



***WIE KANN MAN DIE UMSETZUNG DER EU RICHTLINIEN
INS NATIONALE RECHT VEREINFACHEN UND HARMONISIEREN?***

***GUTE PRAKTIKEN UND KOOPERATION MÖGLICHKEITEN
ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH***

Bericht verfasst im Rahmen der Gruppenarbeit « thèmes d'observation »
des *Master européen de gouvernance et d'administration* (MEGA 2019-2020)

November 2019

Mehr Informationen zum MEGA-Programm: <http://www.mega-master.eu/fr/>

Gruppe B*

** Die in dieser Studie dargestellten Auffassungen entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen der Institutionen, denen die AutorInnen der Studie angehören.*

Tutoren :

Liza Bellulo, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Paris

Kathrin Petersen, Bundesministerium für Wirtschaft, Europaabteilung, Referat EB4

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Bestrebungen zur Rechtsangleichung nach Art. 2 des Vertrags von Aachen.....	3
1.1 Richtlinien und Handlungsspielräume	3
1.2 Einfluss nationaler Rahmenbedingungen auf Umsetzungsentscheidungen	5
1.3 Bestehende Ansätze zur Verwaltungsvereinfachung und Rechtsangleichung	8
1.4 Koordinierung innerhalb der EU-Umsetzungsfristen.....	11
2. Vorschläge für eine koordinierte Richtlinien-Umsetzung.....	12
2.1 Mögliche Ansätze und Sachbereiche für eine koordinierte Richtlinienumsetzung	12
2.1.1 Mögliche Ansätze für eine Koordinierung	12
2.1.2 Mögliche Sachbereiche für eine Koordinierung.....	13
2.2 Konkrete Vorschläge für den Koordinierungsprozess.....	17
2.2.1 Rolle des Deutsch-Französischen Ministerrats.....	17
2.2.2 Rolle der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung	18
Ergebnis.....	21

EINLEITUNG

Der am 22. Januar 2019 in Aachen unterzeichnete und nun ratifizierte Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (im Folgenden: Vertrag von Aachen oder Vertrag) eröffnet neue Wege für die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland und stellt diese in den Dienst der Europäischen Union.¹ Der Vertrag, der vom Präsidenten der Französischen Republik als „Konvergenzvertrag“² bezeichnet wurde, enthält u.a. Verpflichtungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften.³ In der gemeinsamen Erklärung anlässlich des 55. Jahrestages der Unterzeichnung des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit am 22. Januar 1963 hieß es daher, dass die beiden Staaten *„die Integration ihrer Volkswirtschaften unter Wahrung der Zuständigkeiten der verschiedenen institutionellen Ebenen jedes Staates vertiefen, insbesondere durch Förderung der bilateralen Harmonisierung ihrer Rechtsvorschriften und der koordinierten Anwendung des Gemeinschaftsrechts in beiden Ländern.“*

Art. 2 des Vertrags von Aachen sieht vor, dass Frankreich und Deutschland *„sich bei der Umsetzung von europäischem Recht in ihr nationales Recht“ abstimmen.“* Art. 2 des Vertrags umfasst mithin das gesamte europäische Recht, wie z.B. auch die Umsetzung von Beschlüssen des Europäischen Rates sowie von Rahmenbeschlüssen im Verteidigungsbereich. Diese Arbeit wird sich jedoch auf die Umsetzung von Richtlinien⁴ konzentrieren und hier einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen als Motor des Europäischen Wirtschaftsraums legen.

Gemäß Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erzielenden Ergebnisses verbindlich, wobei jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel der Umsetzung überlassen bleibt.⁵ Im Wesentlichen eröffnet eine Richtlinie daher im Gegensatz zur Verordnung einen Handlungsspielraum bei der „Umsetzung“, d.h. im Zuge der Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die für eine wirksame Einbeziehung der Richtlinie in die nationale Rechtsordnung durch die geeigneten Rechtsakte erforderlich sind.

Dieser Handlungsspielraum ist umso wichtiger in Anbetracht des insgesamt geringen Grads der Rechtsharmonisierung sowie der Tatsache, dass Richtlinien selbst oftmals verschiedene Optionen für ihre Umsetzung oder die Festlegung ihres Anwendungsbereichs, insbesondere in Bezug

1 Vgl. die Debatten im Bundestag zur Umsetzung des Vertrags von Aachen, Michael Roth, Staatsminister im Auswärtigen Amt: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19101.pdf#P.12290> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019): *„Aber es geht eben nicht nur um eine noch engere deutsch-französische Zusammenarbeit. Es geht auch darum, dass wir Mut machen für mehr Europa. Ich weiß, dass es auch kritische Fragen gibt. Ist das die neue deutsch-französische Dominanz? Wollt ihr uns sagen, wo es langzugehen hat? Mitnichten. Das, was wir in diesem erneuerten Vertrag jetzt angelegt haben, ist ein Angebot an alle Mitgliedstaaten in Nord und Süd, Ost und West, an die kleinen und die großen. Wir brauchen alle, und wir laden alle dazu ein, an einem stärkeren, solidarischeren, handlungsfähigeren Europa mitzuarbeiten. Dieses Angebot steht.“*

2 Le Figaro, « À Aix-la-Chapelle, Macron et Merkel se lient contre les populismes », Nicolas Barotte, 22. Januar 2019, <https://www.lefigaro.fr/international/2019/01/22/01003-20190122ARTFIG00151--aix-la-chapelle-macron-et-merkel-se-lient-contre-les-populismes.php> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

3 Siehe auch K. Scholl, Der Vertrag von Aachen, ZEuP 2019, S. 441 ff. sowie J. Ukrow, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts, ZEuS 2019, S. 3 ff.

4 Richtlinien können beispielsweise auf Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) basieren oder in einen anderen Bereich der EU-Kompetenz erlassen werden (z. B. auf der Grundlage von Art. 191 AEUV, wenn die Richtlinie hauptsächlich Umweltfragen betrifft).

5 In Bezug auf die Qualität des Umsetzungsaktes fordert der EuGH, dass die Mitgliedstaaten die Form und die Mittel so wählen, dass sie den *„effet utile“* der jeweiligen Richtlinie garantieren. Sie müssen daher die Richtlinien in verbindliche nationale Vorschriften umsetzen, die den Anforderungen an Rechtssicherheit und Transparenz entsprechen. Die gewählte Form und die gewählten Mittel müssen geeignet sein, um das in der Richtlinie festgelegte Ergebnis zu erreichen. Insbesondere muss die Umsetzung so präzise und klar sein, dass – falls eine Richtlinie dem Einzelnen Rechte verleiht – er sie wahrnehmen und gegebenenfalls vor Gericht geltend machen kann, vgl. R. Streinz, Europarecht, Rn. 487.

auf Schwellenwerte, vorsehen. Die genannten Rahmenbedingungen sowie der jeweilige nationale politische, sozioökonomische, rechtliche und administrative Kontext führen dazu, dass sich die Wahrscheinlichkeit für Divergenzen zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erhöht.

Frankreich und Deutschland sind sich der dadurch entstehenden Gefahr der Schwächung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und der Fragmentierung des Binnenmarkts bewusst und wollen die Möglichkeit einer besseren Angleichung ihrer Verfahren zur Umsetzung von Richtlinien in ihr nationales Recht prüfen. Diese Entscheidung steht im Einklang mit der Politik beider Regierungen, die auf die Vereinfachung und Harmonisierung der Rechtsordnungen beider Länder zielt, um den Erwartungen der Zivilgesellschaft und insbesondere der Wirtschaftsakteure gerecht zu werden. Art. 2 des Vertrags ist somit teilweise mit Art. 20 des Vertrags verknüpft, der vorsieht, dass „[b]eide Staaten [...] die Integration ihrer Volkswirtschaften hin zu einem deutsch-französischen Wirtschaftsraum mit gemeinsamen Regeln [vertiefen]. Der Deutsch-Französische Finanz- und Wirtschaftsrat fördert die bilaterale Rechtsharmonisierung, unter anderem im Bereich des Wirtschaftsrechts, und stimmt die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik regelmäßig ab, um so die Konvergenz zwischen beiden Staaten zu befördern und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu verbessern.“ Dennoch ist eine politische und diplomatische Flankierung dieses Prozesses erforderlich, damit konkrete Ergebnisse sowohl auf exekutiver als auch auf legislativer Ebene erzielt werden können.

Auch wenn Art. 2 des Vertrags von Aachen neue Möglichkeiten zur Förderung der regulatorischen Konvergenz eröffnet (vgl. Teil 1), erfordert eine bessere Koordinierung der Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht zunächst die Konzentration auf prioritäre Bereiche und Richtlinien sowie die Einbeziehung aller Beteiligten in den Entscheidungsprozess (vgl. Teil 2).

1. BESTREBUNGEN ZUR RECHTSANGLEICHUNG NACH ART. 2 DES VERTRAGS VON AACHEN

1.1 Richtlinien und Handlungsspielräume

Die Konstruktion der Richtlinie ist ihrem Wesen nach ein Kompromiss zwischen den Erfordernissen einheitlichen Rechts innerhalb der Europäischen Union und möglichst umfassender Wahrung nationaler Eigentümlichkeiten.⁶ Daher werden Richtlinien vor allem in solchen Sachbereichen vorgesehen, in denen es um Angleichung, nicht aber notwendig um Vereinheitlichung nationaler Rechte geht.⁷ Je geringer die Harmonisierungsintensität einer Richtlinie ist, desto größer ist der den Mitgliedstaaten zugestandene Spielraum bei der Umsetzung.⁸ Die Mindestharmonisierung ist dadurch charakterisiert, dass ein vertikaler Standard an Rechtsangleichung im Sinne eines „*gemeinschaftlichen Minimums*“⁹ vorgegeben wird.¹⁰ Den Mitgliedstaaten steht es frei, strengere Schutzvorgaben zu treffen, wie z.B. im Gesundheitsbereich oder im Umweltrecht. Eine fehlende Abstimmung der Mitgliedstaaten kann zu Abweichungen in den

6 Siehe I. Härtel, Handbuch europäische Rechtssetzung, S. 174.

7 Siehe Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische (EUV).

8 R. Streinz, Europarecht, Art. 114 AEUV, Rn. 45.

9 O. Remien, Mindestharmonisierung im Verbraucherschutzrecht – Stellungnahme, in: Everling/Roth (Hrsg.), Mindestharmonisierung, S. 184.

10 T. Jäger, Überschießende Richtlinienumsetzung im Privatrecht, S. 37 f.

jeweiligen Rechtsordnungen führen. Im Gegensatz dazu hindert eine sogenannte vollharmonisierende Richtlinie die Mitgliedstaaten daran, strengere oder weniger strenge Bestimmungen als die der Richtlinie in ihr nationales Recht einzuführen oder in ihrem nationalen Recht beizubehalten.

Die Bedingungen im Verhandlungsstadium der Richtlinie haben bereits einen entscheidenden Einfluss auf die durch die Richtlinie zugestandenen Spielräume sowie auf die Machbarkeit einer beabsichtigten zukünftigen Abstimmung bei der Richtlinienumsetzung zwischen Deutschland und Frankreich. Dabei wirken die Mitgliedstaaten in einem multiplen Bi- oder Multilateralismus, um im Verhandlungsstadium der Richtlinie Gemeinsamkeiten zu identifizieren. Besonders das bilaterale deutsch-französische Wirken ist intensiv und kann zu gemeinsamen Standpunkten führen. Gleichwohl äußern sich bereits in diesem Stadium Diskrepanzen, die auch dazu führen, dass die Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume aushandeln.

Gemäß des Informationsberichts vom 21. Dezember 2017 über die Möglichkeiten, eine überschießende Richtlinienumsetzung im französischen Recht zu verhindern, *„kommt es oft vor, dass Frankreich während der Verhandlungen über die Richtlinienvorschläge einen ehrgeizigen Standpunkt einnimmt als der, der schließlich durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten des Rats eingenommen wird. Die Unmöglichkeit, einen Kompromiss zu finden, führt häufig dazu, dass die Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume dadurch erlangen, dass Optionen oder Ausnahmeregelungen vorgesehen werden. Frankreich kann sodann diese Spielräume nutzen, um das bestehende Recht beizubehalten, das nicht als Standard durchgesetzt werden konnte[...] oder um strengere Vorgaben zu verabschieden.“*¹¹

Handlungsspielräume ergeben sich auch dadurch, dass auf europäischer Ebene auslegungsoffene Begrifflichkeiten in Kauf genommen werden, um einen Konsens zu erzielen. Ein Beispiel aus jüngster Zeit sind die Verhandlungen über die Urheberrechtsrichtlinie¹² und hier der Anwendungsbereich des in Art. 15¹³ der Richtlinie geregelten Leistungsschutzrechts zugunsten der Presse, der die *„Nutzung einzelner Wörter oder sehr kurzer Auszüge aus einer Presseveröffentlichung“* ausschließt. Der Anwendungsbereich muss daher präzisiert werden, auch auf die Gefahr hin, dass es bei fehlender Koordinierung zu Divergenzen zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten kommt. Mit Blick auf die Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten sieht Art. 17 der Richtlinie¹⁴ vor, dass der Diensteanbieter die Erlaubnis der Rechteinhaber einholt, damit er Werke öffentlich wiedergeben oder öffentlich zugänglich machen darf. In den Fällen, in denen Nutzer geschützte Inhalte ohne Erlaubnis hochladen, sind viele Bestimmungen zweideutig geblieben und lassen große Handlungsspielräume. Insbesondere soll der Diensteanbieter *„alle Anstrengungen unternommen“* haben, um die Erlaubnis des Rechteinhabers zu erhalten. Die Pflichten sind *„proportional zur Art, zum Publikum und zur Größe des Dienstes“*, ohne dass diese Begriffe näher ausgeführt werden.

¹¹ Informationsbericht über Möglichkeiten zur Bekämpfung der überschießenden Richtlinien-Umsetzung in französisches Recht, der der Nationalversammlung am 21. Dezember 2017 vorgelegt wurde.

¹² Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, ABl. L 130/92 vom 17. Mai 2019.

¹³ Art. 15 Abs. 1 S. 4 lautet: *„Die in unter Absatz 1 vorgesehenen Rechte gelten nicht für die Nutzung einzelner Wörter oder sehr kurzer Auszüge aus einer Presseveröffentlichung.“*

¹⁴ Art. 17 Abs. 4a lautet: *„Wird die Erlaubnis nicht erteilt, so ist der Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten für nicht erlaubte Handlungen der öffentlichen Wiedergabe, einschließlich der öffentlichen Zugänglichmachung, urheberrechtlich geschützter Werke oder sonstiger Schutzgegenstände verantwortlich, es sei denn der Anbieter dieser Dienste erbringt den Nachweis, dass er a) alle Anstrengungen unternommen hat, um die Erlaubnis einzuholen (...).“*

Die von der EU-Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen zur Richtlinienumsetzung haben die Aufgabe, die von der Kommission intendierte Begriffsauslegung und damit auch Richtlini-enanwendung sicher zu stellen. Die Übersetzung der Texte und die Komplexität der Verhandlungen führen hinsichtlich einiger Richtlinien zur Notwendigkeit einer Textauslegung. Die zur Erstellung der vorliegenden Gruppenarbeit geführten Experteninterviews¹⁵ haben gezeigt, dass diese Arbeitsgruppen eine Möglichkeit bieten, informell Kenntnisse über die im Nachbarland für die Umsetzung gewählte Ausrichtung zu erlangen.

1.2 Einfluss nationaler Rahmenbedingungen auf Umsetzungsentscheidungen

Frankreich und Deutschland gehen – wie in dieser Arbeit an konkreten Beispielen festgestellt wird – unterschiedlich mit den Umsetzungsspielräumen der Richtlinien um. Dies liegt unter anderem an politischen, sozio-ökonomischen, juristischen oder verwaltungsrechtlichen Faktoren. Vor allem die Politik und der öffentliche Diskurs haben in jedem Land entscheidenden Einfluss auf die Umsetzungsentscheidungen: *„Die Umsetzung europäischer Richtlinien wird oft durch scharfe politische Kontroversen begleitet. Der (...) Prozeß hängt also davon ab, inwieweit die betreffende Norm, oder ihre Interpretation im internen Recht, den Vorlieben der aktuell entscheidenden politischen Akteuren entspricht.“*¹⁶ Es gilt daher, eine Methode zur Koordinierung der Richtlinienumsetzung zu entwickeln, die diese Schwierigkeiten minimiert.

a. Unterschiedliche Verwaltungstraditionen

Die Umsetzungsentscheidungen spiegeln die Verwaltungstraditionen des jeweiligen Staats wider. Der Politikwissenschaftler *Knill* hebt hervor, dass die Verwaltungstraditionen eine bedeutende Rolle bei der Entscheidungsfindung der nationalen Akteure spielen. Sie bedingen deren Fähigkeit und die Fähigkeit der Verwaltung, sich – je nach Anpassungsdruck der europäischen Regelung auf die bestehenden nationalen Praktiken und Strukturen – die entsprechenden Reformen zu eigen zu machen.¹⁷ Nach *Knill* weist Deutschland nur eine begrenzte Verwaltungsflexibilität auf, die es erlaubt, eine Konformität mit den Forderungen der europäischen Regelung zu erreichen. Diese begrenzte Möglichkeit, Verwaltungsreformen durchzuführen, resultiert u.a. aus den zahlreichen im föderalen System vorgesehenen Vetorechten, aus fragmentierten Verwaltungsstrukturen und aus der Dominanz gesetzlicher und formeller Verfahren.¹⁸

In Frankreich macht die Vielzahl der Regelungsmöglichkeiten, die durch eine „starke“ zentralstaatliche Ebene genutzt werden, eine Anpassung an europäische Erfordernisse einfacher. Auf der anderen Seite bleibt diese Flexibilität dennoch begrenzt: Das Bestreben nach Anpassung soll nicht die in der französischen Verwaltung geltenden Grundprinzipien in Frage stellen.¹⁹

b. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen

Der jeweilige nationale juristische Rahmen – als ein verwaltungsstrukturelles Merkmal – bedingt ebenfalls die Umsetzungsentscheidungen. Deutschland und Frankreich weisen kontinentaleuropäische Verwaltungssysteme auf, die sich durch eine ausgeprägte Rechtsstaatskultur und

¹⁵ Siehe z.B. Experteninterview mit Dr. Andreas Zens, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Referat IIIa7 (u.a. Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Entsende-Richtlinie) vom 15. August 2019.

¹⁶ Auszug aus O. Treib, „Les conflits politiques en Allemagne autour de la transposition de la directive européenne contre le racisme“, *Critique internationale*, 2006/4 (Nr. 33), S. 27-38.

¹⁷ Vgl. Chr. Knill, *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, S. 2 ff.

¹⁸ Vgl. Chr. Knill, *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, S. 9 ff.

¹⁹ *Ibid.*

legalistische Prinzipien auszeichnen.²⁰ Die im Rahmen dieser Arbeit befragten Experten²¹, die mit der Umsetzung von Richtlinien betraut sind, haben zudem betont, dass es die Umsetzungsfristen nicht erlauben, rechtsvergleichende Studien durchzuführen. Dabei ist ein detailliertes Verständnis der Regelungen des Nachbarlandes essentiell, um gemeinsame Vorschläge auszuarbeiten.

Dies führt dazu, dass es aufgrund von unterschiedlichen (rechtskulturellen) Vorverständnissen, Verfahren und Normenkontexten zu unterschiedlichen Interpretationen der Richtlinienziele kommt. Die Genehmigungsfiktion („*Schweigen der Verwaltung bedeutet Genehmigung*“) nach Art. 13 Abs. 4 der Dienstleistungsrichtlinie kann als Beispiel hierfür herangezogen werden: „*Wird der Antrag [auf Genehmigung einer Dienstleistung im Binnenmarkt] nicht binnen der nach Abs. 3 festgelegten oder verlängerten Frist beantwortet, so gilt die Genehmigung als erteilt.*“²² In Frankreich (wie auch in der Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten) wurde diese Regelung als Rechtsschutzinstrument, d.h. im prozessualen Sinne verstanden. Dieses Auslegungsergebnis ist damit zu erklären, dass das französische Verwaltungsrecht keine Verpflichtungs- oder Untätigkeitsklagen kennt, so dass die Genehmigungsfiktion („*silence de l'administration vaut acceptation*“) als Instrument zur effektiven Durchsetzung von Genehmigungsansprüchen betrachtet wird.²³ In Deutschland hingegen wurde die genannte Regelung als Zulassungsbeschleunigung, d.h. im materiell-rechtlichen Sinne, verstanden und umgesetzt. Dieses Verständnis ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass das deutsche Verwaltungsrecht (im Gegensatz zur Rechtsordnung des französischen Nachbarn) Verpflichtungs- und Untätigkeitsklagen kennt, der nationaler Gesetzgeber aber dennoch – auf der Suche nach einem Mehrwert der Richtlinie – vom Umsetzungsbedarf ausging und daher im Lichte der deutschen Genehmigungsbeschleunigungsdiskussion der 1990er Jahre die Zulassungsbeschleunigung als Richtlinien-Ziel definiert hat.²⁴

Auch sozio-ökonomische Strukturunterschiede führen oftmals zu divergierenden Richtlinienumsetzungen. Im Zuge der Umsetzung der Urheberrechtsrichtlinie z.B. war für die Verhandlungen maßgeblich, dass die Kultur- und Kreativindustrie in der französischen Wirtschaft stärker ausgeprägt ist als in der deutschen Wirtschaft. Daher sind die entsprechenden Berufsinteressenvertreter in Frankreich besser strukturiert („*Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques*“ – SACD, „*Société des Auteurs, Compositeurs et Éditeurs de Musique*“ – SACEM) als in Deutschland, wo die Kulturpolitik größtenteils den Ländern obliegt. Folglich haben die beiden Staaten nicht die gleichen Prioritäten.

20 S. Kuhlmann, *Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich*, S. 4 ff.

21 Siehe die Übersicht zu den zwischen Juni und November 2019 geführten Experteninterviews in Annex 2.

22 Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Abl. L 376 vom 27. Dezember 2006 sowie M. Payrhuber/U. Stelkens, *Unbewusstes Goldplating bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie*, NVwZ 2018, S. 196 (198-199).

23 *Ibid.*, S. 196 (199).

24 *Ibid.*, S. 196 (198). Der zu diesem Zwecke eingefügte § 42a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist nach hM sodann jedoch richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass – im Anwendungsbereich der Richtlinie – die Rücknahme einer fingierten rechtswidrigen Genehmigung gemäß § 48 VwVfG ausgeschlossen sein muss, denn ohne eine gesteigerte Bestandskraft der rechtswidrigen fingierten Genehmigung würde die Genehmigungsfiktion entwertet. Da die Frage, welche Wirkungen die Genehmigungsfiktion im nationalen Recht hat, nicht zur Zielsetzung der Richtlinie gehört, handelt es sich bei der richtlinienkonformen, den Anwendungsbereich von § 48 VwVfG einschränkenden Auslegung um einen Fall des *Gold Plating* bei der Richtlinienumsetzung.

Die Umsetzung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie²⁵ (im Folgenden: Durchsetzungsrichtlinie) veranschaulicht ebenfalls die oben beschriebenen Mechanismen. Diese lässt gewisse Gestaltungsspielräume bei der nationalen Umsetzung der Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen zu.²⁶ Frankreichs nationale Umsetzung sieht hohe Anforderungen für die Arbeitnehmerentsendung vor, da die Entsendung im politischen Diskurs stark kritisiert wurde.²⁷ So verlangt Frankreich eine Entsendemeldung von Arbeitnehmern aller Branchen,²⁸ während Deutschland eine Meldepflicht nur für Unternehmen vorsieht, die in schwarzarbeitsaffinen Branchen tätig sind.²⁹ Außerdem verlangen die französischen Behörden für die jeweilige Bearbeitung der Entsendung eines ausländischen Arbeitnehmers eine pauschale Verwaltungsgebühr i.H.v. 40 EUR; die deutschen Behörden hingegen erheben keine Gebühren für das Meldeverfahren.³⁰ In Frankreich muss zudem von Mitarbeitern im Baugewerbe die „*Carte d'identification professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics*“ (BTP) beantragt werden.³¹ Die Nichtbeantragung der Carte BTP wird mit einer beträchtlichen Verwaltungsstrafe sanktioniert.³² Zudem muss das entsendende Unternehmen für den Zeitraum der Entsendung einen Vertreter in Frankreich für das Unternehmen bestellen.³³ Beide Anforderungen sind in Deutschland nicht erforderlich.

Laut einer Umfrage der deutsch-französischen Industrie- und Handelskammer,³⁴ durchgeführt bei 425 dieser Unternehmen, haben 42 % der Unternehmen aufgrund der mit der Arbeitnehmerentsendung verbundenen Verwaltungskosten ihren Geschäftsbetrieb in Frankreich verringert und 13 % haben ihn komplett eingestellt. Die Verringerung dieses Geschäftsbetriebs kann grenznahe französische Unternehmen in Schwierigkeiten bringen, die nicht mehr auf gewisse Dienstleistungen zurückgreifen können. Vor diesem Hintergrund wurden in Frankreich Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungskosten ergriffen. Der Erlass und die Verordnung vom 4. Juni 2019³⁵ heben die Verpflichtung der Anmeldung der Arbeitnehmerentsendung, der

25 Die Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 159/11 vom 28. Mai 2014.

26 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Durchsetzungsrichtlinie.

27 Vgl. <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/frankreich-reformiert-gesetz-zur-entsenderichtlinie> (zuletzt aufgerufen am 31. Juli 2019).

28 Siehe Art. R-1263-3 Code du Travail.

29 Siehe § 16 Abs. 1 MiLoG i.V.m. § 2 a) SchwarzArbG i.V.m. § 1 MiLoMeldV, z.B. Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Gebäudereinigungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe. Siehe auch § 18 Abs. 1 ArbEntG i.V.m. § 1 MiLoMeldV, z.B. Abfallwirtschaft, Pflegedienstleistungen, Textil- und Bekleidungsindustrie.

30 Siehe Interreg Grande Région/Großregion, Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Merkblatt Entsendung von Arbeitnehmern zwischen Deutschland und Frankreich, September 2017, S. 12.

31 Siehe Art. L 8291-1 Code du Travail. Die *Carte BTP* wird als Nachweis von der *Union des caisses de France Congés Intempéries BTP* ausgestellt.

32 Siehe Art. L 8291-2 Code du Travail. Die Verwaltungsstrafe beträgt 2.000 EUR pro Arbeitnehmer und im Wiederholungsfall innerhalb eines Jahres nach der ersten Verwaltungsstrafe 4.000 EUR pro Arbeitnehmer.

33 Art. L 1262-2-1 Abs. 2 Code du Travail. Die Aufgabe des Vertreters ist die Bereithaltung aller erforderlichen Nachweisunterlagen, die das französische Arbeitsgesetzbuch nach Art. R 1263-1 Code du Travail fordert, sowie den Kontakt zu den französischen Arbeitsaufsichtsbehörden sicher zu stellen. Das Schriftstück muss in französischer Sprache alle persönlichen Daten des Vertreters – auch zu einem nachweislichen Wohnsitz in Frankreich – enthalten und in Form einer Vollmacht verfasst sein, siehe Art. R 1263-2-1 Code du Travail.

34 Siehe https://www.stuttgart.ihk24.de/Fuer-Unternehmen/international/Internationales_Wirtschaftsrecht/Entsendungen_Ausland/Entsendung_von_Arbeitnehmern_nach_Frankreich/676028 (jeweils zuletzt aufgerufen am 31. Juli 2019).

35 Décret Nr. 2019-555 vom 4. Juni 2019 zu den Regelungen in Bezug auf die Entsendung von Arbeitnehmern und die verstärkte Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie Arrêté vom 4. Juni 2019 über die im Art. L. 1262-6 des französischen Arbeitsgesetzbuchs (Code du travail) vorgesehenen Maßnahmen, beides Journal Officiel 5. Juni 2019, siehe <http://www.legifrance.gouv.fr>. (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

Bestimmung eines gesetzlichen Vertreters sowie der französischen Übersetzung von Unterlagen bei punktuellen Einsätzen oder solchen von kurzer Dauer auf. Trotz eines gewissen Erfolgs begegnet diese Koordinierung vielen Schwierigkeiten, die in den nationalen juristischen, institutionellen und politischen Rahmenbedingungen begründet sind.

Ausweislich der deutsch-französischen Industrie- und Handelskammer bleiben die Anpassungen hinter den Erwartungen der Wirtschaftsakteure zurück. Darüber hinaus wurde keine Koordinierung vorgesehen für die zeitgleiche Umsetzung der novellierten Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie.³⁶ Die französische Regierung hat bereits am 20. Februar 2019 eine Verordnung zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassen, wohingegen in Deutschland das BMAS erst im Mai 2019 einen Eckpunkteplan zur Umsetzung der Richtlinie veröffentlicht hat.³⁷

c. Staatsorganisationsrechtliche Unterschiede

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Experteninterviews zeigen, dass die Koordinierung der Umsetzung als zusätzliche Bürde in einem schwierigen Prozess wahrgenommen wird, der bereits vielfach Koordinationszwänge mit innerstaatlichen Akteuren aufweist.

In Frankreich wird die interministerielle Koordinierung im Zuge der Richtlinienumsetzung durch das Generalsekretariat der Regierung (*Secrétariat général du Gouvernement – SGG*) durchgeführt. Die Abstimmung interministerieller Positionen und die Einbringung von Gesetzesentwürfen in die parlamentarische Agenda werden durch das „*Secrétariat général des affaires européennes*“ (*SGAE*) mit Unterstützung einer ressortübergreifenden Expertengruppe erleichtert.

In Deutschland zeichnet sich der Entscheidungsprozess durch eine „aufgeteilte“ Verwaltungsstruktur aus,³⁸ die bedingt ist durch die föderale Staatstruktur (Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – GG).³⁹ In der parlamentarischen Debatte in Frankreich wurde hervorgehoben, dass diese – insbesondere die Arbeit mit unterschiedlichen Akteuren auf Bundes- und Länderebene – das Koordinierungsverfahren vor Herausforderungen stellt. Art. 20 Abs. 1 GG gibt den Ländern auf, in ihrem Zuständigkeitsbereich für eine korrekte und fristgemäße Richtlinienumsetzung Sorge zu tragen.⁴⁰ Verletzen die Länder diese Pflicht, müssen sie den Bund von den Folgen eines sich daraus ergebenden Vertragsverletzungsverfahrens (insbesondere von Aufwendungen für Straf gelder) freistellen.⁴¹ Gleichwohl liegen einige Politikbereiche, die für die deutsch-französische Beziehung von Interesse sind, in Bundeskompetenz,⁴² so dass die vermeintlich föderalen Hindernisse sich relativieren.

1.3 Bestehende Ansätze zur Verwaltungsvereinfachung und Rechtsangleichung

Die der Ratifizierung des Vertrags von Aachen vorausgehenden Verhandlungen zeigen, dass die durch Art. 2 des Vertrags vorgesehene Koordinierung vor allem auf den wirtschaftlichen

36 Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173/16 vom 9. Juli 2018.

37 Eckpunkte des BMAS zur Umsetzung der EU-Entsenderichtlinie, <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/eckpunkte-entsendegesetz-erschiene.html> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

38 Vgl. Chr. Knill, *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, S. 9 ff.

39 S. Kuhlmann, *Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich*, S. 4 ff.

40 Der Bund hat nicht das Recht, den Ländern selbst Vorgaben zur – aus seiner Sicht – korrekten Umsetzung der EU-Richtlinien zu machen, muss aber aufgrund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung im Verhältnis zur EU für eine fehlerfreie Richtlinienumsetzung einstehen.

41 Siehe Art. 104 a Abs. 6 GG i.V.m. dem Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz – LastG).

42 Vgl. zu den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes Art. 73 GG.

Bereich zielt.⁴³ Es handelt sich hierbei um einen neuen Impuls für bereits bestehende Ansätze zur Vereinfachung und Harmonisierung des Rechts. Diese Anliegen sind beiden Ländern gemeinsam – insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. Tatsächlich haben beide Staaten bereits bewährte Verfahren gegen Überregulierung und überschießender Umsetzung eingeführt, die hinsichtlich der Umsetzungsprinzipien als gemeinsame Grundsätze zu verstehen sind.

a. Bessere Rechtsetzung

Sowohl Frankreich als auch Deutschland haben seit mehr als einem Jahrzehnt das Thema „Bessere Rechtsetzung“/ „*Mieux légiférer*“ auf ihre jeweilige politische Agenda gesetzt und haben sich u. a. insbesondere der Vermeidung von Überregulierung und damit verbundener Folgewirkungen verschrieben. Sie streben dadurch an, Rechtsvorschriften zu vereinfachen und auf diese Weise unnötigen Belastungen (Erfüllungsaufwand und damit konkret verbundenen Kosten) für Bürger/-innen und Unternehmen entgegenzuwirken.⁴⁴ Insbesondere soll die Vereinfachung zum Abbau administrativer Hürden und damit insgesamt zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. In diesem Lichte haben beide Länder – mit unterschiedlichen Schwerpunkten – Maßnahmen ergriffen, um ihre Rechtsetzungsqualität sowohl prozessual als auch inhaltlich zu verbessern.⁴⁵ Diese Maßnahmen korrespondieren teilweise mit entsprechenden Bestrebungen auf EU-Ebene.⁴⁶

b. „No-Gold Plating“-Politik

Der rechtspolitisch geprägte Begriff „*Gold Plating*“ – als Gegenbegriff zur 1:1-Umsetzung – meint im Wesentlichen, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von mindestharmonisierenden Richtlinien die hierdurch eingeräumten Spielräume durch Hinzufügungen ausnutzen. Der Begriff wird nicht in den europäischen Verträgen erwähnt, wurde jedoch durch die einschlägige Literatur geprägt und konkretisiert.⁴⁷ Sollten die EU-Mitgliedstaaten bei der Richtlinienumsetzung „*gold platen*“, so sind sie dazu verpflichtet, derartige Hinzufügungen kenntlich

43 Siehe z.B. die gemeinsame Erklärung, die anlässlich des 55. Geburtstages der Unterzeichnung des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963 veröffentlicht wurde: die zwei Staaten werden „*die wirtschaftliche Integration vertiefen - unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen in [ihren] Ländern. Dabei gilt es insbesondere die bilaterale Rechtsharmonisierung und die gemeinsame Umsetzung von EU-Recht in [ihren] Ländern zu fördern.*“ In Frankreich stellt die Folgenabschätzung hinsichtlich des Gesetzesentwurfes zur Ermächtigung der Ratifizierung des Vertrags zwischen der französischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland fest: „*eine bessere Koordinierung der nationalen Umsetzungstexte, die das Gemeinschaftsrecht in nationales Recht umsetzen, wird es ermöglichen, einen integrierten Wirtschaftsraum zu bilden. Sie wird das Auftreten von Wettbewerbsverzerrungen verhindern, die durch eine unterschiedliche Anwendung von EU-Richtlinien entstehen.*“

44 Allein mit dem 2. Bürokratieentlastungsgesetz des BMWi vom 5. Juli 2017 (BGBl. Teil I Nr. 44, S. 2143) wurde der Verwaltungsaufwand der Unternehmen um 135 bis 360 Millionen EUR pro Jahr reduziert; vgl. auch Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“, Kabinettsbeschluss v. 12. Dezember 2018; S. 5 ff. Ziffer II.; sowie Mitteilung der EU-Kommission KOM (2007) 23 final – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, N.1.1. (ca. 3,5 % des EU-BIP werden danach durch Bürokratiekosten verursacht).

45 Siehe z. B. für ein Fazit bzgl. Frankreich: Jährliche Untersuchung des Conseil d’État (2016) „*Simplification et qualité du droit*“; siehe auch das Rundschreiben des Premierministers vom 26. Juli 2017 zur Kontrolle der Vorschriftenflut und deren Auswirkungen auf den aktuellen Kurs der Regierung; siehe Beispiele von Vereinfachungsmaßnahmen, die im Rahmen von Erprobung ergriffen werden im Gesetz N° 2018-727 vom 10. August 2018.

46 U.a. REFIT-Programm und REFIT-Plattform, Qualitätssicherung, Kontrolle von Folgenabschätzungen/ Evaluierungen der KOM durch das Regulatory Scrutiny Board, Interinstitutionelle Vereinbarungen über bessere Rechtsetzung der Kommission etc.

47 In der Fachliteratur wird unterschieden zwischen echtem und unechtem *Gold Plating*. Echtes *Gold Plating* liegt vor, wenn dem regulatorischen Gehalt der Richtlinie innerhalb ihres Anwendungsbereichs etwas hinzugefügt wird oder diese strenger umgesetzt wird als vom EU-Gesetzgeber vorgesehen. Unechtes *Gold Plating* oder überschießende Richtlinienumsetzung meint ein „Hinausschießen“ des nationalen Umsetzungsaktes über das Richtlinien-Ziel bzw. über den Anwendungsbereich. Das Phänomen des „*Gold Plating*“ kann grundsätzlich nur auftreten bei der Umsetzung klassischer Rechtsangleichungsrichtlinien, die nicht auf Vollharmonisierung ausgerichtet sind. Vgl. M. Payrhuber/U. Stelkens, „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien, EuR 2019, S. 190 (195, 201).

zu machen.⁴⁸ Damit soll aus unionsrechtlicher Sicht u.a. verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung einer Richtlinie politisch unpopuläre Vorhaben realisieren und diese von der Öffentlichkeit als EU-Maßnahme wahrgenommen werden.⁴⁹ Mögliche Folgewirkungen von „*Gold Plating*“ können Regelungsdifferenzen bzw. deren Perpetuierung in den einzelnen Mitgliedstaaten sein.

Vor diesem Hintergrund haben sich sowohl Deutschland als auch Frankreich einer sog. „*No-Gold Plating*“ Politik verpflichtet. Durch den Abbau überschießender Richtlinienumsetzung sollen insbesondere Unternehmen und Bürger-/innen als Normadressaten entlastet werden.

In Frankreich hat diese Zielsetzung zu einer Weiterentwicklung der Umsetzungsmethoden geführt. Das Rundschreiben des Premierministers vom 26. Juli 2017 zur Kontrolle der Normenflut und deren Auswirkungen sieht insbesondere vor, dass jede Rechtssetzungsmaßnahme, die über die Mindestforderungen einer Richtlinie hinausgeht, verboten ist, es sei denn, sie wird durch ausdrückliche politische Entscheidungen gerechtfertigt. 2018 wurde eine Bestandsaufnahme über die überschießenden Umsetzungen durchgeführt⁵⁰ mit dem Ziel, überschießende Umsetzungen abzubauen.⁵¹ Im Mittelpunkt der Untersuchung standen vor allem die Richtlinien zum Binnenmarkt. Der Informationsbericht an den Senat von *Danési*⁵² greift die Analyse der bestehenden überschießenden Umsetzungen auf. Er stellt fest, dass die überwiegende Zahl vom Parlament und der Regierung mitgetragen werden, um den bestehenden Schutzstandard im Gesundheits- und Umweltsektor sicherzustellen.

Die Bundesregierung hat in der aktuellen, sowie in den zurückliegenden drei Legislaturperioden – unabhängig von der jeweiligen politischen Zusammensetzung – den Politikansatz postuliert, Richtlinien 1:1 umzusetzen.⁵³ In Deutschland sind die einzelnen Ressorts auf Grundlage

Siehe auch *Législation Comparée, La surtransposition des directives européennes*, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, Sénat LC 277, Februar 2017 in: <http://www.senat.fr/rap/r15-784/r15-7844.html> (zuletzt aufgerufen am 1. August 2019). Hier wird das Konzept der „überschießenden Umsetzung“ als eine Umsetzung einer Richtlinie definiert, die die Regelungen über den ausdrücklich vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus ausdehnt. Andere Berichte wie der Informationsbericht über die Möglichkeiten, eine überschießende Richtlinienumsetzung im französischen Recht zu verhindern, der am 21. Dezember 2017 bei der *Assemblée nationale* eingereicht wurde, wählen eine weitreichendere Definition im Hinblick auf die Problematik der Vereinfachung und Straffung des Rechts.

48 Vgl. Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016, Amtsblatt der Europäischen Union L 123/1, Ziffer 43.

49 Weitere Gründe für die „*No-Gold Plating*“-Politik sind die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen und Inländerdiskriminierung, die Verwirklichung des Binnenmarkts, die Vermeidung von Normenflut und Bürokratiekosten, die Sicherung der Unionsrechtskonformität des Umsetzungsgesetzes sowie die minimalistische Umsetzung politisch ungewollter/als unwichtig erachteter Richtlinien (Beispiel in Deutschland: UVPG, UmwRG, §§ 97 ff. GWB, UIG als Sondergesetz). Kritiker der „*No-Gold Platin*“-Politik weisen allerdings darauf hin, dass diese Argumente beispielsweise nicht bei Deregulierungsrichtlinien greifen. Vgl. M. Payrhuber/U. Stelkens, „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien, *EuR* 2019, S. 190 (206 ff.).

50 Bericht über die Rechtsabweichungen zwischen Frankreich und vergleichbaren Staaten, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/Rapports/201531_rapport_ecarts_reglementaires_france_autres_pays_europeens.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

51 Gesetzesentwurf zum Abbau der überschießenden Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien im französischen Recht durch den Senat, verabschiedet am 7. November 2018 und aktuell bei der Nationalversammlung. Derzeit wurden 30 (von 137) ungerechtfertigte oder die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, den Arbeitsmarkt, die Kaufkraft oder die Wirksamkeit der Versorgungseinrichtungen einschränkende Abweichungen identifiziert.

52 Informationsbericht von René Danési (Les Républicains – Haut-Rhin), Mitglied des Ausschusses für Europäische Angelegenheiten, Rapport n° 614 (2017-2018).

53 Vgl. z.B. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12. März 2018, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag-546976> (zuletzt aufgerufen am 20.07.2019), Zeile 2910: „*EU-Regelungen werden wir 1:1 umsetzen*“; Zeile 6455: „*EU-Recht setzen wir 1:1 um.*“ Siehe auch die Arbeitsprogramme zur besseren Rechtsetzung 2014, 2016, 2018.

der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) gehalten, in der Begründung ihrer jeweiligen Regelungs- bzw. Gesetzesentwürfe darzustellen, „inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der EU über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden“ (vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 9 GGO). Der Normenkontrollrat (NKR) als unabhängiges Gremium bei der Bundesregierung prüft noch vor Kabinetttbefassung regelmäßig gemäß § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK), ob Recht der EU 1:1 umgesetzt wird oder über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 5 NKRK). Der NKR trifft im Rahmen seiner Stellungnahme gegenüber Regierung und Parlament zum konkreten Regelungsvorhaben diesbezüglich auch eine gesonderte Feststellung.

1.4 Koordinierung innerhalb der EU-Umsetzungsfristen

Jede Richtlinie ist mit einer eigenen Umsetzungsfrist für die jeweilige Umsetzung in das nationale Recht eines Mitgliedstaates versehen (vgl. z.B. Art. 288 Abs. 3 AEUV). Gegen einen Mitgliedstaat, der gegen diese Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstößt, können die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat einen Vertragsverletzungsverfahren einleiten (Art. 258 und 260 AEUV). Außerdem hat der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit für die Kommission geschaffen, finanzielle Sanktionen im Falle der Nicht-Kommunikation der Umsetzungsmaßnahmen festzusetzen (Art. 260 Abs. 3 AEUV⁵⁴).

Beide Staaten haben sich mit Mitteln und Verfahren ausgestattet, um die Einhaltung der Umsetzungsfristen sicherzustellen, die angesichts der drohenden Strafen vordringlich erscheint. In Frankreich wacht das SGAE zentral über die fristgerechte Umsetzung. In Deutschland erfasst das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die im EU-Amtsblatt veröffentlichten Richtlinien zentral in der ressortübergreifenden Datenbank „EU-Richtlinien-Controlling“ (EuRiCo).⁵⁵

In den Experteninterviews wurden die Schwierigkeiten, die auf den genannten zeitlichen Aspekten beruhen, hervorgehoben. Die im Vertrag von Aachen angestrebte Koordinierung beider Länder im Rahmen der Richtlinienumsetzung wurde somit als zusätzliche Belastung innerhalb des starren Fristenplans wahrgenommen.

Es ist außerdem festzuhalten, dass die Umsetzungsgeschwindigkeiten in Deutschland und Frankreich unterschiedlich sind, wobei die Durchschnittsdauer in Frankreich kürzer ist.⁵⁶ Dieser Unterschied, der sich durch die unterschiedlichen Entscheidungsprozesse, aber auch durch

54 Art. 260 Abs. 3 AEUV wurde erstmals angewandt durch den EUGH in der Rechtssache C-543/17, Kommission/Belgien, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-07/cp190088fr.pdf> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

55 Zuständig ist die Abteilung Europa, Referat EB2. (Im BMWi ist auch das Kompetenzzentrum angesiedelt, das bei Zweifeln an der Vereinbarkeit des nationalen Umsetzungsgesetzes mit Europarecht befragt werden kann.) Das BMWi informiert zudem den Staatssekretärsausschuss für Europafragen und die Europaabteilungsleiter der Bundesressorts quartalsweise sowie den EU-Ausschuss des Bundestages einmal jährlich über den aktuellen Stand der Richtlinienumsetzung. Anschließend werden das federführende Bundesressort, das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt und der Bundestag sowie der Beauftragte des Bundesrats für Fragen des Binnenmarkts hierüber unterrichtet; siehe BMWi, EU-Handbuch, 14. Auflage (2018), S. 118.

56 Eine statistische Gegenüberstellung der Daten der Jahre 2014 und 2017 aus dem *Single Market Scoreboard* bezüglich der durchschnittlichen Verspätung bei der Richtlinienumsetzung kommt dabei zu folgendem Ergebnis: Deutschland bewegt sich stets in der Nähe des EU-Schnitts (2014: 7,3 Monate zu 7,5 Monate im EU-Schnitt; 2017: 8,8 Monate zu 8,7 Monate im EU-Schnitt). Frankreich liegt hingegen immer deutlich über dem EU-Schnitt (2014: 2,2 Monate zu 7,5 Monate im EU-Schnitt; 2017: 4,3 Monate zu 8,7 Monate im EU-Schnitt).

die unterschiedliche politische Priorisierung⁵⁷ erklären lässt, stellt eine weitere Herausforderung für den Koordinierungsprozess dar.

2. VORSCHLÄGE FÜR EINE KOORDINIERTER RICHTLINIEN-UMSETZUNG

2.1 Mögliche Ansätze und Sachbereiche für eine koordinierte Richtlinienumsetzung

2.1.1 Mögliche Ansätze für eine Koordinierung

Wie bereits im ersten Teil festgestellt, zielt Art. 2 des Vertrags von Aachen darauf ab, durch die koordinierte Umsetzung von Europarecht in nationales Recht die Konvergenz zwischen der französischen und deutschen Rechtsordnung zu fördern. Im Lichte von Art. 20 des Vertrags ist diese Harmonisierungsbestrebung insbesondere im Bereich des Wirtschaftsrechts zu verorten.

Konkret sollte die Koordinierung zumindest darauf abzielen, die Umsetzungsentscheidungen des Nachbarlandes systematisch zu ermitteln. Die auf dieser rechtsvergleichenden Sichtweise basierenden administrativen Entscheidungen müssen unter Berücksichtigung der mit der Umsetzungsentscheidung einhergehenden Auswirkungen begründet werden.⁵⁸ Ein besseres gegenseitiges Verständnis dieser Auswirkungen könnte zu Kompromissen führen, die die Regulierungsunterschiede beider Länder verringern.

a. „Verstärkte Koordinierung“

Die Zielsetzung des Art. 2 des Vertrags von Aachen besteht jedoch darin, sich – jenseits einer solchen rein rechtsvergleichenden Betrachtung – aktiv bei der Ausschöpfung der durch die Richtlinien eingeräumten Handlungsspielräume zu koordinieren. Frankreich und Deutschland könnten sich auf diese Weise über gemeinsame Umsetzungselemente einigen, namentlich durch Abstimmung über die Wahl innerhalb der Richtlinie vorgesehener Optionen, eine harmonisierte Auslegung von Rechtsbegriffen oder einheitliche Verfahren. Diese Form der Koordinierung wird im Folgenden als „verstärkte Koordinierung“ bezeichnet. Sie bietet wesentlich bessere Perspektiven für die Vereinfachung und Harmonisierung des Rechts.

So besteht beispielsweise bei der Umsetzung der Urheberrechts-Richtlinie die Möglichkeit, divergierende Regelungen zu vermeiden, die sich aus unbestimmten oder wenig präzisen Rechtsbegriffen in der Richtlinie ergeben können. Eine solche Annäherung erfordert jedoch einen starken politischen Willen. In Bezug auf den Begriff der „*sehr kurzen Auszüge*“ des Art. 15 der Richtlinie ist den Diskussionen vor Veröffentlichung der Richtlinie ist zu entnehmen, dass Deutschland eine quantitative Definition befürwortet. Frankreich hingegen zieht eher einen qualitativen Ansatz in Betracht und möchte die Auslegung vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Rechtsprechung zum Urheberrecht den Gerichten überlassen. In Bezug auf Art. 17 der Richtlinie könnten gemeinsame Schwellenwerte verwendet werden, um festzustellen, ob die Diensteanbieter ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.⁵⁹ Auf diese Weise könnten

57 Siehe z.B. die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in Frankreich (Verordnung vom 20. Februar 2019). In Deutschland hat das BMAS erst im Mai 2019 einen Eckpunkteplan zur Umsetzung der Richtlinie veröffentlicht.

58 Vorschlag gemäß Empfehlung Nr. 20 des o.g. Informationsberichts von René Danési, in dem empfohlen wird, rechtsvergleichende Elemente soweit wie möglich in die Folgenabschätzungen einzubinden, um die Auswirkungen der durch überschüssige Richtlinien-Umsetzung bedingten zusätzlichen Regelungen für die französischen Wirtschaftsteilnehmer und deren Wettbewerbsfähigkeit zu messen.

59 Vgl. Art. 17 Abs. 5: „Bei der Feststellung, ob der Diensteanbieter den in Absatz 4 festgelegten Verpflichtungen nachgekommen ist, wird im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unter anderem Folgendes berücksichtigt: a) die Art, das Publikum und der Umfang der Dienste sowie die Art der von den Nutzern hochgeladenen Werke oder

Frankreich und Deutschland bereits im Vorfeld der durch die Kommission organisierten Umsetzungsgruppe gemeinsame Lösungen für eine harmonisierte Auslegung der Richtlinie finden.

b. Durchsetzung der „verstärkten Koordinierung“

Um sicher zu stellen, dass eine solche verstärkte Koordination in der Praxis auch Anwendung findet, könnte ein Mechanismus in die jeweiligen Umsetzungsverfahren integriert werden, der beiden Ländern eine Begründungspflicht auferlegt, sollten diese nicht von den genannten Elementen der verstärkten Koordinierung Gebrauch machen. Dieser als „*comply-or-explain*“ Prinzip bezeichnete Mechanismus hat seinen Ursprung in den angelsächsischen „*Corporate Governance Codices*“ und erlaubt es dem jeweiligen Akteur, einer Empfehlung nicht nachzukommen. Im Gegenzug wird dieser jedoch verpflichtet, die Gründe für eine solche Abweichung von der Empfehlung darzulegen.

In Frankreich könnte dieser Mechanismus in der Folgenabschätzung zu Gesetzesvorhaben oder in der Folgenabschätzung des Verwaltungshandelns zur Umsetzung durch „*décrets*“ und „*arrêtés de transposition*“ verankert werden. In Deutschland könnten dieser in der Begründung der Gesetzesfolgenabschätzung eines Umsetzungsgesetzes vorgesehen werden (vgl. § 44 GGO Gesetzesfolgen).

2.1.2 Mögliche Sachbereiche für eine Koordinierung

Hinsichtlich der Koordinierung bei der Richtlinien-Umsetzung nach Art. 2 des Vertrags von Aachen schlägt diese Arbeit vor, den Grad der angestrebten Koordinierung danach zu differenzieren, um welche Themenbereiche es sich handelt. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Umsetzung von Europarecht in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Klima, Umwelt und wirtschaftliche Angelegenheiten – allesamt Zielsetzungen des Kapitels 5 des Vertrags von Aachen – verstärkt zu koordinieren.

a. Harmonisierung im Bereich des Wirtschaftsrechts

Aus Art. 2 i.V.m. Art. 20 des Vertrags ergibt sich, dass die Harmonisierung der Umsetzung von Europarecht in nationales Recht vor allem im Bereich des Wirtschaftsrechts gefördert werden soll.

aa. Wirtschaftsrechtliche Sachbereiche

Es wird vorgeschlagen, die deutsch-französische Koordinierung zunächst auf die folgenden Bereiche zu konzentrieren: Binnenmarktrecht, Recht des elektronischen Geschäftsverkehrs, Gesellschaftsrecht, Kreditsicherungsrecht, Vollstreckungsrecht, Insolvenzrecht, Bankrecht, Versicherungsrecht, Kapitalmarktrecht, Recht des geistigen Eigentums, Sozialrecht, Steuerrecht.

Hinsichtlich der Richtlinie über präventive Restrukturierung und Insolvenz⁶⁰ könnten das bestehende deutsche und französische Insolvenzrecht gegenseitig als Ansatzpunkte für die Umsetzung der Richtlinienanforderungen ins nationale Recht dienen.⁶¹

sonstigen Schutzgegenstände; und b) die Verfügbarkeit geeigneter und wirksamer Mittel und die Kosten, die den Anbietern diesen Diensten hierfür entstehen.“

60 Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz).

61 Der französische Präsident *Emmanuel Macron* setzte sich in seiner vielzitierten Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 mit deutlichen Worten für die Vereinheitlichung des Unternehmens- und Insolvenzrechts ein.

So verfügt das französische Recht bereits *de lege lata* – wie von der Richtlinie vorgesehen – über vorbeugende Restrukturierungsinstrumente: das *ad hoc* Mandat, die Schlichtungsverfahren und das sog. „*sauvegarde*“-Verfahren. Eine Anpassung an die Anforderungen der Richtlinie wird folglich nur punktuell notwendig sein. Im Gegensatz dazu sieht das deutsche Insolvenzrecht kein unabhängiges präventives Restrukturierungsverfahren vor. Um ein echtes präventives Restrukturierungsverfahren – losgelöst vom Insolvenzverfahren – einzuführen, könnte das französische Modell des Schutzverfahrens als Beispiel dienen.

Außerdem müssen die Regelungen zur Verabschiedung des Restrukturierungsplans in Frankreich angepasst werden. Art. L.626-1 ff. und L.626-29 ff. des französischen Handelsgesetzbuchs sehen lediglich zwei Gläubigerklassen vor (finanzielle Gläubiger und Lieferanten-Gläubiger), die nicht den Anforderungen von Art. 9 Abs. 4 der Richtlinie (UE) 2019/1023 entsprechen, der vorsieht, dass „[z]umindest Gläubiger mit gesicherten und ungesicherten Forderungen (...) im Hinblick auf die Annahme eines Restrukturierungsplanes in unterschiedlichen Klassen behandelt“ werden. Um die Harmonisierung des Restrukturierungsrechts in einem wichtigen Bereich in Frankreich und Deutschland zu fördern, könnte es hilfreich sein, sich von den deutschen Regeln zur Verabschiedung eines Restrukturierungsplanes inspirieren zu lassen. Diese stehen im Einklang mit der Richtlinie, sind an die Regelungen des *Chapter 11* des *United States Bankruptcy Code* angelehnt und sehen vier grundlegende Gläubigerklassen vor (ungesicherte Gläubiger, gesicherte Gläubiger, nachrangige Gläubiger, Inhaber von Wertpapieren), die jeweils über ein Stimmrecht⁶² über die Annahme des Restrukturierungsplans verfügen. Durch diesen Abstimmungsmechanismus sollen Blockadesituationen durch Minderheiten vermieden werden. In Frankreich hingegen besteht aufgrund der im Handelsgesetzbuch⁶³ vorgesehenen homogenen Gläubigerklassen ein solches Blockaderisiko.

bb. Prioritäre Wirtschaftsvorhaben

Es wird vorgeschlagen, eine verstärkte Koordinierung bei der Umsetzung der Richtlinien, die den wirtschaftlichen Prioritäten der neu konstituierten Europäischen Kommission entsprechen, anzustreben. Diese werden in ihrem zukünftigen Arbeitsprogramm definiert werden, welches im Einklang mit dem strategischen Programm der Europäischen Union für 2019-2024 steht, das durch den Europäischen Rat ab dem 20./21. Juni 2019 verabschiedet wurde.⁶⁴ Dieses fordert für einen Ausbau der wirtschaftlichen Basis der EU, „*einen stärker integrierten Ansatz, durch den alle relevanten Politikbereiche und Dimensionen miteinander verknüpft werden: Vertiefung und Stärkung des Binnenmarkts und der vier Freiheiten, Entwicklung einer zukunftsfähigen Industriepolitik, Bewältigung der digitalen Revolution [und] Gewährleistung einer fairen und wirksamen Besteuerung.*“⁶⁵

Die Prioritäten der früheren EU-Kommission müssen ebenfalls als Bereiche betrachtet werden, in denen eine verstärkte Koordinierung der Umsetzung der Richtlinien notwendig ist. Der Schwerpunkt lag auf der Notwendigkeit, Verbrauchern und Unternehmen im täglichen Leben

Für einen rechtsvergleichenden Überblick zum deutschen und französischen Insolvenzrecht, siehe R. Dammann und Chr. Paulus, La loi PACTE: une convergence franco-allemande en marche forcée, *Recueil Dalloz* 2018, 248 ff.; A. Pédrón, *Projet de loi PACTE et entreprises en difficulté: décryptage*, 13. September 2018, <https://taj-strategie.fr/projet-de-loi-pacte-entreprises-difficulte-decryptage> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019); U. P. Gruber, *Drei Schritte zu einer deutsch-französischen Annäherung im Bereich Insolvenz und Restrukturierung*, *EuZW* 2019, S. 181 ff.

62 Es handelt sich hierbei um eine Mehrheitsentscheidung, wobei diese Mehrheit mehr als die Hälfte der bestehenden Forderungen repräsentieren muss.

63 Art. L. 626-9, L. 626-18, L. 626-30-2 und L. 626-31.

64 Strategisches Programm der Europäischen Union 2019-2024, verabschiedet durch den Europäischen Rat ab dem 20./21. Juni 2019.

65 Rat der Europäischen Union, *Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen*, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/deeper-single-market> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

durch Rechtsharmonisierung konkrete Vorteile zu schaffen und auf diese Weise den digitalen Binnenmarkt, den Energiebinnenmarkt und die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital zu stärken.

In Bezug auf die Dienstleistungsrichtlinie (und deren potentielle Novellierung) stellen sich der neu konstituierten EU-Kommission ähnliche Herausforderungen wie der ihr vorhergehenden EU-Kommission,⁶⁶ da diese auf eine Gesamtheit von Wirtschaftsaktivitäten auf dem EU-Binnenmarkt angewandt wird, die 45 % des BIP der Europäischen Union ausmachen.

Das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V. (ZEV) unterstreicht, dass zur Sicherung der Vorteile für Verbraucher der *„Kampf gegen unlautere Geschäftspraktiken und irreführende Werbung bis zur Regulierung der Etikettierung von Waren und des Schutzes der Rechte der Fahrgäste“*⁶⁷ erforderlich sei. Das ZEV empfiehlt daher eine gemeinsame deutsch-französische Umsetzung des Legislativpaketes (*„New Deal“*), die darauf abzielt, *„die Gesetzgebung im Verbraucherschutz zu überarbeiten“*, sowie *„einen gemeinsamen Einsatz Frankreichs und Deutschlands für eine gemeinsame Umsetzung der Richtlinien, die unleugbar zur Verwirklichung und dem Erfolg des digitalen Binnenmarktes führen wird.“*⁶⁸

cc. Exkurs: Projekt eines Europäischen Wirtschaftsgesetzbuchs

Die vorhergehend genannten Sachbereiche, die sich für eine verstärkte Koordinierung der Richtlinien-Umsetzung besonders eignen, stimmen weitgehend mit denjenigen Themengebieten überein, die von der Stiftung *Henri Capitant* für die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsgesetzbuchs genannt wurden. Während die Stiftung *Henri Capitant* einen akademischen, *top-down*-Ansatz wählt, sieht der jüngst von der französischen Abgeordneten *Gomez-Bassac* im Auftrag des französischen Premierministers verfasste Bericht zum diesem Thema einen schrittweisen *bottom-up*-Ansatz vor, um die am besten für eine Harmonisierung geeigneten Felder auf eine partizipative Art und Weise zu identifizieren.⁶⁹

Aus den Reihen der deutschen Politik wird vorrangig gefordert, ein deutsch-französisches Wirtschaftsgesetzbuch in den Bereichen Gesellschaftsrecht, Insolvenzrecht und der Steuerbemessungsgrundlage der Unternehmen mit dem Ziel einer besseren wirtschaftlichen Integration zu schaffen. Insbesondere sollen hierdurch Wettbewerbsvorteile sowie der Abbau von Handelshindernissen auf dem europäischen Markt erzielt werden. Auch werden auf diese Weise erkennbare Wohlfahrtsgewinne für die in diesem Wirtschaftsraum integrierten Volkswirtschaften angestrebt.⁷⁰ Die Wohlfahrts- bzw. Einkommensgewinne in Summe und pro Kopf seit Bestehen des europäischen Binnenmarktes wurden in etlichen Studien ausführlich dargelegt.⁷¹ Auffällig sind bei diesen Studien vor allem die Einkommenseffekte auf Grenzregionen, die auf Grund

66 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

67 https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/cec-zev/PDF/documentation/etudes/NoteExplicative_CEC_Traite_Elysee_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

68 https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/cec-zev/PDF/documentation/etudes/NoteExplicative_CEC_Traite_Elysee_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

69 <http://www.henricapitant.org/code-europeen-des-affaires>; <http://www.codeeuropeendesaffaires.eu> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

70 Der europäische Binnenmarkt ist mit einem Bruttoinlandsprodukt von 15,9 Billionen EUR der größte supranationale Wirtschaftsraum weltweit.

71 Vgl. dazu exemplarisch G. Mion/D. Ponattu abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf und ebenso die Studie „20 Jahre Binnenmarkt“ abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf (jeweils zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

des grenzüberschreitenden Angebots und der grenzüberschreitenden Nachfrage von Verbrauchern und Unternehmen am stärksten vom Abbau von Handelshemmnissen profitieren.⁷²

Laut des Wirtschaftswissenschaftlers *Enderlein* soll die Wirtschaftsintegration nicht beim Abbau von Regeln aufhören, sondern deutlich weiter gehen, indem man sich für die Schaffung eines „ökonomischen Schengens“ einsetzt. Deutschland und Frankreich sollen einen gemeinsamen Regelrahmen, gemeinsame Gesetze und gemeinsame Institutionen aufbauen, um diese Prozesse zu steuern.⁷³ Ein einheitlicher Wirtschaftsraum, für den gemeinsame Wirtschaftsgesetze gelten, würde es deutschen und französischen Unternehmen sowie Verbrauchern erlauben, auf beiden Seiten der Grenze ihr ökonomisches Potential noch weitgehender gemeinsam auszuschöpfen. Die Wirtschaftsakteure unterstützen dieses Harmonisierungsprojekt der Regelungen in der deutsch-französischen Wirtschaftszone⁷⁴ sehr.

b. Nachhaltige Entwicklung, Klima und Umwelt

Zu den Themen Klima und Energiewende, die in Art. 18 und 19 des Vertrags von Aachen genannt sind, arbeitet eine deutsch-französische Arbeitsgruppe unter gemeinsamer Leitung der für den Klimawandel zuständigen Staatssekretäre bereits seit 2018 zusammen.⁷⁵ Ziel dieser – ohne zeitliche Beschränkung durch Bundeskanzlerin *Merkel* und Präsident *Macron* eingesetzten – bilateralen Arbeitsgruppe ist es, vor dem Hintergrund der Klimakrise zu europäischen und internationalen Umweltfragen gemeinsame Auffassungen zu identifizieren. Die „Klima-AG“ wird die ambitionierte Umsetzung des Pariser Abkommens auf allen Ebenen unterstützen. Derzeit werden u.a. folgende Themen gemeinsam erörtert: Die nationalen Energie- und Klimapläne, die EU- Langfriststrategie und die internationale Klimafinanzierung. Dabei stehen noch zu entwickelnde Maßnahmen und Instrumente im Fokus, die sowohl in Deutschland als auch in Frankreich mit dem Ziel der Erreichung der Klimaneutralität ergriffen werden sollen und die sich auf alle relevanten Bereiche wie Energie, Verkehr, Bauwesen und Landwirtschaft erstrecken. Hierzu sollen jeweils gemeinsame Wege gefunden werden, wie Klimaneutralität bis 2050 unter der langfristigen Strategie der EU in sozial verträglicher und die Wettbewerbsfähigkeit wahrender Weise zu erreichen ist. Dies beinhaltet auch EU-Richtlinien *de lege ferenda*, die zur Erlangung dieser Ziele künftig erlassen werden. Im Bereich der nachhaltigen Finanzierung haben Deutschland und Frankreich bereits vereinbart, künftig eng bei der EU-Gesetzgebung zusammenzuarbeiten und auf einen finanziellen Rahmen hinzuwirken, der den Übergang zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft begünstigt. Deutschland und Frankreich sind daher

72 Neben den Möglichkeiten des freien Handels entsteht durch die neue Marktintegration ein zunehmender Wettbewerbsdruck, da Marktstrukturen dezentriert werden und somit in der langen Frist Preise fallen. Der Abbau von Handelshemmnissen senkt außerdem Markteintrittsbarrieren, was disziplinierend für das inländische Angebot wirkt, wovon Haushalte durch niedrigere Preise, höhere Qualität und einem größeren Produktportfolio profitieren. Besonders im Bereich der Netzwerkökonomie sind Maßnahmen der Marktintegration spürbar durch Wachstumsimpulse möglich; vgl. dazu J. Haucap/M. Coenen, in *Wirtschaftsdienst* 2010, Sonderheft, S. 5.

73 Vgl. dazu H. Enderlein 2014 abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/deutsch-franzoesischer-wirtschaftsrat-wir-wollen-ein.795.de.html?dram:article_id=304948 (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019).

74 Siehe z.B. die gemeinsame Erklärung des Französischen Versicherungsverbandes (FFA) und des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) <https://www.ffa-assurance.fr/presse/communique-de-presse/declarati-on-commune-ffa-gdv-occasion-de-la-signature-du-traite-aix-la-chapelle> (zuletzt aufgerufen am 15. November 2019); hinsichtlich der entsandten Arbeitnehmer siehe die oben zitierte Erklärung der Deutsch-Französischen Industrie- und Handelskammer.

75 Diese Zusammenarbeit trifft auch in allen deutschen Bundesländern auf breite Zustimmung: So begrüßte die Umweltministerkonferenz im Juni 2018 ausdrücklich in ihren Beschlüssen, die Initiative von Präsident *Emmanuel Macron* zusammen mit Deutschland die so genannte CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaschutzziele zu stärken ebenso wie die in der Resolution des Aachener Vertrag angekündigten, gemeinsamen Initiativen beider Regierungen.

im Juni 2019 übereingekommen, das Ziel der Klimaneutralität als Priorität in die EU-Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 aufzunehmen, um die Umsetzung dieses Ziels auf EU-Ebene zu erreichen.⁷⁶

Unseres Erachtens wird diese themen- und ressortübergreifende Zusammenarbeit auch in Zukunft ein ganz wichtiger Impulsgeber für intensiviertere Formen bzw. stärker institutionalisierte und ausdifferenziertere Formate der gemeinsamen deutsch-französischen Zusammenarbeit sein. Dies betrifft sowohl die Ebene der EU-Gesetzgebung als auch das Stadium einer stärker an Konvergenzkriterien ausgerichteten Umsetzung in nationale Gesetzgebung.

c. Weitere Bereiche

Bezüglich der anderen Fachbereiche wird vorgeschlagen, zunächst eine Art von Minimalkoordinierung zu implementieren. Diese Minimalkoordinierung sollte die Kenntnis der Umsetzungsentscheidungen des Nachbarlandes sowie die Evaluierung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit beinhalten. Es muss dabei jedoch sichergestellt werden, dass eine vertiefte Koordinierung bei der Richtlinienumsetzung einen echten Mehrwert für beide Länder darstellt.

Außerdem sollten insbesondere Richtlinien mit grenzüberschreitendem Bezug im Sinne von Art. 13 des Vertrags identifiziert werden, um für diese vorrangig eine Koordinierung zu gewährleisten. Wie bereits oben darlegt, ist die Umsetzung der Novellierung der Arbeitnehmerentsenderichtlinie ein gutes Beispiel, um Hindernisse für die Arbeitskräftemobilität für eine bessere wirtschaftliche Integration zu beseitigen. Ein weiteres Beispiel ist die Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung⁷⁷ (, für die ebenfalls eine koordinierte Umsetzung angestrebt werden sollte. Laut des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V. wird diese letztgenannte Richtlinie in Frankreich und Deutschland sehr unterschiedlich interpretiert, „was zu einer Rechtsunsicherheit und zu Nachteilen für die Patienten führt“.⁷⁸

2.2 Konkrete Vorschläge für den Koordinierungsprozess

2.2.1 Rolle des Deutsch-Französischen Ministerrats

Der Deutsch-Französische Ministerrat⁷⁹ könnte eine Liste über verschiedene Themenbereiche vereinbaren, für die eine verstärkte Koordinierung bei der Richtlinienumsetzung anzustreben ist, mit der Folge, dass der Wille zur Koordinierung bereits auf höchster politischer Ebene vorgegeben wird. Diese Liste könnte auf der interministeriellen Ebene erarbeitet werden und dabei auf Empfehlungen des Deutsch-Französischen Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung (vgl. Punkt 2.2.2) zurückgreifen. Außerdem könnten EU-Richtlinien, die für beide Länder eine große politische Herausforderung darstellen, bereits im Ministerrat diskutiert und mögliche Ansätze zur Richtlinienumsetzung gegebenenfalls ausgelotet werden.

76 Siehe <https://de.ambafrance.org/Deutsch-franzosische-Klimaarbeitsgruppe-diskutiert-Wege-zur-Klimaneutralitaet> (zuletzt aufgerufen am 14. Oktober 2019).

77 Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.

78 Siehe Stellungnahme des Zentrums für Europäischen Verbraucherschutz e.V. zum Vorschlag Aufnahme der Verstärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Verbraucherschutz in den zu erneuernden Elysée-Vertrag, S.3.

79 Für eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise des Deutsch-Französischen Ministerrats siehe <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-mit-deutschland/der-deutsch-franzosische-ministerrat>.

Sollten bei einem Themenbereich, der in der Liste des Ministerrats festgehalten wurde, bei der Richtlinienumsetzung keine Einigung zwischen beiden Ländern gefunden werden, könnten die betroffenen Ministerien – wie unter Punkt 2.1 bereits dargestellt – die Gründe dafür nach dem Prinzip „*comply or explain*“ darlegen.

Die Einbindung der höchsten politischen Ebene beider Länder ermöglichte es, eine Liste der Themenbereiche und Richtlinien festzusetzen, über deren Inhalte die Ministerien sich abstimmen müssen. Die Möglichkeit, dass jedes federführende Ministerium in Rücksprache mit seinem Pendant des Nachbarlandes die o.g. Liste selbständig festlegt, wird unseres Erachtens aus Gründen der Priorisierung vorwiegend auf wesentliche politische Themenfelder wohl eher nicht in Betracht kommen. Darüber hinaus könnten die federführenden Ministerien ausschließlich die Richtlinien berücksichtigen, für die eine Konvergenz realisierbar erscheint. Dieses Vorhaben kann ggf. auch sachdienlich für solche Richtlinien sein, bei denen eine Koordinierung auf den ersten Blick sehr komplex erscheint.

Das vorgeschlagene Vorgehen würde es außerdem ermöglichen, schon während der Verhandlung der Richtlinien die gemeinsamen Herausforderungen hinsichtlich der Umsetzung voranzusehen. Die Auflistung der betroffenen Richtlinien und Bereiche wird den frühestmöglichen bilateralen Austausch sowohl zwischen den Ministerien als auch zwischen der parlamentarischen Ebene ankurbeln. Diese Liste könnte in die von den Ministerien implementierten Datenbanken zur Fristenkontrolle (z.B. EuRiCo-Datenbank im BMWi) integriert werden. Wenn für die Umsetzung der Richtlinie die Länder Gesetzgebungskompetenz haben, könnte das BMWi somit auch schon früh die Koordinierung der Arbeiten zwischen den französischen Ministerien und den Ländern sicherstellen.

2.2.2 Rolle der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung

Eine der Voraussetzungen für den Erfolg von Koordinierungsprojekten liegt unseres Erachtens in der Einbindung der nationalen Parlamente.

Die der Ratifizierung des Vertrages vorangehenden Debatten⁸⁰ haben die Rolle der nationalen Parlamente und des parlamentarischen Dialogs für die Umsetzung des Vertrags von Aachen hervorgehoben. Dem dort verankerten Anliegen, die deutsch-französische Zusammenarbeit weiter zu vertiefen, dient auch das unabhängig von diesem Vertrag zustande gekommene Parlamentsabkommen zwischen der *Assemblée nationale* und dem Deutschen Bundestag vom März 2019 (vgl. dessen Entwurf vom 6. November 2018)⁸¹ und das fast parallel zustande gekommene Abkommen zwischen dem Deutschen Bundesrat und dem Französischen Sénat vom 19. März 2019.⁸²

Dieser Schritt kann als Reaktion auf ein bisher als dominant wahrgenommenes Verhalten der Exekutive interpretiert werden.⁸³ Mit dieser institutionalisierten Beteiligung der Legislativen ist im vielfältigen Prozess der deutsch-französischen Zusammenarbeit ein gewichtiger Akteur

80 Vgl. Parlamentarische Debatte BT (BT- Drs. 197 8540 S. 1) und Bericht *Assemblée Nationale*.

81 https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlaments_abkommen_entwurfstext-data.pdf; (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019) das Abkommen wurde in getrennten Sitzungen am 11. März 2019 in Paris und am 20. März 2019 in Berlin verabschiedet.

82 Deutsch-Französische Parlamentserklärung vom 19. März 2019, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklaerung-dt-fr-paris-DE.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

83 Vgl. D. Schade, Policy Brief, Friedrich- Ebert- Stiftung / Das Progressive Zentrum, Juli 2019, S. 4.

kreiert worden, dessen Tätigwerden in vorhandene bilaterale, zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Strukturen neu „eingebettet“ werden will.⁸⁴

Das deutsch-französische „Miniparlament“ ist vor dem Hintergrund vorhandener parlamentarischer Asymmetrien und Zuständigkeitsunterschiede (siehe z.B. die Zuständigkeitsverteilung *Assemblée nationale* / *Sénat* im Vergleich zu Bundestag / Bundesrat sowie Entwicklung der delegierten Gesetzgebung in Frankreich – Art. 38 der Verfassung⁸⁵) ein wichtiger zusätzlicher institutioneller Rahmen, um eine langfristige effektive Zusammenarbeit zwischen den Parlamentariern der Versammlung sicherzustellen. Anders als die völkerrechtlich bindenden Verträge zwischen der deutschen und der französischen Regierung haben diese als Vereinbarungen zwischen jeweils zwei parlamentarischen Gremien zwar einen weniger hohen Stellenwert. Gleichwohl stellt insbesondere das sehr tiefgehend ausgearbeitete Parlamentsabkommen zwischen der *Assemblée nationale* und dem Deutschen Bundestag vom März 2019 sowohl in förmlicher Hinsicht (in der Form angelehnt an einen zwischenstaatlichen Vertrag) als auch in inhaltlicher Hinsicht eine Innovation dar und unterstreicht dessen Bedeutung für die künftige Zusammenarbeit.

a. Allgemeine Herausforderungen für eine interparlamentarische Kooperation

Mit der Umsetzung des Abkommens über eine gemeinsame parlamentarische Zusammenarbeit sollen die bestehenden freundschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Parlamenten zu einer Arbeitsbeziehung ausgebaut werden.⁸⁶ Dadurch wird die bisher ausschließlich auf die Zusammenarbeit zwischen beiden Regierungen (Exekutive) beschränkte Kooperation um eine weitere Akteursebene erweitert.⁸⁷

Die Gemeinsame Versammlung hat breite Zuständigkeiten⁸⁸ und soll insbesondere über die Anwendung der Bestimmungen der beiden, zwischen den Regierungen abgeschlossenen Verträge (Elysée / Aachen) sowie die Umsetzung und Evaluierung der darin vereinbarten Projekte wachen. Die im Abkommen beabsichtigte Kooperationstätigkeit wurde durch eine zwischenzeitlich verabschiedete Geschäftsordnung⁸⁹ im Vergleich zu Kapitel II des Abkommens detailliert abgesichert und damit stärker institutionell verankert.

84 Vgl. zum Begriff des „eingebetteten Bilateralismus“ auch S. Seidendorf, in: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in *Integration*- 3/2019, S. 187, 203.

85 Kolloquium organisiert durch das Centre d'études constitutionnelles et politiques, l'Institut Cujas et la Société de législation comparée, Conseil d'État, Freitag 6. Juni 2014, Beitrag von J.-M. Sauvé, Vizepräsident des Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-legislation-deleguee>; Siehe auch Referat PE 2 EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschaft- und Währungsunion „Aktueller Begriff Europa: Deutsch- Französisches Parlamentsabkommen“ (Berlin, Deutscher Bundestag, 22. März 2019), <https://www.bundestag.de/resource/blob/630968/fe7bddb8962722bcd524eebef668d05c/parlamentsabkommen-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

86 Vgl. Entwurf vom 6. November 2018, https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlamentsabkommen_entwurfstext-data.pdf (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019); das Abkommen wurde in getrennten Sitzungen am 11. März 2019 in Paris und am 20. März 2019 in Berlin verabschiedet.

87 Vgl. auch Deutsch-Französische Parlamentserklärung vom 19. März 2019, https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklaerung-dt-fr-paris-DE.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

88 Diese sind enumerativ in Art. 6 des Abkommens aufgeführt; vgl. BT- Drs. 19/ 6220 S. 6.

89 Vgl. deren derzeitiger Stand vom 03. September 2019, https://www.bundestag.de/resource/blob/658336/0a49f63452ede8a32e8db0386b6f9a05/20190903_go-data.pdf (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

Wegen der bestehenden parlamentarischen Asymmetrien⁹⁰ ist es für eine künftige Zusammenarbeit der Versammlung wichtig, zunächst ein gegenseitiges vertieftes Verständnis in beiden Ländern aufzubauen und zu lernen, damit umzugehen. Dazu dienen mit Blick auf den Austausch und die Koordinierung der Richtlinienumsetzung die in Art. 12 des Abkommens explizit verankerte Teilnahmerechte der Mitglieder des Ausschusses für europäische Angelegenheiten an den Ausschusssitzungen des jeweilig anderen Parlaments.

Die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung agiert mittels Beschlussfassungen. Sie schlägt außerdem gemeinsame Entschlüsse vor, mit denen sich beide Parlamente zeitnah durch ihre Organe zu befassen haben (siehe Art. 7 des Abkommens). Diese Handlungsoptionen haben zwar keine Rechtsverbindlichkeit, sondern lediglich den Charakter eines politischen Impulses für beide Parlamente.⁹¹ Insofern stellt die Realisierung der fachlichen Zusammenarbeit eine der großen Herausforderungen für die künftige Zusammenarbeit dar. Die bislang fehlende, zeitlich parallele Behandlung von Fachthemen war bislang ein großes Hindernis für eine gemeinsame Koordinierung zwischen beiden Ländern, die künftig folgendermaßen überwunden werden soll:

Unabhängig von der Tätigkeit der gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung soll zunächst die Arbeit der Fachausschüsse der beiden Parlamente synchronisiert werden. Dies betrifft sowohl gemeinsame Ausschusssitzungen als auch Anhörungen und Delegationsreisen. Ziel ist es, dadurch zu erreichen, dass zu einem gleichen Zeitpunkt bzw. innerhalb einer gleichen Zeitspanne über Vorlagen sowohl in Ausschüssen – bzw. nachfolgend im Plenum beider Parlamente – debattiert und auf diese Weise die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht als ein sich verstetigender, obligatorischer Aspekt in die gemeinsame Koordinierung einbezogen wird.

b. Inhaltliche Kooperationsmöglichkeiten (insbesondere auf europäischer Ebene)

Wie auch in der Präambel des Deutsch-Französischen Parlamentsabkommens als Ziel besonders hervorgehoben, ist angestrebt, eine „*Konvergenz der Standpunkte Deutschlands und Frankreichs auf europäischer Ebene*“ zu erreichen, um die Integration innerhalb der Europäischen Union in allen Bereichen zu fördern.

Die vorgesehene Zusammenarbeit umfasst unter anderem den Austausch und die Koordinierung aktueller Gesetzgebungsvorhaben der EU. Es ist gemäß Art. 11 (4. Spiegelstrich) vorgesehen, einen gemeinsamen Referenzrahmen für die Prüfung der Fragen, die die Rechtsgrundlagen und die EU-Subsidiaritätskontrolle betreffen, zu schaffen und ein gemeinsames parlamentarisches Frühwarnsystem einzuführen, um die inhaltlichen Prüfungen auch effektiv nutzen zu können. Die Ausschüsse beider Parlamente werden insoweit durch das Abkommen explizit ermutigt, sich intensiv auszutauschen und zu koordinieren (z.B. in gemeinsamen Sitzungen, Anhörungen und Berichterstattegesprächen) und dies „*bei der Umsetzung von Richtlinien eine inhaltsgleiche Umsetzung in nationales Recht*“ anzustreben, wo dies geboten ist.

Darüber hinaus haben sich beide Parlamente verpflichtet, die „*Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch Harmonisierung und Vereinfachung des geltenden Rechts*“

⁹⁰ Beispielhaft zu nennen sind hier unterschiedliche Wahlsysteme (Mehrheitswahlrecht in Frankreich / Verhältniswahlrecht in Deutschland), unterschiedlich lange Wahlzyklen in beiden Ländern (5 bzw. 4 Jahre) aber auch unvorhergesehene Entwicklungen (wie etwaig notwendig werdenden Neuwahlen).

⁹¹ Vgl. auch Referat PE 2 EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion „Aktueller Begriff Europa: Deutsch- Französisches Parlamentsabkommen“ (Berlin, Deutscher Bundestag, 22. März 2019), <https://www.bundestag.de/resource/blob/630968/fe7bddb8962722bcd524eebef668d05c/parlamentsabkommen-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

zu fördern“ (vgl. Art. 14). Wenn rechtliche Hindernisse für die Durchführung von gemeinsamen grenzüberschreitenden Projekten bestehen, streben diese künftig die Verabschiedung von Rechtsvorschriften an, die es ermöglichen, von nationalen rechtlichen Regelungen abzuweichen, ohne dass die bestehenden Standards abgesenkt werden. Die hier eröffneten Möglichkeiten im Rahmen der deutsch-französischen Kooperation können unseres Erachtens ein wichtiges Experimentierfeld für die zukünftige Rechtsetzungstätigkeit sein.

Ausweislich des jüngsten – angenommenen – Vorschlags für eine Gemeinsame EntschlieÙung des Bundestages und der *Assemblée nationale* aus der Zweiten Sitzung vom 23. September 2019 (Nr. 2019/ 1) mit dem Titel „*Eine dynamische und zukunftsorientierte deutsch-französische Freundschaft im Dienste Europas – Für eine zügige und ambitionierte Umsetzung des Vertrags von Aachen*“⁹² wird anhand von sechs konkreten Forderungen für einzuleitende bzw. umzusetzende Maßnahmen (u. a. in den Bereichen grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Klimaschutz sowie ein gemeinsamer Wirtschaftsraum) deutlich, dass die gemeinsame Parlamentarische Versammlung – soweit ersichtlich – durchaus ihrer Aufgabe gerecht wird, die Regierungszusammenarbeit in aktiver Weise zu begleiten und die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge und der durch die Regierungen verabredeten Projekte zu überwachen.

ERGEBNIS

Damit die in Art. 2 des Vertrags von Aachen eingegangenen Verpflichtungen wirksam umgesetzt werden können, müssen Frankreich und Deutschland neue Wege der Zusammenarbeit finden. Da die Umsetzungsentscheidungen von den nationalen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen, muss die Anpassung der Entscheidungsprozesse insbesondere durch die Legislative als „neuer“ Akteur innerhalb der deutsch-französischen Koordinierung unterstützt werden. Der deutsch-französische Ministerrat wird eine Schlüsselrolle bei der Auswahl derjenigen Richtlinien spielen (siehe Übersicht zu möglichen Pilotprojekten in Annex 1), für die erstmals eine verstärkte Koordinierung bei der Umsetzung angestrebt werden sollte. Bei noch in Planung befindlichen Richtlinien könnten Koordinationsmöglichkeiten bereits in der Verhandlungsphase ausgeschöpft werden. Der Erfolg dieser Pilotprojekte würde zeigen, dass Möglichkeiten für eine stärkere Konvergenz der Rechtsvorschriften existieren, und somit ein starkes Signal für die Relevanz von Art. 2 des Vertrags von Aachen darstellen.

92 Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/659564/fe313b971ffd22863a20fe473b899a1f/20190924_gemeinsame_entschliessung_vertrag_aachen-data.pdf sowie https://www.bundestag.de/resource/blob/659566/b346e390746e508d04995ef5d32e03ab/20190925_abstimmungsprotokoll-data.pdf (je zuletzt aufgerufen am 1. November 2019).

Annex 1:

Übersicht zu möglichen Pilotprojekten

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems, COM(2016) 821 final, 10. Januar 2017

„New Deal“: Richtlinie (EU) 2019/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften

Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz), ABl. L 172/18 vom 26. Juni 2019

Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, ABl. L 130/92 vom 17. Mai 2019

Richtlinie (EU) 2019/692 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. L 117/1 vom 3. Mai 2019 ((Text mit besonderer Relevanz für den europäischen Wirtschaftsraum, Richtlinienumsetzung bereits fortgeschritten)

Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173/16 vom 9. Juli 2018 (Obwohl der Umsetzungsbeschluss in Frankreich bereits veröffentlicht wurde, könnte eine Koordinierung in den Durchführungsverordnungen („*décrets d'application*“) vorgesehen werden. Auch die künftige Straßenverkehrsrichtlinie des Mobilitätspakets sollte einer verstärkten Koordinierung unterzogen werden).

Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts, insbes. grenzüberschreitende Unternehmensumwandlungen, -fusionen und -spaltungen (Text mit besonderer Relevanz für den europäischen Wirtschaftsraum)

Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur Aufhebung der Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG des Rates

Annex 2:

Übersicht zu geführten Experteninterviews (Zeitraum: Juni-November 2019)

Errard, David (Französisches Arbeitsministerium, Generaldirektion Arbeit, Büroleiter RT 1, Individualarbeitsrecht)

Hottiaux, Joanna (Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, stellvertretende Rechtsberaterin)

Hugonnot, Gabriel (Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher, abgeordneter nationaler Experte)

Merle, Priscille (Französisches Wirtschafts- und Finanzministerium, Generaldirektion der Finanzpolitik, Assistenz des Büroleiters, Abteilung internationale Sanktionen und Bekämpfung der Finanzkriminalität)

Nervaux, Alban (Französisches Kulturministerium, Abteilungsleiter Rechtsangelegenheiten und internationale Angelegenheiten)

Olsina, Clemence (Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, Rechtsberaterin - Fachbereichsleiterin Recht)

Simonnet, Lorraine (Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, stellvertretende Rechtsberaterin)

Zens, Andreas (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat III a 7, Arbeitnehmer-Entsendegesetz)

Annex 3:

Literaturverzeichnis

I. Monographien und Aufsätze

Dammann, Reinhard / Paulus, Christoph, La loi PACTE: Une convergence franco-allemande en marche forcée, Recueil Dalloz 2018, S. 248 ff.

Haucap, Justus / Coenen, Michael, in: Wirtschaftsdienst 2010, Sonderheft, S. 5 ff.

Härtel, Ines, Handbuch europäische Rechtsetzung, Springer, Heidelberg 2006

Jäger, Thorsten, Überschießende Richtlinienumsetzung – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Mindestharmonisierung, der richtlinienorientierten Auslegung und des Vorabentscheidungsverfahrens, Nomos, Baden-Baden 2006

Knill, Christoph, European Policies: The Impact of National Administrative Traditions, Journal of Public Policy 1998, S. 1–28.

Kuhlmann, Sabine, Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich in: Veit, S. u.a. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform, Springer Nature, Wiesbaden 2019

Payrhuber, Melanie / Stelkens, Ulrich, "1:1-Umsetzung" von EU-Richtlinien: Rechtspflicht rationales Politikkonzept oder (wirtschafts-)politischer Populismus? - zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EuR 2019, S. 190 ff.

Payrhuber, Melanie / Stelkens, Ulrich, Unbewusstes Goldplating bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie durch extensive Auslegung des § 42a VwVfG?, NVwZ 2018, S. 196 ff.

Remien, Oliver, Mindestharmonisierung im Verbraucherschutzrecht – Stellungnahme, 181 ff., in: Everling, Ulrich / Roth, Wulf-Henning (Hrsg.), Mindestharmonisierung im europäischen Binnenmarkt, Nomos, Baden-Baden 1997

Schade, Daniel, Policy Brief, Friedrich- Ebert- Stiftung/ Democracy Lab, Juli 2019, S. 4 ff.

Seidendorf, Stefan in: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: Integration- 3/2019, S. 187 ff.

Scholl, Kirsten, Der Vertrag von Aachen – auf dem Weg zu einem Europäischen Wirtschaftsgesetzbuch? ZEuP 2019, S. 441 ff.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 10. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg 2016

Treib, Olivier, Les conflits politique en Allemagne autour de la transposition de la directive européenne contre le racisme, dans Critique internationale, 2006/4 (n° 33), S. 27 à 38

Ukrow, Jörg, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, ZEuS 2019, S. 3 ff.

II. Sonstige

Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Rechtsetzung vom 13. April 2016, Amtsblatt der Europäischen Union L 123/1, Symbol 43

Leitfaden für bewährte Verfahren zur Umsetzung europäischer Richtlinien, PM/SGAE, 2011

Die Studien des Conseil d'Etat, 2017, "Europäische Richtlinien: In Erwartung einer besseren Umsetzung"

Mion, Giordano/ Ponattu, Dominic , Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf

Petersen, Thieß, Studie „20 Jahre Binnenmarkt“, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_40166_40167_2.pdf

Informationsbericht über die Möglichkeiten zur Bekämpfung der überschießenden Richtlinienumsetzung in französisches Recht, der am 21. Dezember 2017 beim Präsidenten der Nationalversammlung von Frau Alice Thourot und Herrn Jean-Luc Warsmann vorgelegt wurde

Senat, Studie Nr. 277 über vergleichende Gesetzgebung - Februar 2017 – überschießende Richtlinienumsetzung

Senat, Bericht Nr. 614 (2017-2018, Ausschuss für europäische Angelegenheiten / Senatsdelegation für Unternehmen Informationsbericht von Herrn René Danési (Les Républicains - Haut-Rhin), Mitglied des Ausschusses für europäische Angelegenheiten und der Delegation für Unternehmen)