

Ex-ante Gesetzesfolgenabschätzung „Grenzraumcheck“

Inhalt

Kurzzusammenfassung:	- 1 -
Hintergrund: Grenzraumeffekte und Grenzraum:	- 2 -
Schematischer Ablauf des Grenzraumchecks	- 3 -
Durchführung des Grenzraumchecks: Leitfragen	- 4 -
Kurzbeschreibungen der Institutionen mit Grenzraumexpertise	- 7 -

Kurzzusammenfassung:

Im Rahmen der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung soll durch den Grenzraumcheck frühzeitig geprüft werden, **ob neue gesetzliche Regelungen ungewollt negative Auswirkungen auf den deutsch-französischen Grenzraum** haben könnten. Die Analyse soll sich auf die direkten und indirekten Auswirkungen von Gesetzesentwürfen beziehen. Dadurch können noch in der Erarbeitungsphase von Gesetzesentwürfen Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um solche ungewollten negativen Auswirkungen auf den deutsch-französischen Grenzraum zu vermeiden. Das Vorhaben trägt somit zum Engagement der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung bei.

Die deutsche und die französische Regierung haben **auf Grundlage des Vertrags von Aachen vom 22. Januar 2019** im deutsch-französischen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) im Jahr 2024 konkrete Empfehlungen zur Umsetzung einer ex-ante Gesetzesfolgenabschätzung für den Grenzraum erarbeitet. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der Grenzraumcheck derzeit ausschließlich auf den deutsch-französischen Grenzraum, hat aber **Relevanz für alle deutschen Grenzregionen und ihre Bewohnerinnen und Bewohner**.

Hintergrund: Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Grenzraumeffekte:

Der **Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit** wurde 2019 mit dem deutsch-französischen Vertrag von Aachen ins Leben gerufen. Ziel ist, durch die Einbindung aller betroffenen Akteure über alle föderalen und administrativen Ebenen auf beiden Seiten der Grenze eine erhöhte Entscheidungsfähigkeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schaffen. Auf deutscher Seite gehören zum Mitgliederkreis das Auswärtiges Amt, das Bundesministerium des Innern, weitere Ministerien der Bundesregierung (wenn inhaltlich zuständig), die Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie drei deutsche Abgeordnete der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung (DFPV).

Grundsätzlich ist unter dem **deutsch-französischer Grenzraum** das Gebiet des Grenzverlaufs zwischen Frankreich und Deutschland zu verstehen, hier im speziellen auf deutscher Seite die angrenzenden Regionen (Länder): Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, die einen Grenzverlauf mit Frankreich haben. Eine geographische Definition kann nicht abschließend vorgenommen werden, so zählt steuerrechtlich für den deutsch-französischen Grenzraum z.B. eine Grenzzone von 20 km, während für die Bundespolizei der Grenzraum grundsätzlich 30 km ab Landesgrenze umfasst.

Zentrale Frage des Grenzraumchecks ist, wie das Risiko unerwünschter Auswirkungen im Grenzraum („**Grenzraumeffekt**“) vorab erkannt und mitgedacht werden kann. Grundsätzlich sind Grenzraumeffekte Auswirkungen der Gesetzgebung, die durch abweichende Rechtslage oder Politik im Nachbarland oder durch strukturelle Besonderheiten der Grenzregion (Sprachgrenze, Verwaltungsgrenzen, Infrastrukturgrenzen, grenzüberschreitende Erwerbsbiographien und Unternehmertum) dort anders sind, als für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen oder Behörden außerhalb der Grenzregion.

Wenn ein Gesetz dazu führt, dass es Unterschiede zur Rechtslage im Nachbarland gibt, ist dies an sich noch kein Grenzraumeffekt. Wenn ein Gesetz hingegen in der deutschen Grenzregion andere Auswirkungen hat als im Rest Deutschlands, dann ist dies ein Grenzraumeffekt.

Schematischer Ablauf des Grenzraumchecks:

Der Grenzraumcheck besteht aus zwei Phasen:

Phase 1: Screening durch das federführende Bundesministerium

Beim Screening prüft das federführende Bundesministerium im Rahmen der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung, ob das geplante Gesetz erhebliche unerwünschte Auswirkungen im deutsch-französischen Grenzraum entfalten könnte. Dabei geht es beispielsweise um grenzraumspezifische zusätzliche bürokratische Belastungen oder neue Hürden für den freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital oder Dienstleistungen. Grundlage des Screenings sind die in diesem Leitfaden enthaltenen Leitfragen (Seite 4). Beim Screening geht es nicht darum, eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen. Es wird keine spezielle Grenzraumexpertise gebraucht.

Wenn das Screening ergibt, dass ein Gesetz möglicherweise erhebliche unerwünschte Auswirkungen speziell im Grenzraum haben könnte, wird in Phase 2 des Grenzraumchecks der Gesetzesentwurf parallel zur Verbändeanhörung über das Sekretariat des AGZ an die Mitglieder des AGZ sowie an die in diesem Leitfaden auf Seite 7 genannten Organisationen mit besonderer Grenzraumexpertise weitergeleitet. Das federführende Bundesministerium kann dabei den Kreis einschränken oder erweitern, an den das AGZ-Sekretariat den Gesetzesentwurf weiterleitet. Die AGZ-Mitglieder und die Organisationen mit besonderer Grenzraumexpertise können dann zu potentiellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf den Grenzraum eine Stellungnahme verfassen.

Es besteht keine Verpflichtung seitens des federführenden Bundesministeriums, auf die übermittelten Stellungnahmen formal zu reagieren oder über den Umgang damit Rechenschaft abzulegen. Mitglieder des AGZ, zu denen die Länder Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sowie drei Mitglieder des Bundestags gehören, können im weiteren Gesetzgebungsverfahren aber darauf Bezug nehmen.

Phase 2: Einholung von Grenzraumexpertise der Mitglieder des deutsch-französischen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und von Expertenorganisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Durchführung des Grenzraumchecks: Leitfragen

Phase 1: Screening des federführenden Bundesministeriums

Das federführende Bundesministerium prüft anhand einer einführenden Frage zur Identifizierung des Regelungsbereichs des Gesetzesvorhaben und der nachfolgenden sechs Leitfragen, ob ein möglicher Grenzraumeffekt zu erwarten ist:

Einführende Frage zur Identifizierung des Regelungsbereiches

Ist das Regelungsvorhaben den Regelungsbereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie oder Transport zuzuordnen?

Bei positiver Bewertung erfolgt das Screening anhand der folgenden sechs Leitfragen. Sollte das Themenspektrum des Referentenentwurfs außerhalb des Regelungsbereichs liegen, wird kein Screening durchgeführt, der Grenzraumcheck endet unmittelbar.

Frage 1:

Ist der freie Verkehr von Personen, Waren, Kapital oder Dienstleistungen von und nach Deutschland in ein Nachbarland Gegenstand des Gesetzes?

Es geht um Regelungen, die den grenzüberschreitenden Marktzugang z.B. im Bereich der Dienstleistungen oder des Warenhandels beeinflussen, die Personen an der Ausübung ihres Rechts auf freien Grenzübertritt hindern könnten. Hierzu könnten z.B. Anforderungen an Dienstleister oder Verkehrsteilnehmer zählen (Umweltplakette, Nachweis der Sozialversicherung, etc.)

Frage 2:

Knüpft die gesetzliche Regelung speziell an einen Grenzübertritt an?

Es geht um Regelungen, die konkret den Grenzübertritt betreffen, z.B. das Erfordernis, bestimmte Dokumente mitzuführen – in der Pandemie z. B. zweitweise die Impfnachweise.

Frage 3:

Ist in der gesetzlichen Regelung der amtliche Wohnsitz von natürlichen Personen oder der Sitz von juristischen Personen ein Tatbestandsmerkmal?

Es geht um Regelungen, die den amtlichen Wohnsitz (in Deutschland: Meldepflicht) oder den Sitz juristischer Personen (i.d.R. Firmensitz) als Merkmal haben. Dies gilt z.B. bei vielen versicherungs- und steuerrechtlichen Regelungen (Besteuerungsrecht des Wohnsitzstaats gemäß DEU-FRA Doppelbesteuerungsabkommen).

Frage 4:

Bei Umsetzung von EU-Richtlinien: Könnten Divergenzen bei der Umsetzung im deutsch-französischen Grenzraum das Harmonisierungsziel des Unionsrechts untergraben oder der Erreichung des beabsichtigten Ziels der Gesetzgebung entgegenstehen?

Frage 5:

Könnte die gesetzliche Regelung Auswirkungen auf die sozioökonomische oder ökologische Situation der Grenzregion haben, die sich von denen im Rest Deutschlands unterscheiden?

Hier geht es um mögliche grenzüberschreitende Effekte von Regelungen, die am Ort oder strukturellen Faktoren ansetzen, z.B. allgemeine Einkommenseffekte (z.B. Mindestlohnanhebungen), Auswirkungen auf Bildungs- und Berufskriterien, Auswirkungen auf die Wohnsituation oder Maßnahmen mit Wirkung auf die Umwelt (Verschärfung/Lockerung von Umweltschutzvorgaben).

Frage 6:

Entstehen durch das Gesetz zusätzliche Vorgaben, Anforderungen oder Einschränkungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die innerdeutsch nicht entstehen und die sich deshalb negativ auf den grenzüberschreitenden Zusammenhalt auswirken könnten?

Gemeint sind Regelungen, die direkt auf die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Organisationen wie z.B. Eurodistrikten, Akteuren im Grenzraum oder mit Akteuren im Ausland wirken, z.B. durch das Erfordernis bestimmter Nachweise für den Erhalt von Fördergeldern o.ä. (z.B. Demokratiefördergesetz) oder kann es zu zusätzlichen, negativen bürokratischen Hürden kommen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unnötig erschweren.

Das Screeningergebnis ist positiv, wenn eine der oben aufgeführten Fragen eindeutig mit „Ja“ beantwortet wird oder mehrere Fragen mit „Möglicherweise Ja“ beantwortet wurden.

Wenn nur eine Frage möglicherweise positiv beantwortet werden kann, dies aber nicht eindeutig ist, kann das Ergebnis als negativ gewertet werden.

Phase 2: Grenzraumexpertise durch AGZ-Mitglieder und

Institutionen mit Grenzraumexpertise des federführenden Bundesministeriums

Wenn das Screeningergebnis positiv ist, übermittelt das federführende Bundesministerium den Gesetzesentwurf an den Fachbereich EA13-9 im Auswärtigen Amt zur Weitergabe an das AGZ-Sekretariat und an die AGZ-Mitglieder sowie die Institutionen mit Grenzraumexpertise analog zur Verbändebeteiligung gemäß §47 GGO. Das federführende Ministerium kann dabei den Adressatenkreis definieren (Weiterleitung an AGZ-Mitglieder sowie 13 Institutionen mit Grenzraumexpertise (s.u.), Weiterleitung ausschließlich an die AGZ-Mitglieder, Weiterleitung an alle AGZ-Mitglieder sowie an Institutionen mit Grenzraumexpertise unter Ausschluss bestimmter Akteure.)

Dem federführenden Ministerium obliegt die Berücksichtigung der Rückmeldungen im weiteren Gesetzgebungsprozess. Eine Pflicht zur Rückmeldung auf die Stellungnahmen aus der zweiten Phase sowie deren Berücksichtigung im Hinblick auf den Gesetzesentwurf besteht für das federführende Ministerium nicht.

Kurzbeschreibungen der Institutionen mit Grenzraumexpertise

Oberrheinkonferenz

Die Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz verbindet die regionalen Regierungen und Verwaltungsbehörden aus der Südpfalz, Baden, dem Elsass sowie der Nordwestschweiz. Die Träger der Oberrheinkonferenz sind jeweils in einer deutschen, einer französischen und einer schweizerischen Delegation organisiert. Auf technischer Ebene sind der Koordinationsausschuss und das Gemeinsame Sekretariat mit Sitz im grenzüberschreitenden Kompetenzzentrum der Villa Rehfus in Kehl für den ständigen Austausch zwischen den Trägern der Oberrheinkonferenz zuständig und koordinieren die Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien. Die Oberrheinkonferenz verfügt über 12 Arbeitsgruppen und ca. 40 Expertenausschüsse aus den regional zuständigen Verwaltungen und Fachstellen, in denen Fachthemen besprochen und grenzüberschreitende Projekte angestoßen und begleitet werden. Die fachliche Grenzraumexpertise dieser Verwaltungsplattform Oberrheinkonferenz, bestehend aus den jeweils zuständigen regionalen Behörden, ist für den Grenzraum-Check von besonderer Bedeutung.

Problemstellungen des Grenzraums, die regional nicht gelöst werden können, werden an die Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission weitergegeben. Die Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission verbindet seit 1975 die nationalen Regierungen der drei Staaten Deutschland, Frankreich, Schweiz über ihre jeweiligen Außenministerien.

www.oberrheinkonferenz.org

Großregion

Die Großregion umfasst fünf Partnerregionen in vier EU-Staaten. Die elf Partner bilden einen Kooperationsraum, um das grenzenlose Zusammenleben – einen Grundgedanken der EU – aktiv umzusetzen. Der Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) steuert das Raumentwicklungskonzept (REKGR). Weitere Expertise liefern u.a GIS-GR, die Interregionale Arbeitsmarkt Beobachtungsstelle, die Arbeitsgruppe Statistik sowie die Universität der Großregion (UniGR) mit dem Center for Border Studies.

<https://www.granderegion.net/de>

Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

Die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) ist ein Verein nach dem Gesetz von 1901, der 1997 von der französischen Regierung gegründet wurde. Mit ihren rund 100 Mitgliedern

beiderseits der französischen Grenzen unterstützt sie die Träger von grenzüberschreitenden Projekten bei der Lösung von Hindernissen bei der Umsetzung, aber auch durch die Einführung von Governance-Instrumenten und Strategien zur territorialen Entwicklung. Sie vernetzt die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und fungiert als Schnittstelle zu den nationalen und europäischen Akteuren, um grenzüberschreitende Lösungen auf den richtigen Ebenen zu finden.

www.espaces-transfrontaliers.org

Zentrum für europäischen Verbraucherschutz (ZEV)

Das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (ZEV) mit seinen 40 deutschen und französischen JuristInnen ist auf grenzüberschreitende Fragen im Verbraucherrecht spezialisiert. Die Aufgaben des ZEV umfassen Rechtsberatungen, Positionspapiere zu rechtlichen Themen, Identifikation von Hindernissen im Grenzgebiet sowie „best practice“ Studien im deutschen, französischen und europäischen Vergleich. Als Mitglied im ECC-Net hat das ZEV Zugang zu Informationen aus der gesamten Europäischen Union.

www.cec-zev.eu

Euro-Institut

Das grenzüberschreitende örtliche Zweckverband Euro-Institut ist eine deutsch-französische Einrichtung, die auf Fortbildung, Beratung/Studien und Begleitung der Behörden im grenzüberschreitenden Bereich spezialisiert ist. Seine Hauptziele sind die Verbesserung der Zusammenarbeit, der Abbau von Barrieren und die Förderung des gegenseitigen Kennenlernens der deutschen und französischen Akteure und Bürger/innen, um effizient zur Beseitigung der negativen Grenzeffekte auf die Grenzräume beizutragen. Es führt jährlich ausführliche Grenzraumfolgenabschätzungen durch.

www.euroinstitut.org

INFOBEST-Netzwerk

Die vier Informations- und Beratungsstellen PAMINA, Kehl/Strasbourg, Vogelgrun/Breisach und PALMRain des INFOBEST-Netzwerks am Oberrhein informieren und beraten Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Vereinigungen und Behörden bei ihren grenzüberschreitenden Fragen mehrsprachig und kostenlos.

Expertise für den Grenzraumcheck besteht insbesondere in den Bereichen Steuer (insb. DBAs, Einkommenssteuer), Sozialversicherung (Rente, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflege), Familienleistungen, Grenzgängerstatus, Umzug, Erwerbsminderung, Nahtlosigkeit, Invalidität, Behinderung, Mehrfachbeschäftigung, Arbeitsrecht, Aufenthaltsrecht und der Vermittlung zu den national zuständigen Stellen bei sonstigen grenzüberschreitenden Fragen und Anliegen.

www.infobest.eu

Taskforce Grenzgänger

Die Task Force Grenzgänger der Großregion (TFG) beschäftigt sich mit der Erarbeitung von juristischen und administrativen Lösungsvorschlägen grundsätzlicher Art für Fragen und Problemstellungen auf dem Arbeitsmarkt von Grenzgängern und Unternehmen, die in der Großregion Grenzgänger beschäftigen. Dabei ist sie insbesondere in den folgenden Rechtsgebieten tätig: Arbeits-, Bildungs-, Sozial- und Steuerrecht.

Task Force Grenzgänger der Großregion (TFG)

Eures-T Oberrhein

EURES-T Oberrhein wurde 1999 zur Unterstützung und Förderung des grenzüberschreitenden europäischen Arbeitsmarktes gegründet.

Im Rahmen von EURES-T Oberrhein wirken arbeitsmarktrelevante Akteure aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz zusammen: Arbeitsverwaltungen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Länder und Gebietskörperschaften.

Die Dienstleistungen der Partnerschaft erstrecken sich über die gesamte Oberrheinregion (Elsass, Südpfalz, Baden und die Nordwestschweiz), wo täglich mehr als 93 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger über die Grenze an ihren Arbeitsplatz pendeln.

Das Netzwerk besteht aus 21 Parteiorganisationen und die EURES Berater*Innen am Oberrhein beraten bei allen Fragen zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt: Sozialversicherung, Steuerrechtliche Fragen, Vermittlung und Rekrutierung.

www.eures-t-oberrhein.eu

TRISAN

TRISAN, das trinationale Kompetenzzentrum für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, wurde von der Arbeitsgruppe Gesundheitspolitik der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrhein-konferenz initiiert und im Rahmen von zwei INTERREG-Projekten (2016-2019 und 2019- 2023) eingerichtet, die vom Euro-Institut getragen und von den Gesundheitsbehörden sowie den Gebietskörperschaften Frankreichs, Deutschlands und der Schweiz und den Eurodistrikten kofinanziert wurden. Ziel von TRISAN ist es, das Potenzial für die Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich zu entwickeln und grenzbedingte Hindernisse für Akteure des Gesundheitswesens, Gesundheitspersonal und Patienten abzubauen. Um dies zu erreichen, führt es folgende Maßnahmen durch: Vernetzung der Akteure, Austausch von Informationen und Praktiken, Generierung von grenzüberschreitendem Wissen, Durchführung von Studien, Projektbegleitung und Entwicklung der Sichtbarkeit der Zusammenarbeit im Gesundheitswesen.

www.trisan.org

TRION-Climate e.V.

TRION-climate e.V. ist ein deutsch-französisch-schweizerisches Netzwerk der Klima- und Energieakteure am Oberrhein. Der gemeinnützige Verein zählt über 100 Mitglieder: Gebietskörperschaften, Energieversorger, Planungsbüros, Forschungseinrichtungen, etc.

Zweck des Vereins ist die Förderung des Umweltschutzes durch die grenzüberschreitende Bündelung von Synergieeffekten im Bereich Klima und Energie. Gemeinsames Ziel ist, die Energie- und Klimaakteure über die Grenzen hinweg zu vernetzen, den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu fördern, die trinationale Datenerhebung zu unterstützen und eine Plattform für exemplarische grenzüberschreitende Projekte zu schaffen.

www.trion-climate.net

Säule Wissenschaft der Trinationalen Metropolregion Oberrhein

Die Säule Wissenschaft der Trinationalen Metropolregion Oberrhein verbindet die Hochschulen und Forschungseinrichtungen der Regionen entlang des Rheins (Frankreich, Schweiz, Deutschland) sowie die für Wissenschaft, Forschung, Innovation und Transfer zuständigen Institutionen und Ministerien. Diese Region verfügt über eine außergewöhnliche Dichte an akademischen und wissenschaftlichen Akteuren, die eine wesentliche Rolle für ihre Dynamik und ihren Wohlstand spielen. Die Aufgabe der Säule Wissenschaft besteht darin, über ihr Koordinierungsbüro die wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen den

Einrichtungen zu fördern, indem sie unter anderem praktische Unterstützung und Dienstleistungen wie Fachwissen zur Finanzierung grenzüberschreitender Projekte, Workshops, Beratung und Schulungen anbietet.

<http://www.sciences.rmtmo.eu>

Frontaliers Grand Est

Frontaliers Grand Est ist ein Verein, der auf grenzüberschreitende Arbeitsfragen spezialisiert ist. Er unterstützt Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Region Grand Est bei ihren Anliegen mit Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz. Der Verein verfügt über eine anerkannte Expertise im Sozialrecht, Arbeitsrecht und Steuerrecht auf nationaler und europäischer Ebene.

<https://frontaliers-grandest.eu/de>

Maison Ouverte des Services por l'Allemagne (MOSA)

Das MOSA („Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne“) ist ein Empfangs-, Informations- und Beratungszentrum für Bürger und Unternehmen in der Grenzregion und informiert seine Nutzer in allen Fragen des Sozial- und Arbeitsrechts im deutsch-französischen Grenzgebiet, insbesondere zwischen dem Département Moselle und dem Saarland. Die MOSA kann ihr Fachwissen im Bereich des deutsch-französischen Grenzraums einbringen.

www.mosa-forbach.fr