



---

## Sachstand

---

### **Die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats bei der Umsetzung von EU-Richtlinien**

Rechtsgrundlage, Aufgaben und Zusammensetzung

---

**Die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats bei der Umsetzung von EU-Richtlinien**  
Rechtsgrundlage, Aufgaben und Zusammensetzung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 037/23  
Abschluss der Arbeit: 31.03.2023  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einführung

Dieser Sachstand befasst sich mit der Rolle des Nationalen Normenkontrollrats bei der Umsetzung von EU-Richtlinien, insbesondere im Hinblick auf das sogenannte Gold-Plating. Gold-Plating kann entweder als das Hinzufügen einer Regelung zu einer Richtlinie beziehungsweise die über das notwendige Maß hinausgehend strenge Umsetzung der Richtlinie (sogenanntes echtes Gold-Plating) oder als die Anwendung von Richtlinien auf Sachverhalte, die die Richtlinie an sich nicht regelt (sogenanntes unechtes Gold-Plating) definiert werden.<sup>1</sup>

## 2. Der Nationale Normenkontrollrat

Richtlinien werden in Deutschland regelmäßig durch den Erlass von Gesetzen und Rechtsverordnungen umgesetzt.<sup>2</sup> Es gibt in Deutschland keine Institution, die explizit zum Auftrag hat, sicherzustellen, dass eine über die Minimalvorgaben einer EU-Richtlinie hinausgehende Umsetzung der Richtlinie nicht erfolgt. Allerdings räumt § 4 Abs. 1 Nr. 5 des [Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates \(NKRG\)](#)<sup>3</sup> dem **Nationalen Normenkontrollrat** ein **Prüfungsrecht** ein, dem auch die bei der **Umsetzung von EU-Recht** betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterliegen. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 5 NKRG kann sich die Prüfung auch auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der Frage erstrecken, inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden. Der Normenkontrollrat prüft im Rahmen dieses Prüfungsrechts auch, ob die Vorgaben 1:1 in deutsches Recht umgesetzt oder ob rechtliche Verschärfungen vorgenommen werden sollen.<sup>4</sup>

Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 NKRG überprüft der Nationale Normenkontrollrat die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Regelungsvorlagen des Bundesrates prüft der Nationale Normenkontrollrat, wenn sie ihm vom Bundesrat zugeleitet werden (§ 4 Abs. 4 Satz 2 NKRG). Er prüft gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 NKRG zudem Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten.

- 
- 1 Vgl. Payrhuber/Stelkens, „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EuR 2019, 190.
  - 2 Vgl. weiterführend dazu Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung vom 1. Juli 2015, Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien, PE 6 - 3000 - 78/15, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/417390/8d9af26a272e817131151cbca8af055c/PE-6-078-15-pdf-data.pdf>.
  - 3 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1899), zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites ÄndG vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/>.
  - 4 Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2022, Bürokratieabbau in der Zeitenwende - Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, S. 43, abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2022-jahresbericht.pdf? blob=publicationFile&v=6>.

Die vom Nationalen Normenkontrollrat verfasste Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf wird gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 NKRG dem Gesetzentwurf bei der Einbringung in den Bundestag beziehungsweise bei der Zuleitung an den Bundesrat beigefügt.

Bevor der Entwurf einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung zum Beschluss vorgelegt wird, hat das federführende Bundesministerium die von dem Gesetzentwurf betroffenen Bundesministerien und den Nationalen Normenkontrollrat im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit frühzeitig bei den Vorarbeiten und der Ausarbeitung einzubeziehen, **§ 45 Abs. 1 Satz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien**<sup>5</sup>.

Der Nationale Normenkontrollrat ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 NKRG beim Bundesministerium für Justiz eingerichtet. Er ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 nur an den **durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden** und in seiner Tätigkeit **unabhängig**. Der Nationale Normenkontrollrat hat gemäß § 1 Abs. 2 NKRG die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.

Der Nationale Normenkontrollrat besteht aus **zehn Mitgliedern** (§ 3 Abs. 1 Satz 1 NKRG). Der Bundesminister der Justiz schlägt sie gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 NKRG im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung dem Bundespräsidenten vor. Dieser beruft die Vorgeschlagenen nach § 3 Abs. 1 Satz 3 NKRG für eine Amtszeit von fünf Jahren. Eine erneute Berufung ist zulässig, § 3 Abs. 1 Satz 4 NKRG. Die Mitglieder sollen Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen (§ 3 Abs. 2 NKRG). Die Mitglieder dürfen gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 NKRG während ihrer Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat weder einer gesetzgebenden Körperschaft noch einer Bundesbehörde noch einer Landesbehörde angehören noch zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen und gemäß § 3 Abs. 3 Satz 3 NKRG auch nicht innerhalb des letzten Jahres vor ihrer Berufung zum Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats in einer solchen Stellung oder einem solchen Verhältnis gewesen sein. Ausnahmen sind nach § 3 Abs. 3 Satz 2 NKRG für Hochschullehrer zulässig. Das Bundesministerium der Justiz bestimmt gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 NKRG das den Vorsitz im Nationalen Normenkontrollrat führende Mitglied. Eine erneute Bestimmung dieses Mitglieds ist nach § 3 Abs. 4 Satz 2 NKRG nur einmal zulässig.

### 3. Politische Positionen zum sogenannten Gold-Plating

Eine rechtliche Vorgabe, nur die Minimalvorgaben von EU-Richtlinien umzusetzen, also ein Verbot von Gold-Plating, gibt es nicht. Es handelt sich um eine politische Frage. So fanden sich in den Koalitionsverträgen der die Bundesregierung tragenden Parteien der 17., 18. und 19. Wahlperiode

---

5 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 (GMBL 526), zuletzt geändert durch Art. 1 Beschl. vom 11. Dezember 2019 (GMBL 2020 S. 68), abrufbar unter: [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm).

---

Formulierungen, die darauf hindeuten, Gold-Plating zu vermeiden. So heißt es im [Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12 März 2018](#) mehrfach, EU-Recht sei 1:1 umzusetzen.<sup>6</sup>

Der [Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD für die 18. Legislaturperiode vom 16. Dezember 2013](#) forderte, EU-Vorgaben „eins zu eins“ umzusetzen, was auch „Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt“ sichere.<sup>7</sup>

Der [Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009](#) hält schließlich fest: „Eine über die EU-Vorgaben hinausgehende Umsetzung oder eine Verbindung mit anderen gesetzlichen Maßnahmen sollte grundsätzlich ausgeschlossen werden.“<sup>8</sup>

Im aktuellen [Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP für die 20. Legislaturperiode vom 07. Dezember 2021](#) gibt es keine dahingehende Bestimmung.<sup>9</sup>

\*\*\*

---

6 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 13, S. 64 und S. 137, abrufbar unter: [https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1).

7 Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD für die 18. Legislaturperiode vom 16. Dezember 2013, S. 15, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>.

8 Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der FDP für die 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009, S. 115, abrufbar unter: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038).

9 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP für die 20. Legislaturperiode vom 7. Dezember 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.