun „mittlere Unternehmen“ weiter als es die Richtlinie, bzw. die Empfehlung der Kommission zur Definition von Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, auf die die Richtlinie diesbezüglich verweist, verlangt. In der Folge erfasst das deutsche Gesetz mehr Unternehmen bzw. Einrichtungen als unbedingt nötig, was einer 1:1 Umsetzung des EU-Rechtsakts entgegensteht. <sup>61,62</sup>

#### 4 Strategien zur Begrenzung bzw. Vermeidung von unerwünschtem Gold-Plating

Gold-Plating kann, wie oben beschrieben, positive und negative Facetten haben. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es demnach auch kein faktisches Verbot der entsprechenden Praktiken oder auch sonstige rechtlich verbindliche Vorkehrungen zu deren Beschränkung. Allenfalls existieren Empfehlungen, Leitlinien oder auch Selbstverpflichtungen <sup>63</sup>, die darauf abzielen, Gold-Plating zu vermeiden. Auch existieren oftmals keine detaillierten und/oder breit akzeptierten Definitionen der Veredelung von EU-Recht, sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene. <sup>64</sup> In der Folge mangelt es auf beiden Ebenen regelmäßig an einem gemeinsamen Verständnis über (sinnvollem bzw. erwünschtem und weniger sinnvollem bzw. unerwünschtem) Gold-Plating. Deutschland bildet hier keine Ausnahme. Die Bundesregierung bekennt sich zwar dazu, bei der Umsetzung von EU-Recht dafür Sorge tragen zu wollen, dass sie „effektiv, bürokratiarm und im Sinne der Fortentwicklung des Europäischen Binnenmarktes erfolgt“. <sup>65</sup> Abseits solcher, wiederkehrender Bekenntnisse, verzichtet der deutsche Gesetzgeber jedoch (bisher) auf eindeutige und insbesondere verbindliche Vorgaben im Hinblick auf die nationale Umsetzung von EU-Recht. <sup>66</sup>

Doch was wären richtungsweisende und vor allem zielführende Strategien zur Begrenzung bzw. Vermeidung von unerwünschtem Gold-Plating? Hierzu nachfolgend einige Überlegungen:

<sup>60</sup> S. dazu etwa Stellungnahmen des Bitkom e.V. und des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI), abrufbar [hier](#).

<sup>61</sup> S. dazu etwa Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI), abrufbar [hier](#).

<sup>62</sup> Am 13. November 2025 hat der Bundestag das NIS-II Umsetzungsgesetz (mit Anpassungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung) verabschiedet (s. [hier](#)).

<sup>63</sup> Zum Beispiel hat sich die Landesregierung von Baden-Württemberg mit den Kommunalen Landesverbänden sowie Wirtschafts- und Finanzverbänden im Juli 2023 auf eine Entlastungsallianz Baden-Württemberg verständigt. Diese umfasst auch ein zweites Entlastungspaket, welches im Juli 2024 präsentiert wurde. Diese enthält eine „Selbstverpflichtung“ der Landesregierung, wonach „bei künftigen Gesetzesentwürfen, Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung EU- und bundesrechtlicher Vorgaben die bürokratischen Belastungen geringgehalten werden“ sollen. [s. [hier](#)]

<sup>64</sup> CFA Society Poland (2024), Gold-Plating in EU capital market law: Regulatory practices in select jurisdictions, Dezember 2024.

<sup>65</sup> Bundestag (2024).

<sup>66</sup> CFA Society Poland (2024)

## 4.1 Klassifizierung von Gold-Plating-Praktiken

Zunächst erscheint es wesentlich, zu einem einheitlichen Verständnis von Gold-Plating zu gelangen. Hierfür wäre die Etablierung eines Klassifizierungssystems zielführend, vorzugswürdig auf europäischer Ebene. Im Rahmen dieses Systems sollten als erster Schritt Praktiken, die ganz allgemein als Gold-Plating-Praktiken zu werten sind, klar und eindeutig definiert werden. Dabei sollte explizit zwischen den verschiedenen Formen, Zwecken und Zielen einzelner Praktiken unterschieden und verschiedene Kategorien von Gold-Plating-Praktiken gebildet werden. Um die Unterscheidung zu veranschaulichen, sollten ferner für jede der Kategorien möglichst mehrere Beispielfälle aus der Praxis angeführt werden. Auch sollte ein solches Klassifizierungssystem auf Grenzfälle eingehen, bei denen die Zuordnung zu einzelnen Kategorien misslingt bzw. eine Zuordnung zu mehreren Kategorien geboten erscheint. Ein solches Klassifizierungssystem würde als erster zentraler Orientierungsanker für (nationale, regionale oder lokale) Gesetzgeber, Verwaltungen und (Aufsichts-)Behörden und als Fundament für eine strukturierte und sachdienliche Diskussion fungieren. Die Liste der (Kategorien von) Gold-Plating-Praktiken sollte möglichst um Erläuterungen zu Fällen ergänzt werden, die „vermeintlich“ als solche gewertet werden könnten, die jedoch nicht darunterfallen (sollten).

## 4.2 Erwünschtes vs. unerwünschtes Gold-Plating

In einem zweiten Schritt sollte geklärt werden, welche (Kategorien von) Gold-Plating-Praktiken als allgemein akzeptabel, wünschenswert oder auch gerechtfertigt zu betrachten sind und welche Praktiken als nicht akzeptabel, unerwünscht oder ungerechtfertigt. Diese Unterscheidung ist geboten, da eine pauschale Ablehnung aller möglichen Praktiken weder sachgerecht noch zielführend wäre. Nicht jede vermeintliche „Übererfüllung“ eines EU-Rechtsakts ist schädlich und führt zwangsläufig zu mehr Bürokratie, Wettbewerbsnachteilen oder einer übermäßigen Fragmentierung im Binnenmarkt. Vielmehr gilt es sich bei der „Bekämpfung“ von Gold-Plating auf jene Fallkonstellationen zu konzentrieren, die diese nachteiligen Wirkungen zeitigen. Die Klarstellung der erwünschten bzw. unerwünschten Praktiken sollte möglichst innerhalb des in Kapitel 4.1 genannten Klassifizierungssystems erfolgen. Dabei sollte die Einstufung jeweils begründet werden (z.B. eine Praxis (der Kategorie) x ist unerwünscht, weil damit regulatorische Arbitrage begünstigt wird oder übergebührlige Wettbewerbsnachteile für Unternehmen im Inland entstehen). Dies schafft Transparenz und Verlässlichkeit über den (politischen) Fokus bei der Umsetzung von EU-Recht.

## 4.3 Hinweise zum Harmonisierungscharakter einzelner EU-Rechtsvorschriften

Eine breit vertretene Forderung zur Vermeidung von Gold-Plating ist die Forderung nach einer Fokussierung auf die Nutzung von EU-Verordnungen statt von EU-Richtlinien, um eine Vollharmonisierung statt nur einer teilweisen (Mindest-)Harmonisierung von EU-Recht zu erzielen.<sup>67</sup> Dieser Forderung, die der unterschiedlichen und gegebenenfalls übererfüllenden Umsetzung in nationales Recht in hohem Maße vorbeugt, gilt es sich anzuschließen. Insbesondere dann, wenn der EU-Gesetzgeber jedoch am Rechtsetzungsinstrument einer Richtlinie festhält (und ggf. auch aus Kompetenzgründen festhalten muss), wäre eine Maßnahme hilfreich. So ist darüber nachzudenken, ob die EU-Kommission bei der Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags, sofern es sich dabei um eine Richtlinie handelt, künftig eine Erklärung beifügen sollte, welche der in dem Vorschlag verankerten Artikel sie als abschließend auffasst und bei welchen sie den Mitgliedstaaten Spielraum überlassen will. So würde Transparenz

---

<sup>67</sup> Siehe etwa Enrico Letta, der Verordnungen als Eckpfeiler für die Verwirklichung von Harmonisierungen im Binnenmarkt betrachtet und fordert, dass die EU-Institutionen bei der Ausarbeitung von verbindlichen Vorschriften für den Binnenmarkt Verordnungen Vorrang einräumen sollten [Letta, E. (2024), Much more than a market, April 2024].



darüber geschaffen, bei welchen Vorschriften die Kommission, auch abseits von expliziten Mitgliedstaatswahlrechten, Gold-Plating grundsätzlich erlauben würde bzw. gewillt ist, sie zumindest zuzulassen (wenn auch ggf. nicht aktiv zu unterstützen). Will sie den Mitgliedstaaten Gold-Plating ermöglichen bzw. grundsätzlich erlauben, sollte sie dies zudem explizit begründen. Im Rahmen der Verhandlungen zu dem jeweiligen Legislativvorschlag sollten sich sodann die Gesetzgeber – der Rat und/oder das Europäische Parlament – (jeweils) aktiv dazu positionieren müssen, ob sie der vorgeschlagenen Einordnung der Kommission zustimmen oder nicht. Im letzteren Fall sollten sie ihrerseits Transparenz über ihre (geänderte) Einstufung walten lassen und Abweichungen möglichst begründen. Am Ende eines Verhandlungsprozesses müsste sodann hinreichend Klarheit auf Seiten der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments darüber herrschen, welche spezifischen und geeinten EU-Vorschriften auf nationaler Ebene noch im Sinne eines Gold-Plating konkretisiert werden dürfen und bei welchen Vorgaben dies nicht der Fall sein sollte. Einigen sich die Gesetzgeber auf eine spezifische Gold-Plating-Möglichkeit, sollte der Spielraum auf nationaler Ebene ferner insofern konkretisiert werden, dass ersichtlich wird, in welchem Rahmen diese erfolgen kann, d.h. insbesondere, wo etwaige Grenzen des diskretionären Handlungsspielraums auf nationaler Ebene liegen.

#### 4.4 Leitfäden für die nationale Umsetzung

Regelmäßig gibt es auch nach Verabschiedung von EU-Recht offene Fragen, etwa im Hinblick auf die Interpretation bzw. die genaue Auslegung bestimmter Vorschriften. Bleiben diese Fragen unbeantwortet, besteht die Gefahr, dass die Regelungen in den Mitgliedstaaten – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – unterschiedlich umgesetzt werden, was eine unnötige und vermeidbare Fragmentierung im Binnenmarkt zur Folge hat. Daher wäre es zielführend – zeitnah nach Verabschiedungen insbesondere von EU-Richtlinien und rechtzeitig vor Ablauf der jeweiligen Frist für die nationale Umsetzung – Leitfäden für die nationale Umsetzung zu erstellen. Für die Erstellung dieser Umsetzungsleitfäden sollte die Kommission verantwortlich sein, dabei jedoch in engem Austausch mit dem EU-Gesetzgeber, also dem Europäischen Parlament und dem Rat, stehen. In den Leitfäden sollten etwaige offene Fragen beantwortet werden, welche insbesondere von den von einem EU-Rechtsakt betroffenen Akteuren (d.h. Verbraucher, Unternehmen, Behörden etc.) oder den für die nationale Umsetzung verantwortlichen Stellen gestellt werden können. Zwar können die Leitfäden nicht (rechts-)verbindlich sein und sie können auch eine abweichende Interpretation/Auslegung nicht verunmöglichen. Gleichwohl können sie eine wertvolle Richtschnur darstellen und einen Beitrag für eine einheitlichere und konsistentere nationale Umsetzung von EU-Recht leisten.<sup>68</sup>

#### 4.5 Offenlegung und Begründung von 1:1- vs. Gold-Plating-Umsetzung

Die Mitgliedstaaten sollten künftig bei der Umsetzung von EU-Recht offenlegen (müssen), ob eine spezifische, neu eingeführte nationale Regelung explizit aus dem EU-Recht rührt oder nicht, z.B. in Form von Entsprechungstabellen („compliance tables“). Ist die „Ursache“ einer Regelung das EU-Recht, sollte der nationale Gesetzgeber sodann darlegen, ob die Regelung – nach seinem Verständnis – 1:1 umgesetzt wird und er damit keine Abweichung von den Vorgaben auf europäischer Ebene plant. Ist dies der Fall und liegt mithin aus Sicht des nationalen Gesetzgebers eine solche, gold-plating-ferne Umsetzung vor, sollte dies im Gesetzentwurf entsprechend hervorgehoben werden. Bei der

---

<sup>68</sup> Das seit dem Frühjahr 2025 zur Verfügung stehende IT-Tool der Kommission in Form eines Umsetzungsfahrplans sowie die Erarbeitung von Standardvorlagen mit Erläuterungen zu den Umsetzungsverpflichtungen sind hierzu ein wertvoller erster Schritt [EU-Kommission, COM(2025) 871, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Simplification, Implementation and Enforcement, 22. Oktober 2025.

Beurteilung, ob Gold-Plating vorliegt bzw. vorliegen könnte, sollte sich der nationale Gesetzgeber an der Definition/Klassifizierung solcher Praktiken – siehe Kapitel 4.1 – orientieren.

Rührt eine Regelung aus dem EU-Recht und soll sie nicht 1:1 umgesetzt werden, sollte der nationale Gesetzgeber auch hierauf im Gesetzentwurf hinweisen und darlegen, warum es sich nach seinem Verständnis um Gold-Plating handelt und wo sich die geplante spezifische Praktik im Klassifizierungssystem verorten lässt, d.h. insbesondere, in welche Kategorie von Gold-Plating die Umsetzung einer Vorschrift fällt. Auch sollten sie begründen müssen,

- warum sie der Auffassung sind, auf eine 1:1-Umsetzung verzichten zu können,
- warum sie in dem konkreten Fall Gold-Plating betreiben wollen,
- welchen Zweck die Gold-Plating-Praktik erfüllen soll,
- warum es keine zielführenderen Alternativen zu dem avisierten Vorgehen gibt, und

Unabhängig davon, in welche Kategorie eine Gold-Plating Praktik eingeordnet wird, sollte der nationale Gesetzgeber darüber hinaus möglichst auch eine Folgenabschätzung abgeben und die potenziellen positiven und negativen Auswirkungen der Maßnahme darlegen.

Da zu erwarten wäre, dass nationale Gesetzgeber nur ungern öffentlich zugeben würden, dass sie auf eine Praktik zurückgreifen, die allgemein als „nicht akzeptabel, unerwünscht oder ungerechtfertigt“ klassifiziert wurde, sollten sie auch darlegen, wie sie zu der Einschätzung gelangen, eine Praktik in einer bestimmten Kategorie zu verorten. Die breite Öffentlichkeit könnte auf Basis dessen ein Urteil darüber fällen, ob sie diese Einschätzung teilt bzw. die Argumente des nationalen Gesetzgebers für valide hält. Von diesen Transparenz- und Begründungspflichten könnte eine abschreckende Wirkung dahingehend ausgehen, dass nationale Regierungen bereits präventiv auf nicht akzeptables, unerwünschtes oder ungerechtfertigtes Gold-Plating verzichten, da es ihnen an Argumenten für ein solches Handeln mangelt. Gleichzeitig eröffnen die Transparenz- und Begründungspflichten auch die Chance, dass die Akzeptanz für als akzeptabel, wünschenswert oder auch gerechtfertigt zu betrachtende Gold-Plating-Praktiken steigt. Und nicht zuletzt können die Transparenz- und Begründungspflichten einen Beitrag dazu leisten, die Aufmerksamkeit und die Sensibilisierung beim nationalen Gesetzgeber für die Gold-Plating-Problematik zu steigern und es ließen sich Fälle vermeiden bzw. reduzieren, bei denen eine Nicht-1:1-Umsetzung unbeabsichtigt erfolgt.

Wird auf nationaler Ebene ein Gesetzesvorschlag zur Umsetzung von EU-Recht vorgelegt und stammt darin eine neue Regelung weder aus dem EU-Recht noch handelt es sich bei dieser um eine Gold-Plating-Praktik, wäre auch hierüber Transparenz wichtig. Denn dann würde ersichtlich, dass für diese Vorschrift der nationale Gesetzgeber selbst verantwortlich ist und er damit auch die Verantwortung für mit der Vorschrift verbundene Auswirkungen zu tragen hat. Damit würde auch ungerechtfertigtes „Brüssel-Bashing“ vermieden, also das Verantwortlichmachen der EU-Institutionen etwa für die Schaffung neuer bürokratischer Lasten.

## 4.6 Kein allgemeines Gold-Plating-Verbot

Neben der Auferlegung von Selbstverpflichtungen und dem Bekenntnis zum Verzicht auf Gold-Plating wird regelmäßig auch über ein explizites Verbot solcher Praktiken diskutiert<sup>69</sup>. Darauf sollte jedoch

---

<sup>69</sup> So äußerte beispielsweise der Landkreistag Baden-Württemberg in einer Stellungnahme an die neue Landesregierung und den neuen Landtag die Erwartung, dass eine bestehende Selbstverpflichtung „in eine gesetzliche Verpflichtung münden“ müsse und das Land Baden-Württemberg „zeitnah ein Anti-Gold-Plating-Gesetz“ beschließen solle [Landkreistag Baden-Württemberg (2025), Erwartungen der Baden-Württembergischen Landkreise an die neue Landesregierung und den neuen Landtag, September 2025].

verzichtet werden. Dies würde nicht nur eine zu weitgehende Selbstbeschränkung des nationalen Gesetzgebers bedeuten, sondern würde auch bedeuten, dass auch Abweichungen von EU-Recht unterbleiben müssten, welche als akzeptabel, wünschenswert oder gerechtfertigt gekennzeichnet wurden.

#### 4.7 Überprüfung des „Besitzstands“ an aus EU-Recht resultierenden nationalem Recht

Im Februar 2025 kündigte die Kommission als Teil der Vorlage ihres Arbeitsprogramms die schrittweise Überprüfung einzelner EU-Rechtsvorschriften oder ganzer Politikbereiche an. Im Rahmen dieser Eigenungsprüfungen soll nach und nach der gesamte EU-Rechtsbestand Stresstests unterzogen werden und auf Vereinfachungs-, Kostensenkungs- und Vereinheitlichungspotenzial abgeklopft werden.<sup>70</sup> Die Ergebnisse dieser Stresstests sollen in sogenannte Vereinfachungs- bzw. Omnibus-Paketen<sup>71</sup> aufgehen. Auch von Seiten zahlreicher europäischer Staats- und Regierungschefs gibt es die Forderung der „systematischen Überprüfung aller EU-Vorschriften, um überflüssige, übermäßige oder unausgewogene Regelungen zu identifizieren“ und auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.<sup>72</sup>

Die Bemühungen der Kommission und die Aufforderung der Staats- und Regierungschefs sind dabei in erster Linie darauf ausgerichtet, dass bestehende Rechtsvorschriften auf EU-Ebene durchforstet werden. Ein analoger Ansatz sollte jedoch auch auf nationaler Ebene erfolgen. Die Mitgliedstaaten sollten sich ein Beispiel an den nun vorangetriebenen Bemühungen der Kommission und des europäischen Gesetzgebers nehmen und ihrerseits auf nationaler Ebene Omnibus-Pakete schnüren.

Schwerpunkt dieser Übung sollte sein, den „Besitzstand“ an aus EU-Recht resultierenden nationalen Vorschriften zu überprüfen, d.h. eine systematische und gründliche Analyse bestehenden nationalen Rechts vorzunehmen, welches aus der Umsetzung von EU-Recht herrührt. Im Rahmen der Analyse sollte insbesondere geprüft werden, ob in den bestehenden Vorschriften auf nationaler Ebene Gold-Plating-Praktiken eingewoben sind, die, sofern sie als „nicht akzeptabel, unerwünscht oder ungerechtfertigt“ zu klassifizieren sind, abgebaut werden könnten. Mit diesem Schritt wäre es möglich, auch unsinniges Gold-Plating wieder einzufangen, das aus Umsetzungsprozessen resultiert, welche Regierungen zu verantworten haben, die nicht mehr im Amt sind. Der Ansatz wäre mithin ein Baustein, um bereits „veredeltes“ nationales Recht wieder zu „entedeln“. Dies erscheint geboten, da die Mitgliedstaaten sich in der Regel in ihrem Regierungshandeln auf „neues“ Recht bzw. die Umsetzung neuen (EU-)Rechts konzentrieren, und bestehendem „alten“ Recht nur wenig Aufmerksamkeit schenken.

Erste Schritte, die diese Strategie aufgreifen, scheint es nun zu geben. So einigte sich die Ministerpräsidentenkonferenz Anfang Dezember 2025 darauf, dass sie auch bestehende Übererfüllungen, die bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht entstanden sind, zurückführen wollen, sofern diese zu zusätzlichen bürokratischen Belastungen geführt haben.<sup>73,74</sup>

<sup>70</sup> EU-Kommission (2025), COM(2025) 47, Ein einfacheres und schnelleres Europa: Mitteilung über die Umsetzung und Vereinfachung, 11. Februar 2025.

<sup>71</sup> Im Jahr 2025 hat die Kommission bereits einige dieser Pakete vorgelegt, z.B. zur europäischen Nachhaltigkeits-, Verteidigungs- oder der Digitalgesetzgebung. Weitere sollen folgen.

<sup>72</sup> Brief von zahlreichen Staats- und Regierungschefs an die Präsidentin der EU-Kommission, 20. Oktober 2025.

<sup>73</sup> Ministerpräsidentenkonferenz (2025), Föderale Modernisierungsagenda, 4. Dezember 2025, Ziffern 45 und 46.

<sup>74</sup> Erste Gesetze, bei denen dies zur Geltung kommen soll, sind das Tierarzneimittel-, das Pflichtversicherungs- und das Bundesdatenschutzgesetz [Ministerpräsidentenkonferenz (2025)].

#### 4.8 Selbstbeschränkung der EU-Kommission und der EU-Gesetzgeber

Bei der Vorlage von Gesetzgebungsvorschlägen – insbesondere bei umsetzungsbedürftigen Richtlinienvorhaben – sollte die Kommission aktiv darauf hinarbeiten, nicht mit Wahl- und Optionsrechten für die Mitgliedstaaten zu arbeiten und Gold-Plating damit möglichst präventiv zu verhindern. Sind solche Rechte nicht Teil des Gesetzgebungsentwurfs, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese im verabschiedeten Rechtsakt im Anschluss an die Gesetzgebungsverhandlungen wiederfinden. Will sie solche Rechte dennoch einräumen, sollte sie diese explizit begründen und eine Folgenabschätzung dazu abgeben müssen. Gleichzeitig bedarf es auch einer Selbstbeschränkung der Vertreter des Europäischen Parlaments und des Rats auf die Formulierung von Wahl- und Optionsrechten zu verzichten, insbesondere wenn hiermit unerwünschten Gold-Plating-Praktiken Vorschub geleistet würde. Ein eher unrühmliches aktuelles Beispiel für die gegenteilige Entwicklung zeigt sich im Hinblick auf die Überarbeitung der Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme im Rahmen des EU-Pakets zum Krisenmanagement und zur Einlagensicherung (CMDI). So geht aus dem Verhandlungsergebnis hervor, dass Einlagen, die aus Immobilientransaktionen einer natürlichen Person im Zusammenhang mit privaten Wohnimmobilien stammen, über den sonst üblichen Betrag von 100.000 Euro geschützt sein sollen. Dies gilt dann, wenn die Transaktionen „kurzfristig“ abgeschlossen wurden oder abgeschlossen werden sollen. Die Mitgliedstaaten erhalten hier nicht nur die Möglichkeit einen Betrag von mindestens 500.000 Euro und maximal 2,5 Mio. Euro festzulegen – d.h. jeder Mitgliedstaat wird mutmaßlich eine andere Höhe definieren –, der für einen Zeitraum von sechs Monaten gilt, sondern sie dürfen jeweils auch auf mitgliedstaatlicher Ebene definieren, was unter „kurzfristig“ zu verstehen ist.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments (2025), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/49/EU im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Einlagensicherung, die Verwendung der Mittel aus Einlagensicherungssystemen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Transparenz, Vorläufige Trilogeeinigung, Stand 5. November 2025, abrufbar [hier](#).

## 5 Fazit

Der Abbau von Bürokratie hat mittlerweile auf vielen Ebenen höchste Priorität. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass neue Appelle formuliert und Forderungen gestellt werden und erste Schritte zur Entlastung der europäischen Unternehmen in Angriff genommen werden, etwa durch die Vorlage zahlreicher Omnibus-Pakete zur Regulierungsvereinfachung durch die EU-Kommission. Zwar spielt die Vermeidung von Gold-Plating als Element zur Reduzierung von Bürokratielasten für viele Unternehmen im Vergleich zu anderen Maßnahmen – z.B. der Abbau von Nachweis- und Dokumentationspflichten, die Reduktion von Verfahrensdauern oder die Absenkung von Datenschutzstandards – nur eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl sehen es die Mehrzahl der Unternehmen als wichtig an, hier substantielle Fortschritte zu erzielen<sup>76</sup>, zumal zwischen 36% und 67% der nationalen Gesetzgebung mittlerweile aus der Umsetzung von EU-Recht rührt.<sup>77</sup>

Im Rahmen dieser cepStudie wurden dazu mehrere Ideen präsentiert, die zeitnah implementiert werden sollen. Dabei sollte es nicht darum gehen, Gold-Plating in all seinen Facetten, wie vielfach gefordert, komplett zu unterbinden. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass es auf Praktiken beschränkt bleibt, die nach möglichst objektiven und einheitlichen Kriterien als allgemein akzeptabel, erwünscht und gerechtfertigt betrachtet werden können. All jene Praktiken, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sollten unterbunden werden, sowohl präventiv etwa durch mehr Transparenz und durch Implementierung von „comply or explain-Mechanismen“ als auch retrospektiv durch aktives Durchforsten des aktuellen Besitzstands an aus EU-Recht resultierenden nationalen Vorschriften. Hierdurch würde sichergestellt, dass die „Veredelung“ von EU-Recht nurmehr in begründeten Fällen stattfindet und das allgemeine Bewusstsein für die teils gravierende Nachteile, die von solchen Praktiken rühren können – unnötiger Bürokratieauswuchs, hinderliche Barrieren im Binnenmarkt, ungleiche Wettbewerbsbedingungen, Nachteile im globalen Wettbewerb, Markteintrittshindernisse etc.– zunimmt.

Maßgeblich für den Erfolg jeglichen Bemühens um eine Begrenzung und Eindämmung dürfte jedoch sein, den (Fehl-)Anreizen, die dazu führen, dass Gold-Plating trotz vielfacher gegenteiliger Bekenntnisse weiterhin Alltag ist, entgegenzutreten. Dies dürfte jedoch nicht trivial sein. Denn entsprechende Maßnahmen würden darauf hinauslaufen, der Politik Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu entziehen und es ihr zu erschweren, auf Partikularinteressen von Bürgern und Unternehmen einzugehen oder spezifische politische Zielsetzungen zu verfolgen.

---

<sup>76</sup> Industrie und Handelskammer (2025), IHK-Umfrage zur Bürokratiebelastung, September 2025, abrufbar [hier](#).

<sup>77</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025), S. 431.





**Autor:**

Philipp Eckhardt, Fachbereichsleiter Finanzmärkte und Informationstechnologien

[eckhardt@cep.eu](mailto:eckhardt@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4205 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.