



*WIE LASSEN SICH HINDERNISSE IN DER REGIONALEN UND
GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT DURCH
JURISTISCHE UND ADMINISTRATIVE MAßNAHMEN
ÜBERWINDEN?*

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

November 2020

Mehr Information über das MEGA-Programm : <http://www.mega-master.eu/fr/>

Gruppe C* :

Virginie DELATTRE-ESCUDIE (Ministère des Solidarités et de la Santé)

Cyril FREITAG (Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und nukleare Sicherheit)

Franziska GREVEL (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

Angelika HAMMANN (Institut National des Sciences Appliquées Strasbourg)

Tanja HERRMANN (Johannes Gutenberg-Universität Mainz)

Hannelore JORGOWITZ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)

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

Wie lassen sich Hindernisse in der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch juristische und administrative Maßnahmen überwinden?

Zusammenfassung:

Artikel 13 des am 22. Januar 2019 unterzeichneten Aachener Vertrages sieht eine Intensivierung der regionalen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor, um die Beziehungen zwischen den Bürgern und den Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze zu stärken. In der Praxis müssen Kooperationsprojekte, die von lokalen Partnern initiiert werden, rechtliche und verwaltungspraktische Hindernisse überwinden. Ausgehend von konkreten Beispielen hat die Gruppe die Aufgabe, einen Überblick bestehender Hindernisse zu erarbeiten. Sie, die Gruppe, zeigt auf der Grundlage existierender „best practice“ Lösungen und möglicher Instrumente (Ausnahmeregelungen, Recht zu experimentieren, etc.) praktische bzw. kontextgebundene Lösungswege auf.

Französischer Tutor: Philippe VOIRY, Diplomatischer Berater des Präfekten der Region Grand Est, Strasbourg

Deutscher Tutor: Stefan NAUNDORF, Bundeskanzleramt, Referat Bessere Rechtsetzung, Berlin

INHALTSVERZEICHNISS

I.	STATUS QUO – HERAUSFORDERUNGEN	5
1.	Wie ist die deutsch-französische grenzüberschreitende Zusammenarbeit organisiert? ..	5
1.1.	<i>Kooperation auf der Grundlage zweier Schwerpunktregionen</i>	5
1.2.	<i>Formen und Mittel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</i>	6
1.3.	<i>Aktuelle Entwicklungen.....</i>	8
2.	Rechts- und Verwaltungsfragen aus Sicht der nationalen Behörden: eine deutsche und eine französische Perspektive	11
3.	Weiterhin bestehende Hindernisse	13
II.	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	14
4.	Mögliche Lösungen zur Überwindung grenzüberschreitender Hindernisse	14
5.	Praktische Vorschläge zur grenzüberschreitenden Governance	19
5.1.	<i>Erlaubnis zu gesetzgeberischem Handeln</i>	19
5.2.	<i>Effiziente Werkzeuge zur unmittelbaren Umsetzung.....</i>	20
5.3.	<i>Wille zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....</i>	22
	ANHANG.....	24
	STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 1	24
	STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 2	30
	STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 3	33
	STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 4	36
	Abkürzungsverzeichnis	39

„Europa lässt sich nicht mit einem Schläge herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“

Schuman-Erklärung – 9. Mai 1950

Der Prozess der europäischen Integration hat dazu beigetragen, Grenzregionen zu Regionen der Öffnung und des Wachstums zu machen¹. In dieser Hinsicht wurden unterschiedliche Instrumente zur Verfügung gestellt, um den Grenzregionen zu ermöglichen, ihr Potenzial auszuschöpfen. Dennoch sehen sich die Grenzregionen weiterhin mit einer Reihe von Hindernissen konfrontiert. Mehr Einsatz der Mitgliedstaaten der EU, die Hindernisse der Zusammenarbeit zu überwinden, könnte die Dynamik der Regionen sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus sozialer Sicht stärken.

Deutschland und Frankreich haben sich dazu entschlossen, der Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein besonderes Gewicht zu verleihen, indem sie sie in den am 22. Januar 2019 unterzeichneten Aachener Vertrag aufgenommen haben². Dadurch beweisen die beiden Länder den starken Willen, die bestehenden Hindernisse in ihren Grenzregionen so weit wie möglich zu reduzieren und damit eine Dynamik hin zu höherer Konvergenz einzuleiten³.

Obwohl die Grenzgebiete ihre nationale/regionale Identität bewahren, ungeklärte administrative und Rechtsfragen die Zusammenarbeit erschweren und mangelnde Sprachkenntnisse ein Problem darstellen, bestehen heutzutage eine Vielzahl von Vernetzungen über die deutsch-französische Grenze hinweg. Es existieren informelle Kooperationsformen ohne rechtsverbindliche Basis (z. B. Interessensgemeinschaften oder Expertengremien) und formelle Instrumente mit einem erhöhten Institutionalierungsgrad.⁴

Dass trotz dieser Erfolge bis heute alles andere als marginale Hindernisse in der grenzüberschreitenden Kooperation bestehen, verdeutlicht eine im Jahre 2015 von der EU Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation⁵ zur Beseitigung von Hindernissen in Grenzregionen: Rechtliche und administrative Hürden beeinträchtigen nach wie vor den grenzüberschreitenden Alltag, insbesondere den der sogenannten Grenzgänger⁶, und umfassen dabei alle Lebensbereiche, zum Beispiel Arbeit, Einkauf, Ausbildung. Insofern ist die Frage, wie sich diese Hindernisse durch juristische und administrative Maßnahmen überwinden lassen, höchst aktuell und verlangt eine vertiefte Analyse der Situation auf der Basis konkreter Fälle.

Adressaten dieser Studie sind deutsche und französische Behörden, die mit Fragen der regionalen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befasst sind. Zunächst wird eine Bestandsaufnahme der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, ihrer Governance, ihrer Instrumente und der Art der bestehenden Hindernisse vorgenommen. Anschließend werden Empfehlungen zur Beseitigung grenzüberschreitender Hindernisse durch

¹ COM(2017) 534 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_fr.pdf [Stand: 02.11.2019]

² Erster deutsch-französischer Vertrag in der Folge des Elysée-Vertrages von 1963; letzterer diente der Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland.

³ Vertrag von Aachen, Kapitel 4, Artikel 13

⁴ Vgl. Storbeck, Daniel, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, Göttingen 2006 (Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht, 9), S. 31-32.

⁵ Konsultationszeitraum: 21. September 2015 bis 21. Dezember 2015; Vgl.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/report_reg-16-006_en.pdf [Stand: 17.07.2019].

⁶ Definition „Grenzgänger“: Nach Unionsrecht ist ein Arbeitnehmer ein Grenzgänger, der auf dem Gebiet des einen Mitgliedstaates (Beschäftigungsstaat) beschäftigt ist und auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedsstaates (Wohnsitzstaat) wohnt, in das er in der Regel täglich, mindestens aber einmal wöchentlich, zurückkehrt.

geeignete Maßnahmen dargestellt. Schließlich spannt die Studie angesichts der Entwicklungen im Bereich der Governance in Frankreich, Deutschland und auf europäischer Ebene einen breiteren Bogen in Bezug auf die Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

I. STATUS QUO – HERAUSFORDERUNGEN

1. Wie ist die deutsch-französische grenzüberschreitende Zusammenarbeit organisiert?

1.1. Kooperation auf der Grundlage zweier Schwerpunktregionen⁷

An der rund 450 Kilometer langen Grenze zwischen Deutschland und Frankreich sind auf französischer Seite die Départements Moselle, Bas-Rhin und Haut-Rhin, auf deutscher Seite die Bundesländer Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gelegen. Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelten sich diese Grenzräume zu Regionen der grenzüberschreitenden, wirtschaftlichen Kooperation.⁸

Zwei Regionen bestimmen den Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit:

- **die Oberrheinregion** besteht aus vier Gebieten: die Region Elsaß, der Nord-Osten der Schweiz, Baden und die Südpfalz. Baden und die Region Elsass machen $\frac{3}{4}$ des Gebietes der Oberrheinregion aus.

- die **Großregion** im Saar- und Moselbecken, bestehend aus: Luxemburg, zehn wallonischen Arrondissements (Bezirke) in Belgien, vier französischen Départements und 32 Landkreisen der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland.

Die Zusammenarbeit reicht somit über die deutsch-französische Grenze hinaus und **dehnt sich auf Luxemburg und Belgien hinsichtlich der Großregion und auf die Schweiz hinsichtlich des Oberrheingebietes aus**. In beiden Gebieten gibt es Kooperationsstellen, die nicht nur im Grenzgebiet agieren, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene tätig sind.

Der Trinationale Eurodistrikt Basel (ETB), der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau und der Eurodistrikt Saar-Mosel bilden drei integrierte grenzüberschreitende Ballungsräume. Die Zusammenarbeit zwischen Südpfalz, Mittlerer Oberrhein und dem nördlichen Elsass wird vom Eurodistrikt PAMINA abgedeckt.

Die Grenzregion ist durch einen signifikanten Strom von Menschen, Austausch von Waren und Dienstleistungen gekennzeichnet. *"In Frankreich können 355.000 Arbeitnehmer als Grenzgänger bezeichnet werden, weil ihr Arbeitsplatz im Ausland liegt. Die Schweiz (170.300 Personen), Luxemburg (70.300 Personen), Deutschland (46.000 Personen) und Belgien (37.800 Personen) stellen die vier wichtigsten Zielländer dar"*⁹ ».

⁷ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-frontieres/frontiers/frontier/show/france-allemaigne/> [date : 03.11.2019]

⁸ An dieser Stelle sei exemplarisch auf die Situation im Oberrheingebiet verwiesen, für das festgehalten werden muss, dass aus historischen Gründen ein zahlenmäßiges Ungleichgewicht der Unternehmensniederlassungen besteht: 50 der im Elsass angesiedelten deutschen Niederlassungen stammen aus der Nachbarregion Baden während nur zwischen zehn und 15 elsässischen Unternehmen eine Niederlassung in Baden haben.

⁹ Daten aus 2017 <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/dynamiques-de-lemploi-transfrontalier-en-europe-et-en-france> [03.11.2019]

1.2. Formen und Mittel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ¹⁰



Der Europarat, die Europäische Union, und die nationalen Regierungen haben Instrumente der grenzüberschreitenden Kooperation verabschiedet:

- im **Ober rheingebiet** entstand auf der Basis der seit 1975 existierenden Regionalausschüsse im Jahr 1991 die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz. In der Großregion formalisierte eine Regierungsvereinbarung 1980 die seit Anfang der 1970er Jahre bestehenden Regierungskommission und Regionalkommission SaarLorLux-Trier-Westpfalz. Im Jahr 2014 erfolgte die Gründung eines Sekretariats zur Stärkung der Kooperation.

- die **Euroregion** ist eine Verwaltungsstruktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Gebieten europäischer Staaten. Sie ist vom Europarat anerkannt (Konvention von Madrid, 1980¹¹). In den meisten Fällen sind die Euroregionen keine staatlichen oder regionalen Einrichtungen, haben keine politische Macht und ihre Kompetenzen sind auf ihre originären Aufgaben beschränkt. Sie fördern gemeinsame grenzüberschreitende Interessen und können vom INTERREG-Programm der Gemeinschaft profitieren. Die überwiegende Mehrheit der Euroregionen hat den Status von EVTZs (Europäische Verbände für Territoriale Zusammenarbeit).

- das deutsch-französisch-luxemburgisch-schweizerische **Karlsruher Übereinkommen** vom 23. Januar 1996 sieht rechtsverbindliche Vereinbarungen vor, die Gebietskörperschaften im grenznahen Raum in die Lage versetzen, „Entscheidungen aufeinander abzustimmen sowie Leistungen zu erbringen und öffentliche Einrichtungen, die von gemeinsamen örtlichen

¹⁰ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/agglomerations-transfrontalieres/eurodistrict-strasbourg-ortenaus/eurodistrict-strasbourg-ortenaus-5/> [03.11.2019]

¹¹ « Konvention von Madrid » oder europäische Konvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften oder Territorialbehörden: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106> [03.11.2019]

Interesse sind, zu betreiben“.¹² Zwei Kooperationsformen sind denkbar: Art. 10 ermöglicht die Etablierung von Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit durch Gebietskörperschaften und örtliche öffentliche Stellen; Art. 11 die Schaffung von grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbänden, die dem innerstaatlichen Recht des Landes unterliegen, in dem sie ihren Sitz haben.¹³

- **das Finanzinstrument INTERREG** wurde 1987 geschaffen. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regionen und die Entwicklung gemeinsamer Lösungen in den Bereichen Stadt-, Land- und Küstenentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung und Umweltmanagement zu fördern. Es wird aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹⁴ mit 7,75 Mrd. EUR finanziert. Das INTERREG-Programm wird von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungsbehörden verwaltet (Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) in Frankreich, EFRE-Verwaltungsbehörden auf Länderebene in Deutschland, i.d.R. angesiedelt im Wirtschaftsressort).

- Die 1997 ins Leben gerufene **Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)** koordiniert die für Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zuständigen Ministerien und lokalen Behörden. Der Verband ist eine wichtige Plattform für den Austausch und die Reflexion über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die alle politischen Aspekte auf französischer und europäischer Ebene berücksichtigt.

- Ihrer Ansicht folgend, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vertieft werden sollte, hat die Europäische Union 2006 den **EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit)** ins Leben gerufen: Mit der EU-Verordnung 1082/2006 ermöglichte die Europäische Union am 5. Juli 2006 die Etablierung von Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit, die „die grenzüberschreitende, transnationale und/oder interregionale Zusammenarbeit“¹⁵ fördern. Ihre Aufgaben und Befugnisse sind in einer Übereinkunft und Satzung geregelt; die Verwaltung öffentlicher Mittel wird durch die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten, in denen die EVTZ ihren Sitz hat, kontrolliert. Eine EVTZ verfügt in jedem Mitgliedstaat über die „weitgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die im innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats juristischen Personen“¹⁶ zuerkannt wird.

- Als Struktur ohne Rechtspersönlichkeit bildet der **Eurodistrikt** seit 2003 eine europäische Verwaltungseinheit, die entweder Metropolregionen, ländliche Gebiete oder gemischte städtische und ländliche Gebiete auf beiden Seiten einer Staatsgrenze umfasst, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Die Eurodistrikte basieren auf dem Karlsruher Abkommen, der EVTZ-Richtlinie oder Vereinsrecht von 1901. Grenzüberschreitende Projekte, die von den Eurodistrikten unterstützt oder begleitet werden, werden aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der Europäischen Union im Rahmen des INTERREG-Programms mitfinanziert.

- In Frankreich gesteht der Erlass Nr. 2017-1845 vom 29. Dezember 2017 bestimmten Präfekten ein **Recht auf Abweichung** zu¹⁷, das es ihnen ermöglicht, von den allgemeinen staatlichen

¹² Vgl. Karlsruher Übereinkommen vom 23. Januar 1996 <http://www.bijus.eu/?p=9981> [Stand: 10.06.2019].

¹³ Auf dieser Basis entstanden beispielsweise die vier am Oberrhein gelegenen Eurodistrikte: Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, Eurodistrikt Region Freiburg/Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrikt Basel und Eurodistrikt PAMINA.

¹⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/erdf/ [15.11.2019]

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32006R1082> [Stand: 10.06.2019].

¹⁶ Beispiele für eine EVTZ sind unter anderem die Großregion oder der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036340460&categorieLien=id>
Präfekten der Régions und Départements: Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Mayotte, Lot, Bas-

Verwaltungsvorgaben in bestimmten Bereichen abzuweichen, beispielsweise in den Bereichen Subventionen, finanzielle Unterstützung und Unterstützungsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure, Verbände und lokale Behörden, Raumordnung und Städtepolitik, Beschäftigung und wirtschaftliche Tätigkeiten. Die Ausnahmeregelung muss hinsichtlich des öffentlichen Interesses und lokaler Gegebenheiten gerechtfertigt sein. Sie muss dazu führen, dass der Verwaltungsaufwand verringert, Verfahren verkürzt oder der Zugang zu öffentlichen Beihilfen erleichtert wird; sie muss mit den europäischen und internationalen Verpflichtungen Frankreichs vereinbar sein; sie darf das Sicherheitsinteresse Frankreichs oder die Sicherheit von Personen und des Eigentums nicht beeinträchtigen oder den Zielen, die mit den *allgemeinen* Bestimmungen, verfolgt werden und von denen sie abweicht, nicht unverhältnismäßig zuwider laufen. 105 Präfekturerlasse¹⁸ sind seit Beginn des Experiments im Jahr 2017 auf nationaler Ebene erlassen worden. 60% der Texte betreffen die Finanzierung von Projekten in der Region. Das Département Haut-Rhin hat diese Möglichkeit neunmal (sieben Projektstipendien, ein sozialpädagogisches Projekt) und das Département Bas-Rhin einmal im Umweltbereich genutzt.

Zusätzlich zu diesen Instrumenten gibt es Vereinbarungen, die es den lokalen Behörden ermöglichen, gegenseitige Rechtsbeziehungen mit ihren ausländischen Partnern (Gesundheitsvereinbarungen, Krankenhausvereinbarungen usw.) herzustellen, sowie Netzwerke wie INFOBEST und EURES zu bilden.

1.3. Aktuelle Entwicklungen

1.3.1. Der Vertrag von Aachen

Der am 22. Januar 2019 zwischen Deutschland und Frankreich unterzeichnete Aachener Vertrag stellt ein Novum dar, indem er nun auch auf die Integration der beiden Staaten ausgerichtet ist. Ein zentraler Bereich dieser Integration ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Der Aachener Vertrag schafft neue Mechanismen und Institutionen, um bestehende Hindernisse zu überwinden.

Nach Art.13 Abs. 2 S.1 sollen die Gebietskörperschaften der Grenzregionen und weitere grenzüberschreitende Einheiten wie die Eurodistrikte „mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren“ ausgestattet werden, um „Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben“ zu überwinden. Soweit Hindernisse nicht auf andere Art und Weise behoben werden können, können hierbei nach Art. 13 Abs. 2 S. 2 auch „angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen“ vorgesehen werden. Hieraus ergibt sich eine mehrstufige Arbeitsweise der Kooperationspartner, nach der die Anpassung von Recht- und Verwaltungsvorschriften nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden soll.

Über diese Grundsätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hinaus sieht Art. 14 die Einrichtung eines „Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ vor, in dessen Zuständigkeitsbereich zukünftig die Koordinierung der Beobachtung aller grenzüberschreitenden Entwicklungen, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Entwicklung von Schwerpunktvorhaben, die fortlaufende Erfassung bestehender Hindernisse sowie die Entwicklung von Lösungsansätzen zu deren Überwindung und die Analyse der

Rhin, Haut-Rhin und Creuse -Saint-Barthélemy und Saint-Martin und Präfekten im Auftrag Saint-Barthélemy und Saint-Martin [Stand: 03.11.2019]

¹⁸ Quelle: Daten der Präfektur der Region Grand Est

Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf den grenznahen Raum fallen.¹⁹ Dem Ausschuss kommt somit die Rolle einer Governance-Plattform zu. Ihm sollen Vertreter der Zentralverwaltung sowie der betroffenen Gebietskörperschaften, der Parlamente und aus weiteren grenzüberschreitenden Einrichtungen angehören.

1.3.2. Der europäische grenzüberschreitende Mechanismus (ECBM)

Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass trotz der bestehenden Instrumente (insbesondere EVTZ und INTERREG) vielfältige rechtliche und administrative Hindernisse weiterhin die grenzüberschreitende Zusammenarbeit²⁰ behindern und die Grenzregionen die wirtschaftlichen Kosten dafür tragen. Daher hat sie am 20. Mai 2018 eine Verordnung zur Schaffung eines Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher und administrativer Hindernisse im grenzüberschreitenden Kontext vorgeschlagen. Diese Regelung zielt insbesondere darauf ab, strukturierte Verfahren zur Beseitigung von Hindernissen in grenzüberschreitenden Regionen der EU einzuführen.

Mit dem Vorschlag möchte die Europäische Kommission erreichen, dass Bürger, Unternehmen und sonstige relevante Akteure der Grenzregionen sich an einen zentralen Ansprechpartner wenden können und konkrete Hindernisse in einem strukturierten Verfahren bearbeitet werden. Dafür sieht der Vorschlag ein neues Instrument in Form einer „grenzübergreifenden Koordinierungsstelle“ mit spezifischen Verfahren vor. Den Mitgliedstaaten wird es aber nach Art. 4 Abs. 1 freigestellt, dieses Instrument oder ein sonstiges bestehendes Verfahren zur Überwindung rechtlicher Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu nutzen. Zwingend ist lediglich, dass je Grenzregion ein Mitgliedstaat sich für ein Instrument entscheidet. Für Deutschland und Frankreich heißt dies, dass statt der vom ECBM vorgesehenen grenzübergreifenden Koordinierungsstelle der grenzüberschreitende Ausschuss aus dem Aachener Vertrags genutzt werden könnte. Im Falle der Einrichtung einer grenzübergreifenden Koordinierungsstelle nach dem ECBM wird diese zur zentralen Anlaufstelle für sog. „Initiatoren“. Dies sind Akteure, die für grenzüberschreitende Projekte die Behebung festgestellter juristischer oder administrativer Hindernisse begehren (Art. 8 und 9). Der ECBM sieht sodann ein strukturiertes Verfahren unter Einbindung aller zuständigen Stellen beider Mitgliedstaaten vor, welches darauf abzielt, entweder das vom nationalen Recht abweichende Recht des Nachbarstaates auf ein spezifisch grenzüberschreitendes Projekt unmittelbar anzuwenden (Art. 2 Abs. 2 a): „Abschluss einer Europäischen grenzüberschreitenden Verpflichtung“) oder Ausnahmeregelungen in Bezug auf spezifisch grenzüberschreitende Situationen zu erlassen (Art. 2 Abs. 2 b): „Abschluss einer Europäischen grenzüberschreitenden Erklärung“), in dessen Umsetzung auch ein Gesetzgebungsverfahren erforderlich werden kann.

Vorschläge zur Anwendung des Rechts des Nachbarlandes sollen von der jeweiligen nationalen Regierung geprüft, bewilligt oder – mit einer Begründung und einem anderen Lösungsvorschlag versehen – abgelehnt werden. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Verpflichtung soll dabei nach der Vorstellung der Europäischen Kommission das Recht des Nachbarlandes in nationales Recht unter Einhaltung dessen verfassungsrechtlichen Rahmens inkorporiert werden. Dies würde den Abschluss einer grenzüberschreitenden Verpflichtung für Hindernisse, deren Behebung eine Gesetzesänderung bedarf, ausschließen, da sie mit Abschluss

¹⁹ Vgl.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> [Stand: 30.06.2019]

²⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/ [Stand: 03.11.2019]

unmittelbare Rechtswirkung entfalten soll.²¹ Der Anwendungsbereich des ECBM wird allerdings auf „gemeinsame Projekte“ beschränkt, die entweder grenzüberschreitende Infrastrukturmaßnahmen oder grenzüberschreitende Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betreffen (Art. 3 Nr. (2)). Dieser Mechanismus hat jedoch den Vorteil, dass ein "standardmäßiger" Mechanismus zur Lösung von Hindernissen eingeführt wird, während die Mitgliedstaaten trotzdem weiterhin die Möglichkeit haben, ein anderes Mittel zur Lösung des festgestellten Problems einzusetzen.

Es handelt sich daher um **eine Innovation hinsichtlich einer Multi-Level Architektur zur Bewältigung von Hindernissen, die dem Subsidiaritätsprinzip entspricht und die sich auf Rückmeldungen lokaler Akteure stützt, die in erster Linie von Hindernissen betroffen sind.**

Zurzeit wird über den Mechanismus verhandelt. Ein entsprechender Verordnungsvorschlag zur Einrichtung des ECBM wird derzeit als Teil des Gesamtpakets für den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 im Europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union²² diskutiert. Die Frage der Mittel, die für die wirksame Umsetzung des Mechanismus (insbesondere für die Einrichtung nationaler Kontaktstellen) erforderlich sind, ist noch zu klären.

1.3.3. Frankreich : Reformprojekt zur Etablierung eines Rechts auf Ausnahmeregelungen/Abweichungen

In Frankreich könnte im Jahr 2020 ein Verfassungsreformprojekt ein Recht auf Ausnahme/Abweichung im Einklang mit dem bereits in den lokalen Gebietskörperschaften geltenden Recht auf Experimentierung einführen.

Auf der Grundlage der Verfassungsreform von 2003 gilt bereits heute:

- Gesetze und Verordnungen können für einen begrenzten Zweck und eine begrenzte Dauer Bestimmungen experimenteller Art enthalten.
- Unter den im Gesetz festgelegten Bedingungen und mit Ausnahme der Fälle, in denen die wesentlichen Bedingungen für die Ausübung einer öffentlichen Freiheit oder eines verfassungsmäßig garantierten Rechts betroffen sind, können die lokalen Gebietskörperschaften oder ihre Verbände von einer Regelung abweichen, wenn das Gesetz oder die Verordnung dies vorsieht.

Das Recht auf Ausnahmeregelungen/Abweichungen wurde jedoch aufgrund seiner Komplexität²³ wenig genutzt. Am Ende einer Experimentierphase begrenzt der „Verallgemeinerungszwang“ („*verrou constitutionnel de la généralisation*“)²⁴ der Verfassung die Wahl auf Verzicht oder Verallgemeinerung der Ausnahmeregelungen bzw. Abweichungen. Daher kann ein erfolgreiches Experiment in einer bestimmten Region nicht ohne Generalisierung auf das gesamte Gebiet verstetigt werden. Die von der französischen Regierung

²¹ Vgl. <https://www.banquedesterritoires.fr/la-cooperation-transfrontaliere-la-croisee-de-leurope> [Stand: 30.06.2019]

²² Zum Stand der Verhandlungen: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-mechanism-to-resolve-cross-border-obstacles> [Stand: 03.11.2019]

²³ Bericht: « *Mission Alsace Grand Est* » 2018 <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/content/download/49149/325602/file/Rapport%20au%20Premier%20Ministre%20-%20Mission%20Alsace%20Grand%20Est%20-%20VF.pdf>, S. 101-105 [Stand: 13.11.2019]

²⁴ Der Begriff wurde verwendet in dem Bericht « *Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur* », 2018, Fondation Jean Jaurès <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-exp experimentation-locale-un-enjeu-public-majeur> [Stand: 13.11.2019]

für 2020 geplante Verfassungsreform sieht insbesondere die Abschaffung des Verallgemeinerungszwangs (oder der Beendigung) von Experimenten vor.

Der Vertrag von Aachen und der in Abstimmung befindliche ECBM-Mechanismus führen zu einer Organisation mit dem Ziel der Beseitigung grenzüberschreitender Hindernisse, indem ein verbindlicher Rahmen dafür geschaffen wird. Die Mitgliedstaaten verfügen somit über einen Rahmen für die Berichterstattung hinsichtlich der Überwindung bestehender Hindernisse an die Bürger in Grenzregionen. Das Projekt zur Schaffung eines Rechts auf Abweichung würde in Frankreich auch die Beseitigung von Hindernissen auf lokaler Ebene erleichtern.

Die dargestellten Instrumente haben zu einigen Verbesserungen geführt²⁵. Nichtsdestotrotz beklagen die Bürger in Grenzregionen die geringen Fortschritte²⁶.

2. Rechts- und Verwaltungsfragen aus Sicht der nationalen Behörden: eine deutsche und eine französische Perspektive

Der Modus des politischen Prozesses zur Zusammenarbeit in Grenzregionen folgt heute zumeist der oft zitierten Maxime « Governance statt Government », wobei unter „Governance“ dabei allgemein eine Politikproduktion in (überwiegend) nicht-hierarchischen Netzwerken staatlicher, kommunaler, öffentlicher sowie auch privater Akteure verstanden wird.²⁷ Im Wesentlichen gelten dafür vor allem zwei Voraussetzungen: Einerseits bedarf es einer hinreichend großen Schnittmenge gemeinsamer Interessen, andererseits eines ausgeprägten Vertrauens in die Kooperationswilligkeit der beteiligten Akteure. Gleichwohl bewegt sich diese „Governance“ in einem (staats-) organisationsrechtlich vorgegebenen Rahmen, welcher über die Zuständigkeiten und Kompetenzen entscheidet.

So existieren in der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland neben der Bundesverwaltung auch sechzehn eigenständige Länderverwaltungen, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass in dem föderalistisch gegliederten Staatsaufbau des Grundgesetzes die Bundesverwaltung nicht der Regel-, sondern der Ausnahmefall ist. (Art. 30, 83 GG). Nur in ganz wenigen, vom GG festgelegten Fällen kann der Bund Gesetze, unabhängig von den Ländern, selbst ausführen, was dann am ehesten einer „Zentralverwaltung“ (*administration centrale*) entspräche, sog. bundesunmittelbare Verwaltung (Art. 86, 87 I GG).²⁸

In allen anderen Fällen liegt die Verwaltungskompetenz bei den Ländern: Entweder führen sie ihre eigenen Angelegenheiten (Art. 84 GG) oder die Angelegenheiten des Bundes in seinem Auftrag (Art. 85 GG) aus. Dies heißt in der Konsequenz, dass es sich in beiden Fällen um eine Verwaltung der Länder handelt. Das ist insofern wichtig, als dass Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern grundsätzlich getrennt sind, es dem Bund also verwehrt ist, in Bezug auf das zu vollziehende Gesetz in rechtserheblicher Weise tätig zu werden²⁹.

²⁵ z. B. Straßenbahn Strasbourg-Kehl (<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/tramway-transfrontalier-entre-strasbourg-et-kehl/>) [Stand: 03.11.2019]

²⁶ Drittes Jean Monnet Seminar : « Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Aachener Vertrag : Management der territorialen Entwicklung im Kontext der institutionellen und rechtlichen Flexibilität (Kehl, 20. Sept. 2019).

²⁷ Blumenthal, Julia von / Bröchler, Stephan (Hrsg.), „Von Gouvernement zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat“, Münster 2006.

²⁸ Außerdem besteht die Möglichkeit Verwaltungsaufgaben durch rechtlich selbstständige Verwaltungseinheiten vollziehen zu lassen, die der bundesstaatlichen Aufsicht unterstehen (sog. mittelbare Bundesverwaltung, Art. 87 II und III GG), was aber für die grenzüberschreitenden Fragestellungen eher weniger zum Tragen kommt.

²⁹ BVerfGE 104, 249

Dies gilt erst recht für einen unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene, der gem. Art. 84 Abs.1 Satz 7 GG ausgeschlossen ist. Im föderalen Staatsaufbau sind die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und bilden keine sog. „dritte Ebene“. Allerdings verfügen sie mit dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Selbstverwaltung gleichwohl über eine gewisse Eigenständigkeit, da sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung selbst regeln dürfen (Art. 28 Abs. 2 GG) bzw. bestimmte gesetzlich zugewiesene staatliche Aufgaben als örtliche Verwaltungsträger der Länder wahrnehmen müssen.

In Frankreich hingegen ist der Zuständigkeitsbereich des zentralistisch organisierten Staatswesens groß, da die verschiedenen (nationalen) Ministerien neben den klassischen hoheitsrechtlichen Funktionen (Inneres, Wirtschaft, Finanzen, Verteidigung, Äußeres usw.) auch mit zahlreichen anderen Bereichen betraut sind, z.B. Soziales, Raumordnung, Landwirtschaft, Jugend und Sport oder auch Kultur. Die Zentralregierung ist in der Lage von der Hauptstadt aus die staatliche Verwaltung zu lenken, insbesondere über die zahlreichen, (gut ausgestatteten) nachgeordneten Dienststellen auf regionaler und lokaler Ebene, die den Ministerien direkt unterstellt sind. Ein weiterer „verlängerter Arm“ der Zentralregierung ist der vom Staatspräsidenten ernannte Präfekt (*préfet*), der als oberster Repräsentant des Zentralstaates über den Vollzug der Regierungspolitik wacht und die Tätigkeit der verschiedenen nachgeordneten Dienststellen des Staates koordiniert.

Diesen nachgelagerten staatlichen Behörden (*autorités étatiques déconcentrées*) stehen allerdings seit 1982 als eigene Akteure die drei Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) mit ihren eigenen Verwaltungen gegenüber. Die oberste Verwaltungsebene dieser *collectivités territoriales* bilden die 18 Regionen³⁰, welche ihrerseits wiederum in 102 Departements (*départements*) unterteilt sind. Die unterste Verwaltungsebene bilden die 35.498 Gemeinden (*communes*) als kleinste und gleichzeitig älteste organisatorische Einheit des französischen Staates. Eine Besonderheit des französischen Systems ist, dass alle drei Ebenen (Kommunen/Departments/ Regionen) gleichberechtigt nebeneinander stehen und keine Ebene der anderen gegenüber weisungsberechtigt ist. Das bedeutet, dass grundsätzlich alle drei Körperschaften in allen Bereichen (z.B. Wirtschaft, Bildung, Soziales etc.) zuständig sind und selbständig handeln können, was zu einer gewissen Unübersichtlichkeit der verwaltungsorganisatorischen Zuständigkeiten führt³¹. Das Gesetz vom 7. August 2015 über die „Neue Territoriale Organisation der Republik“ (*NOTRe*) führte vor diesem Hintergrund einen Grundsatz der Spezialisierung für die Regionen und Departements³² ein und sieht eine Allgemeinzuständigkeit allein für die Gemeinden vor (Art. L2121-29 des Allgemeinen Codes der territorialen Gebietskörperschaften).

Historisch war der Zentralismus nicht nur ein Herrschaftsinstrument zur Förderung des nationalen Zusammenhalts, sondern vor allem auch ein Modernisierungsinstrument zur Herausbildung leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen. Heute ist Frankreich ein dezentralisierter Einheitsstaat. Unter Dezentralisierung wird dabei die Verlagerung von

³⁰ 13 Metropolregionen und 5 Überseeregionen.

³¹ Sog. „*Mille-feuille administratif*“: Damit wird heute die aus vielen Ebenen und Strukturen bestehende französische Verwaltungsorganisation beschrieben (und kritisiert).

vgl. dazu: Französisches und Deutsches Verfassungsrecht: Ein Rechtsvergleich, herausgegeben von Nikolaus Marsch, Yoan Vilain, Mattias Wendel, S. 443

³² Seit 2015 ist der Conseil régional befugt, die wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche, kulturelle und wissenschaftliche Entwicklung der Region, den Zugang zu Wohnraum und die Verbesserung des Wohnraums zu fördern, die Städtepolitik und die Stadterneuerung und die Bildungspolitik sowie die Planung und Gleichstellung seiner Gebiete zu unterstützen (...); der Conseil départemental hat Befugnisse in Bezug auf Sozialhilfe, persönliche Autonomie und territoriale Solidarität.

Verwaltungseinheiten und Regelungskompetenzen auf Regionen und Départements verstanden, die dadurch mehr autonome Entscheidungsbefugnis erhalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der französische Einheitsstaat föderalisiert wurde. So besitzen die Regionen beispielsweise keine Gesetzgebungsbefugnisse oder vergleichbare Verwaltungskompetenzen wie etwa die Bundesländer im deutschen Föderalstaat.

Konsequenterweise hat das zur Folge, dass eines der Hauptprobleme in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darin besteht, dass zwar oftmals insbesondere auf lokaler aber auch regionaler Ebene ein ausgeprägter Wille zu dieser Zusammenarbeit besteht, aufgrund der unterschiedlichen Rechtsräume aber zunächst große Hindernisse zu beseitigen sind³³.

In Frankreich war die Grenzfrage Gegenstand zweier Berichte:³⁴ Einerseits eines parlamentarischen Berichts, in dem 2010 die Verbesserung der Koordinierung und Abstimmung zwischen den Zentral- und Territorialregierungen empfohlen wurde und andererseits eines Weißbuchs mit dem Titel "Diplomatie und Territorien"³⁵, das im November 2017 von der Nationalen Kommission für dezentrale Zusammenarbeit, einem interministeriellen Gremium, das für den Dialog zwischen den staatlichen Stellen und den Gebietskörperschaften zuständig ist, angenommen wurde. Das Weißbuch schlägt u.a. die Einsetzung eines interministeriellen Koordinierungsausschusses zur Stärkung der grenzüberschreitenden Governance unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure (CGET, Botschafter für zwischenstaatliche Kommissionen, Zusammenarbeit und Grenzfragen), insbesondere durch Einbeziehung der regionalen Präfekten und durch Stärkung des MOT, vor. Die Einsetzung dieses interministeriellen Koordinierungsausschusses sollte auf der einen Seite die Hindernisse für Grenzgänger abbauen helfen und auf der anderen Seite beispielgebend für wirtschafts- und europapolitische Fragen in anderen grenzüberschreitenden Regionen innerhalb der EU werden. Die Schaffung dieser spezifischen Governance für grenzüberschreitende Fragen ist jedoch bis zum heutigen Tage nicht gelungen.

Umgekehrt ist die Schaffung einer Heimat-Abteilung im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ein wichtiger Baustein für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In der Abteilung H wurde eigens ein Referat „Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit“ gebildet, welches die verschiedenen Akteure auf den sehr unterschiedlichen Ebenen zusammenbringen soll³⁶.

3. Weiterhin bestehende Hindernisse

Die grenzüberschreitende Mobilität leidet hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen und der Beschäftigung weiterhin unter verschiedenen Arten von Hindernissen. Trotz der vielen Kooperationsinstrumente, die auf lokaler, bilateraler und europäischer Ebene geschaffen wurden, bestehen weiterhin Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit.

³³ So ist z.B. ein gemeinsames Ausbildungszentrum für Feuerwehrleute in Kehl bislang daran gescheitert, dass die Feuerwehren in Frankreich staatlicher Zuständigkeit unterliegen, in Baden-Württemberg aber Aufgabe der Gemeinden sind und diese beiden unterschiedlichen Träger hoheitlicher Gewalt nicht miteinander verhandeln können bzw. dürfen.

³⁴ Rapport de la Mission parlementaire sur la politique transfrontalière : Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures...", Blanc, Keller, Sanchez-Schmid (2010)
<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000399/> [Stand: 03.11.2019]

³⁵ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/ressources-et-bibliotheque-de-l-aect/le-livre-blanc-diplomatie-et-territoires/> [Stand: 31.10.2019]

³⁶ Ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt besteht beispielsweise derzeit in der Schaffung der Rahmenbedingungen für die Nachnutzung des französischen AKW Fessenheim.

« Observatoire à la coopération transfrontalière » des CGET³⁷ und « Cross Border Review »³⁸ benennen **rechtliche und administrative** Hindernisse und Schwierigkeiten, die mit **mangelnden Kenntnissen der Sprache** des Partnerlandes, **fehlenden Informationen** über das für Arbeitnehmer geltende Sozial- und Steuerrecht und das für Arbeitgeber geltende Arbeitsrecht zusammenhängen.

Während die Kooperationsinstrumente einige Fortschritte gemacht haben (CGET, INTERREG, Eures-Netzwerke, INFOBEST), werden die Fortschritte von den Grenzgängern trotzdem als "langsam" angesehen.

Eine detaillierte Untersuchung fünf praktischer Fälle³⁹ (vgl. Steckbriefe⁴⁰ im Anhang) vermittelt ein besseres Verständnis der Schwierigkeiten auf diesem Gebiet in Bezug auf Personalrekrutierung, Anerkennung von Berufsqualifikationen, Dienstleistungen, Ausschreibungen und Sozialversicherung. Diese Beispiele verdeutlichen, dass die "Irritierungen" des täglichen Lebens der Grenzgänger auch **wirtschaftlicher und politischer** Natur sind.

Auf diese Weise verdeutlicht die vorstehende Bestandsaufnahme die **Herausforderungen bei der Vollendung des Binnenmarkts**, des **sozialen Zusammenhalts** und der **europäischen Integration** in einem historischen Grenzgebiet der EU. Die Hindernisse in den Grenzregionen sind symptomatisch für die Probleme, die auch den Binnenmarkt insgesamt betreffen.

II. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

4. Mögliche Lösungen zur Überwindung grenzüberschreitender Hindernisse

Die in den Anhängen vorgestellten Beispiele sind nicht unbedingt Teil eines grenzüberschreitenden Projekts. Daher sind die bestehenden Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (EVTZ, INTERREG) nützlich, aber nicht ausreichend, um die auftretenden rechtlichen und administrativen Hindernisse zu überwinden. In einigen Fällen müssen Lösungen auf nationaler, binationaler und europäischer Ebene berücksichtigt werden, um Hindernisse effektiv zu beseitigen. Die folgende Tabelle fasst die verschiedenen Optionen zur Überwindung grenzüberschreitender Hindernisse durch geeignete Instrumente zusammen, die auf den fünf im Anhang untersuchten praktischen Fällen basieren.

³⁷ https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/Fiche-OT-travail_transfrontalier_0.pdf [Stand:03.11.2019]

³⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/ [Stand: 03.11.2019]

³⁹ Als Fallbeispiele sollen fünf Fälle dienen, die von Aussagen in der Grenzregion aktiver Unternehmen sowie weiterer Informationsquellen über die deutsch-französische grenzüberschreitende Zusammenarbeit inspiriert sind.

⁴⁰ Steckbriefe in Anlehnung an MOT http://www.espaces-transfrontaliers.org/no_cache/ressources/forum/fiches-obstaclesolution/ [Stand: 31.10.2019]

Praktischer Fall Nr. 1 - Französische Arbeitnehmer in Deutschland

HINDERNISSE	MÖGLICHE LÖSUNGEN		
	rechtlich (heute oder zukünftig)	administrativ	andere
Attraktivität der Ausbildung in Deutschland für die Franzosen	Das Gesetz vom 5. September 2018 („Loi n. 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel“) soll durch verbesserte Rahmenbedingungen die Attraktivität der Ausbildung in Frankreich steigern.		<p>‘Hineinschnuppern’ in Ausbildungsberufe (Organisation eines Ausbildungsforums, Tandems, Aufbau eines Netzwerkes)</p> <p>Finanzierung von deutschen Sprachkursen für französische Schüler und Jugendliche</p> <p>Aufbau eines Netzwerkes zwischen deutschen und französischen Jugendlichen in Kooperation mit den Industrie- und Handelskammern in Frankreich Deutschland</p> <p>Einsetzung einer Arbeitsgruppe der deutschen und der französischen Verwaltung, die sich mit der Konvergenz/Harmonisierung von Ausbildungsprogrammen befassen soll.</p>
Zugang zum Arbeitslosengeld für französische Arbeitnehmer	<p>Anerkennung eines deutschen Aufhebungsvertrags als <i>Kündigung</i></p> <p>Einführung einer « rupture conventionnelle à la française » in Deutschland</p> <p>Deutschen Aufhebungsvertrag in Frankreich als « rupture conventionnelle » anerkennen, sodass Anspruch auf Arbeitslosengeld in Frankreich besteht</p>	Anerkennung des Aufhebungsvertrages als französische Kündigung; Einführung einer « rupture conventionnelle à la française » in Deutschland; Hybrid-/Konvergenzlösung (ECBM-Instrument)	
Krankenversicherung für französische Arbeitnehmer in deutschen Unternehmen	Die Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) sollte i.d.R. 100% statt nur 70% der Kosten erstatten.		Die « mutuelle » sollte auch von Unternehmen in Deutschland angeboten werden :

Praktischer Fall Nr. 2 - Unterstützung bei der Entwicklung eines deutschen Unternehmens

HINDERNISSE	MÖGLICHE LÖSUNGEN		
	rechtlich (heute oder zukünftig)	administrativ	andere
Umweltsteuer und Steuer für Werbung in Frankreich	Abschaffung der Papiersteuer in Frankreich (Details zu den europarechtlichen Hintergründen vgl. Kapitel 3 Teil II)		Das Unternehmen kann im digitalen Zeitalter auf online-Werbung ausweichen,
Zuweisung einer Steueridentifikationsnummer für die 10-Jahres-Garantie		Anerkennung der deutschen Steuernummer durch die französische Steuerverwaltung und umgekehrt	Die Sparkasse Saarbrücken bietet eine décennale für deutsche Bauunternehmen und Handwerker an

Praktischer Fall Nr. 3 - Unterstützung bei der Entwicklung eines französischen Unternehmens

HINDERNISSE	MÖGLICHE LÖSUNGEN		
	rechtlich (heute oder zukünftig)	administrativ	andere
Problem im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Transporten (maximales Ladegewicht)	Das Prinzip "Cassis de Dijon", d. h. der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, könnte in diesem Fall umgesetzt werden, zumal die in der deutschen Gesetzgebung vorgesehene Ausnahme (§ 34 Abs. 6 Nr. 6 StVZO) beweist, dass die Einhaltung der 40-Tonnen-Grenze nicht systematisch ist.		Der französische Staat könnte unter Beachtung des Wettbewerbsrechts dem im Grenzgebiet niedergelassenen Unternehmer finanzielle Unterstützung durch Steuererleichterungen und KMU-Fördermittel ⁴¹ gewähren, um die durch die zusätzlichen Transportkosten verursachten Einkommensverlust auszugleichen.
Rechtliche und technische Anforderungen an Ausschreibungen	Da das deutsche Vergaberecht sehr komplex ist, ist eine Rechtsvereinfachung schwer vorstellbar.		Spezifische Unterstützungsprogramme für KMU, die an deutschen Ausschreibungen teilnehmen wollen, könnten ihre Teilnahme erleichtern, indem sie zusätzliche Personal- und Beratungskosten decken. Ein Förderprogramm des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für Beratungsleistungen könnte als Modell für eine vom Wirtschafts- und Finanzministerium in Frankreich finanzierte Fördermaßnahme dienen.

⁴¹ <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aides-publiques-entreprises> [zuletzt aufgerufen am 13.11.2019]

Praktischer Fall Nr. 4

Rekrutierung von deutschen Pädagogen in Frankreich – Einrichtung für Kinder unter drei Jahren

HINDERNISSE	MÖGLICHE LÖSUNGEN			VERFÜGBARE RESSOURCEN: (Expertise, mögliche Finanzierungen)
	rechtlich (heute oder zukünftig)	administrativ	andere	
Anerkennung von Berufsqualifikationen		Standardisierung der Verfahren für Einzelanträge auf Anerkennung eines im Ausland erworbenen Diploms (Erhalt einer Vergleichbarkeitsbescheinigung des ENIC-NARIC-Zentrums).		In Frankreich: Ministerium für nationale Bildung und Jugend (ENIC-NARIC Zentrum)
Sozialversicherung (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfälle)		In Deutschland: Bei Nichteinhaltung der Mindestversicherungszeit können die Rentenbeiträge erstattet werden. Eine solche Erstattung sollte auch in Frankreich für Grenzgänger möglich sein.	Gezielte Weiterbildung von deutschen und französischen Gewerkschaftsvertretern als zusätzliche Ansprechpartner in den „Info-Best“.	In Frankreich: Sozialministerien In Frankreich und Deutschland: Interregionale Gewerkschaftsräte (CSIRs) als Strukturen der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit in Grenzregionen, in denen alle Regionalorganisationen der dem EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) angeschlossenen nationalen Gewerkschaftsbünde zusammengeschlossen sind.

Die Beispiele in den Anhängen zeigen, dass das **Bestehen europäischer Verordnungen und Richtlinien nicht unbedingt zu einer Annäherung des französischen und deutschen Rechts** führt. Tatsächlich führen die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht und die Praxis der "Überumsetzung" ("Goldplating") manchmal zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung europäischer Texte. Ebenso legen europäische Verordnungen, die unmittelbar auf das nationale Recht anwendbar sind, gemeinsame Regeln nur für Bereiche fest, in denen eine einheitliche Regelung im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip erforderlich ist. So wurden im Bereich des Sozialschutzes auf europäischer Ebene Regeln zum Schutz der Rechte der Bürger bei Reisen innerhalb der EU festgelegt (siehe Verordnungen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit Nr.

883/2004 und 987/2004). Die Regelung der Sozialschutzsysteme bleibt jedoch eine nationale Zuständigkeit, da die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten - aus historischen, sozialen und kulturellen Gründen - sehr unterschiedlich sind. Die Existenz einer Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit reicht nicht aus, um grenzüberschreitende Hindernisse in diesem Bereich zu beseitigen.⁴²

Es ist auch zu beachten, dass einige Hindernisse (siehe insbesondere Steckbrief Hindernis Nr. 5) hätten vermieden werden können, wenn vor der Erstellung neuer Normen eine "grenzüberschreitende" Folgenabschätzung durchgeführt worden wäre. Eine solche Prüfung erscheint auch deswegen sinnvoll, da ohnehin fraglich ist, ob diejenigen Regelungen, die im grenzüberschreitenden Bereich zu Praxisproblemen führen, überhaupt europarechtskonform sind. Nach der Dassonville-Formel des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind nämlich solche Handelsregelungen unzulässig, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel mittelbar oder potentiell zu behindern. Bereits eine faktische Diskriminierung ausländischer Unternehmen genügt daher, um einen Verstoß gegen die europäischen Grundfreiheiten anzunehmen. Solche faktischen Diskriminierungen sind in der Praxis allerdings nicht selten (siehe z.B. Steckbrief 2 (Papiersteuer) und Steckbriefe 3 und 5 (Maximalladegewicht und Fahrzeuglänge)). Nach der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung des EuGH sind solche beschränkenden Maßnahmen nur zulässig, wenn sie notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls gerecht zu werden. Solche Erfordernisse bringen die Mitgliedstaaten oft in der Gesetzesbegründung hervor, der EuGH ist allerdings im Rahmen einer Überprüfung in der Regel strenger. Da allerdings in der Praxis nur sehr wenige Fälle überhaupt im Rahmen eines Rechtsstreits durch den EuGH geklärt werden, wäre es wünschenswert, dass die Mitgliedstaaten bereits im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis diese Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen würden. Darüber hinaus wäre es auch denkbar, einen allgemeinen Rechtsrahmen zu etablieren, der Ausnahmen in den Grenzgebieten ermöglicht.

Die effektive Beseitigung von Hindernissen setzt im Übrigen eine **gründliche Kenntnis der Organisation der Verwaltungen auf nationaler, bundesweiter und regionaler Ebene sowie der angewandten Verfahren für hochkomplexe Themen** voraus. Diese Beispiele zeigen, dass viele Akteure auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene involviert und somit koordiniert werden müssen.

In Frankreich bietet das **Recht auf Ausnahmeregelungen/Abweichungen** die Möglichkeit, eine flexible Regulierung zur Beseitigung von Hindernissen einzuführen. Es ist jedoch schwierig, die Möglichkeiten, die dieses Recht z.B. im Bereich des Sozialschutzes bietet, einzuschätzen. Tatsächlich erfordert jede Situation eine genaue Situationsanalyse, gerade in stark regulierten Bereichen, um das anzuwendende Recht auszumachen (Land der Ausübung der Tätigkeit, Land des Wohnsitzes, Anzahl der Beitragsjahre,...).

Tatsächlich können auch Lösungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit, wie die Einrichtung von Netzwerken, die Einrichtung von Tandems und von Sensibilisierungskampagnen, dazu beitragen, die festgestellten Hindernisse zu überwinden. Allerdings müssen **Fragen hinsichtlich der Pilotierung und der verfügbaren Mittel zur Umsetzung solcher Initiativen vorab geklärt werden**.

Schließlich erfordern die im Anhang aufgeführten Hindernisse nicht nur administrative und rechtliche Maßnahmen. Tatsächlich können auch Lösungen zur Erleichterung des Austauschs,

⁴² Die Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (883/2004 und 987/2009) werden derzeit überarbeitet.

wie die Einrichtung von Netzwerken, Tandems oder Sensibilisierungskampagnen, dazu beitragen, die ausgemachten Hindernisse zu überwinden. Allerdings müssen zunächst die Frage der organisatorischen Steuerung und der verfügbaren Mittel zur Durchführung solcher Initiativen geklärt werden.

So stellen die untersuchten Beispiele einerseits das Verhältnis zwischen Grenzgängern und "Verwaltungen", die für grenzüberschreitende Fragen zuständig sind, und andererseits das Verhältnis zwischen den französischen und deutschen Behörden im europäischen Kontext in Frage. Daher erscheinen Empfehlungen zur Steuerung einer erneuerten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angemessen.

5. Praktische Vorschläge zur grenzüberschreitenden Governance

Vor dem Hintergrund der obigen Feststellungen sollten die Lösungsüberlegungen in Deutschland und Frankreich drei Arbeitsebenen umfassen:

5.1. Erlaubnis zu gesetzgeberischem Handeln

Als ersten Schritt bedarf es einer Überprüfung der Handlungskompetenzen der mit den grenzüberschreitenden Hindernissen befassten Hoheitsträger, erforderlich ist zunächst die Erlaubnis zu gesetzgeberischem Handeln. Diese Frage betrifft nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Regionen in Frankreich bzw. Bund und Ländern in Deutschland, sondern ebenso die verfügbaren Handlungsmittel der verschiedenen Ebenen.

5.1.1. Die Entwicklung juristischer Werkzeuge zur Flexibilisierung

Der Vertrag von Aachen sieht vor, dass die Gebietskörperschaften und Hoheitsträger der Grenzregionen (insbesondere die « Eurodistricts ») mit den erforderlichen Kompetenzen, Mitteln und Prozessen ausgestattet werden, um die bestehenden grenzüberschreitenden Hindernisse überwinden zu können. In dieser Hinsicht ist es zwingend notwendig, dass die lokalen Kooperationspartner über juristische Mittel verfügen, die die Flexibilisierung im nationalen Recht erlauben, um so eine Anpassung an die Wirklichkeit der Grenzregionen ermöglichen. Die Option, ein « Differenzierungsrecht » einzuführen, wird in Frankreich aktuell geprüft. Um Ausnahmemöglichkeiten für die Behebung der bestehenden Hindernisse zu schaffen, sollten ähnliche Überlegungen auf deutscher Seite angestoßen werden. Aktuell wird eine solche Möglichkeit – genereller Art – in Deutschland weder auf bundes- noch auf Landesebenen erwogen.

5.1.2. Das Erfordernis der Berücksichtigung einer grenzüberschreitenden Perspektive

Die Organisation eines Dialogs bzgl. einer Strategie für die Grenzregionen sollte Frankreich und Deutschland ermöglichen, sich der Frage der Beseitigung der Hindernisse unter dem Blickwinkel der Raumplanung und Raumordnung zu nähern. Dies würde eine Fokussierung auf die Zweckmäßigkeit einer Inanspruchnahme einzelner Ausnahmemechanismen bzw. der Schaffung eines spezifischen Rechtsrahmens für die Grenzregionen erlauben unter Berücksichtigung der bestehenden Asymmetrien. Ein weiterer Lösungsansatz könnte darin liegen, die Forderungen der Bürger und Gewerkschaften bzgl. « Sozialdumping » zu bedenken.

In dieser Hinsicht empfiehlt es sich, die spezifischen Bedürfnisse der Grenzregionen zu definieren, die gegenüber den sonstigen nationalen Gebieten Ausnahmeregelungen erfordern.

5.1.3. Stärkere Einbeziehung der grenzüberschreitenden Besonderheiten im Gesetzgebungsprozess

Um das Aufkommen neuer Hindernisse zu verhindern, sollten die grenzüberschreitenden Besonderheiten bereits im Vorfeld neuer Gesetzesvorhaben bedacht werden. Insofern könnte im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses – sog. *études*⁴³ und *fiches*⁴⁴ d'impact - und insbesondere der Gesetzesbegründung eine gesonderte Rubrik speziell zur Berücksichtigung der Auswirkungen einer neuen Norm auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit etabliert werden.

Zudem könnte es zur Vermeidung grenzüberschreitender Schwierigkeiten eine Möglichkeit sein, systematisch das Komitee zur grenzüberschreitenden Koordinierung oder andere grenznahe, durch den ECBM vorgesehene Kontaktstellen im Vorfeld des Erlasses eines neuen Gesetzes beratend hinzuzuziehen. Dem Komitee und den nationalen Kontaktstellen müsste Gelegenheit gegeben werden, ihre Meinung bzgl. neuer Regelungen im Vorfeld in den Gesetzgebungsprozess auf nationaler Ebene einzubringen. Sie hätten so die Möglichkeit, rechtzeitig darauf hinzuweisen, dass es zur Verwirklichung des Binnenmarkts und zur Zielerreichung der europäischen Integration im Einzelfall besonderer Regelungen für die Grenzregion bedarf (bspw. Freistellungen, Ausnahmen etc.). Dies würde eine bessere juristische und administrative Integration grenzüberschreitender Fragen im Gesetzgebungsprozess erlauben.

5.2. Effiziente Werkzeuge zur unmittelbaren Umsetzung

Über die erforderlichen Kompetenzen hinaus erscheint es trotz der bereits bestehenden Instrumente wichtig, neue Mechanismen zu entwickeln beziehungsweise existierende Instrumente weiterzuentwickeln. Mit Blick auf die Feststellung, dass asymmetrische Kompetenzen ein Kernproblem der Lösung grenzüberschreitender Probleme darstellen, gehen der Aachener Vertrag und der Vorschlag der Europäischen Kommission für den ECBM in die richtige Richtung. Neue Governance-Strukturen, die befähigt sind, eine effektive koordinierende Rolle einzunehmen, könnten einen reellen Fortschritt in den Grenzregionen bringen.

5.2.1. Die Funktion des Komitees zur grenzüberschreitenden Koordinierung

Die Zusammensetzung des Komitees zur grenzüberschreitenden Koordinierung wurde im Rahmen des deutsch-französischen Ministerrates am 16. Oktober 2019⁴⁵ beschlossen. Dieses Komitee soll nunmehr einen besonderen Rahmen für einen Dialog zur Behandlung juristischer und administrativer grenzüberschreitender Hindernisse bieten. Insofern kann er eine

⁴³ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Evaluation-prealable-des-projets-de-normes/Etudes-d-impact-des-lois> [Stand: 15.11.2019] – *Etudes d'impact für Gesetze.*

⁴⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Evaluation-prealable-des-projets-de-normes/Fiches-d-impact-des-ordonnances-decrets-et-arretes> [Stand: 15.11.2019] – *Fiches d'impact für die sog. textes réglementaires.*

⁴⁵ <https://de.ambafrance.org/Conseil-des-Ministres-Franco-Allemand-Feuille-de-route-ministerielle-Affaires> [Stand: 31.10.2019]

entscheidende Rolle einnehmen im Rahmen der Analyse und Behebung der erkannten Hindernisse sowie in der Koordinierung der betroffenen nationalen und grenzüberschreitenden Hoheitsträger (s. Vertrag von Aachen Art. 14).

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Komitees, sollte dieses seine Mittel und Arbeitsmethoden eruieren. Das Komitee sollte insbesondere:

- sich auf eine Sachverhaltsanalyse der bestehenden Hindernisse verständigen können. Dies erfordert einen systematisierten Informationsfluss der betroffenen Akteure zum Komitee ;
- einen Rahmen entwickeln zur Analyse und Behebung der Hindernisse, der es einerseits erlaubt, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren und andererseits die Situation in Kooperation mit den zuständigen Behörden in einem vertretbaren Zeitrahmen für die Bürger zu analysieren ;
- einen Mechanismus zur effektiven Verfolgung grenzüberschreitender Hindernisse einrichten.

In dieser Hinsicht könnte die Gründung eines « Sekretariats » des Komitees in Betracht gezogen werden. Die Expertise der verschiedenen bestehenden Einrichtungen, insbesondere der MOT, der Task Force Grenzgänger⁴⁶ und des GECT, könnte zur Bildung eines solchen Sekretariats genutzt werden. Die so geschaffenen Stellen könnten zu gleichen Teilen von Deutschland und Frankreich finanziert werden.

Um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten, müsste ein solches Sekretariat mit einer ausreichenden Anzahl an Mitarbeitern ausgestattet werden, um eine kontinuierliche Bearbeitung der eingehenden Informationen und eine tiefgreifende Analyse der Hindernisse zu ermöglichen. Auf der Basis dieser Analyse könnte das Komitee Stellung beziehen zu den zu priorisierenden Projekten, um die Hindernisse insbesondere in den im Vertrag von Aachen genannten Bereichen zu überwinden (s. Art. 13 Para. 2).

Die Einrichtung eines bei den Bürgern bekannten Mechanismus' würde eine effektive Informationsfluss über bestehende Hindernisse zu den betroffenen Hoheitsträgern ermöglichen (« bottom-up »). Die Gründung einer Plattform zur Meldung von Hindernissen (Internetseite) könnte den Informationsfluss entsprechend systematisieren. Hierbei könnten die im Anhang befindlichen Steckbriefe als Vorlage genutzt werden.

Um den Erwartungen an Transparenz und Rechenschaftspflicht gerecht zu werden, könnte das Komitee zur grenzüberschreitenden Koordinierung über die Fortschritte in Bezug auf die Behebung von Hindernissen einmal jährlich öffentlich Bericht erstatten.

Schließlich müsste eine Geschäftsordnung den konkreten Verfahrensrahmen bestimmen, beginnend mit der Kontaktaufnahme durch die Akteure und Bürger, über die Problemanalyse und Formulierung von Lösungsvorschlägen bis hin zur Koordinierung der zuständigen Behörden. Hierfür könnte das Komitee sich an den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Prozessen für den ECBM-Mechanismus orientieren.

5.2.2. Der Mechanismus ECBM und das Komitee zur grenzüberschreitenden Koordinierung : die Suche nach der passenden Verbindung

⁴⁶ <https://www.tf-grenzgaenger.eu> [Stand: 03.11.2019]

Die Verhandlungen über den ECBM werden zeigen, ob die Verordnung zukünftig zu parallelen oder zu alternativen Strukturen führen wird. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten für jeweils ein Grenzgebiet für den ECBM oder für einen anderen Mechanismus entscheiden. Für die deutsch-französische Grenze bedeutet dies, dass sich Deutschland und Frankreich entscheiden könnten, den Mechanismus des Aachener Vertrags anzuwenden, sodass der ECBM an dieser Grenze keine Umsetzung erfahren würde. Im aktuellen Verhandlungsstadium fordert das Parlament hingegen, dass die grenzüberschreitenden Kontaktstellen zwingend an jeder Grenze eingerichtet werden und erst für jedes einzelne grenzüberschreitende Projekt entschieden wird, ob der ECBM zur Anwendung kommt oder ein anderer Mechanismus. Der Kommissionsvorschlag hat den Vorteil, Doppelstrukturen zu vermeiden. Die Parlamentsposition würde hingegen garantieren, dass in jeder Grenzregion der Europäischen Union identische Kontaktstellen für Bürger und Akteure der Grenzregion aufgebaut werden. Eine Überlegung könnte sein, die Errichtung der Kontaktstellen vom Verfahren des ECBM zu entkoppeln⁴⁷. Mitgliedstaaten könnten weiterhin entscheiden, welches Verfahren sie zur Lösung grenzüberschreitender Probleme nutzen möchten. Gleichzeitig würde sichergestellt, dass europaweit zentrale Ansprechpartner in den Grenzregionen eingerichtet würden. Das grenzüberschreitende Komitee des Aachener Vertrags mit einem Sekretariat könnte Inspiration für die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Kontaktstellen sein und so möglicherweise in Zukunft beide Rollen einnehmen.

Um die in den fünf Fällen herausgearbeiteten Probleme adressieren zu könnten, müsste der Anwendungsbereich der ECBM-Verordnung im Vergleich zum Kommissionsvorschlag erweitert werden. Dieser beschränkt sich, wie unter 1.3.2. beschrieben, auf Infrastrukturmaßnahmen und grenzüberschreitende Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Um aber die Potentiale der Grenzregionen vollständig nutzen zu können, müssen die beschriebenen Hindernisse der Arbeitnehmermobilität und für die grenzüberschreitende unternehmerische Betätigung behoben werden (s. Fallbeispiele im Anhang). Hierfür müssen Probleme im Bereich des Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrechts aus einer grenzüberschreitenden Perspektive betrachtet und praktische Lösungen für die Grenzregionen erarbeitet werden. Dies sollte zum Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Kontaktstellen gehören und hierzu der in Art. 3 Nr. 2 definierte Anwendungsbereich des ECBM um diese Bereiche erweitert werden.

Für die bevorstehenden Verhandlungen sollte eine gemeinsame Position Deutschlands und Frankreichs bezüglich des ECBM-Mechanismus' gefunden werden. Eine gemeinsame deutsch-französische Position innerhalb des Rates der EU würde das deutsch-französische Paar stärken. Gleichzeitig sollte man über die Verbindung bzw. Ergänzung des ECBM-Mechanismus' mit dem deutsch-französischen Komitee zur grenzüberschreitenden Koordinierung nachdenken, um eine doppeltes Verfahren zur Behebung der Hindernisse auf deutsch-französischer und europäischer Ebene zu vermeiden.

5.3. Wille zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

⁴⁷ https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Mechanismus_GutachtenNEU_DE.pdf [Stand: 04/11/2019]

« Grenzgebiete sind Testgebiete »⁴⁸, die es ermöglichen, die Fortschritte im Prozess der Behebung der bestehenden Hindernisse im Binnenmarkt bezogen auf die Grenzregionen zu verfolgen. Allerdings stellt sich über die existierenden Instrumente und technischen Aspekte hinaus die Frage des **Engagements der EU-Mitgliedstaaten zugunsten des sozialen Zusammenhalts und der europäischen Integration.**

Durch die Einrichtung des Komitees zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügt die deutsch-französische grenzüberschreitende Kooperation nunmehr über eine verstärkte Governance-Struktur. Durch die Einbeziehung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Aachener Vertrag ist diese Thematik nicht mehr lediglich von lokalem Interesse: dies trägt insgesamt dazu bei, den Grenzgebieten eine besondere Rolle im Rahmen der deutsch-französischen Beziehung zu verleihen. Deutschland und Frankreich haben insofern die Gelegenheit, ein **Beispiel für ihre europäischen Partner abzugeben.**

Im Ergebnis setzt eine erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit neben der ERLAUBNIS und dem KÖNNEN zum Handeln also vor allem einen expliziten WILLEN voraus.

⁴⁸ « Grenzgebiete sind Testgebiete » - Intervention de Dr. Mark Speich, Secrétaire d'Etat du Land de Rhénanie du Nord Westphalie en charge des affaires fédérales européennes et internationales à l'occasion de la Conférence sur la Coopération transfrontalière (BMI, Berlin, le 13/09/2019)

ANHANG

STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 1

Titel
Französische Arbeitnehmer in Deutschland
Betroffene Länder, Regionen, Akteure
Deutsch-französische Grenzregion Französische Auszubildende und französische Arbeitnehmer
Sektor(en)
Branchenübergreifend
Art des Hindernisses⁴⁹
kulturelle und juristische Hindernisse
Beschreibung des Hindernisses
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Problem 1.1 : französische Auszubildende in Deutschland</u> Da sich der Facharbeitermangel in Deutschland immer weiter zuspitzt, möchte der Geschäftsführer eines mittelständischen Unternehmens in der deutsch-französischen Grenzregion, das sich auf die Produktion von Kühlaggregate und Klimaanlage spezialisiert hat, gerne französische Auszubildende und Arbeitnehmer einstellen. Zunächst hat sich der Geschäftsführer daher auf die Suche nach französischen Auszubildenden gemacht, was sich aber als nicht einfach herausgestellt hat, da junge Menschen aus Frankreich Sorge haben, dass ihre deutsche Ausbildung in Frankreich nicht anerkannt wird bzw. weniger „wert“ ist und sie langfristig damit keine Chancen auf dem französischen Arbeitsmarkt haben. Junge Menschen aus Frankreich (und auch ihre Eltern) sehen eine Ausbildung, wie sie grundsätzlich auch Frankreich angeboten wird („apprentissage professionnel“), weiterhin skeptisch. Sie gilt im Vergleich zu einem Studium an einer Fachhochschule als minderwertig⁵⁰. So lag die Anzahl an Auszubildenden in Frankreich 2017/2018 bei ungefähr 420.000, in Deutschland lag die Anzahl bei ca. 1,3 Millionen.⁵¹ • <u>Problem 1.2 : deutscher Aufhebungsvertrag und Arbeitslosengeld in Frankreich</u> Daher plant das Unternehmen nun, französische Arbeitnehmer anzuwerben. Nachdem sich einige Interessierte gemeldet hatten, machen sich auf beiden Seiten aber große Unsicherheiten breit. Da geht es zunächst um Fragen rund um den Arbeitsvertrag: Insbesondere hatte es in der Vergangenheit Schwierigkeiten gegeben, Arbeitslosengeld nach Beendigung eines deutschen Arbeitsvertrags durch einen Aufhebungsvertrag zu erhalten. Neben den Möglichkeiten der Kündigung kann ein Arbeitsverhältnis durch den Abschluss eines Aufhebungsvertrags beendet werden. Dieser ermöglicht eine Beendigung ohne

⁴⁹ Administrative und technische Faktoren: Vorschriften, Abstimmung/Koordination, technische Normen
 Institutionelle Faktoren: Politik, Gesetzgebung, Kompetenzen

Kulturelle Faktoren: Sprache, kulturelle Unterschiede

Fehlendes Wissen: Prioritäten, Ansprechpartner, Planungsgrundlagen

Kooperationsbereitschaft: mangelnder (politischer) Wille der Akteure

⁵⁰ https://www.deutschlandfunk.de/deutschland-und-frankreich-grenzeuberschreitende.724.de.html?dram:article_id=421352 [Stand 15.11.2019]

⁵¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/156916/umfrage/anzahl-der-auszubildenden-in-deutschland-seit-1950/> [Stand:15.11.2019]

Rücksicht auf Kündigungsfristen und Kündigungsgründe, wie sie insbesondere für Arbeitgeber regelmäßig zu beachten sind.

Für Arbeitnehmer aus Frankreich, die einen deutschen Aufhebungsvertrag abgeschlossen haben, kann es jedoch zu Problemen bei der Beantragung von Arbeitslosengeld in Frankreich kommen. Ein Anspruch besteht nur, wenn die Anforderungen des französischen Rechts erfüllt sind.

Der Antrag auf Arbeitslosengeld ist im Falle einer vorherigen Beschäftigung in Deutschland unter Vorlage eines von der Agentur für Arbeit ausgestellten Formulars bei Pôle emploi zu stellen. Der Aufhebungsvertrag wird allerdings von Pôle emploi regelmäßig als „*rupture d'un commun accord*“ angesehen. In diesem Fall wird der Antrag auf Arbeitslosengeld wegen „*chômage volontaire/démission*“ abgelehnt werden. Dies ist in der Regel auch der Fall, wenn der Aufhebungsvertrag an Stelle einer Kündigung durch den Arbeitgeber abgeschlossen worden ist.

Der „deutsche Aufhebungsvertrag“ wird dementsprechend nicht als „rupture conventionnelle“ anerkannt, mit der in Frankreich ein Arbeitsverhältnis einvernehmlich beendet werden, da die „rupture conventionnelle“ bestimmten Voraussetzungen unterliegt (Gespräch zwischen den Parteien, Festlegung des Endes des Arbeitsverhältnisses, Abfindung)⁵². Darüber hinaus muss die „rupture conventionnelle“ von der französischen Gewerbeaufsicht („Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi“) validiert werden. All diese Voraussetzungen werden im Falle des Abschlusses eines Aufhebungsvertrags grundsätzlich nicht erfüllt.

Auf europäischer Ebene gibt es zwar eine Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=849&>), jedoch gelten hier weiterhin nationale Regelungen, die in diesem Fall nachteilig für französische Arbeitnehmer sind.

- **Problem 1.3 : Krankenversicherung für französische Arbeitnehmer in Deutschland**

Darüber hinaus bestehen Unsicherheiten in Bezug auf die Kranken- und Sozialversicherungsabgaben. So ist dem Unternehmer nicht klar, ob er verpflichtet ist, betriebseigene Krankenversicherungsmodelle anzubieten.

Die Sozialversicherungspflicht besteht nach der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) 883/2004) grundsätzlich im Land der Beschäftigung. Die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sind somit in Deutschland zu entrichten. Sie werden von deutschen Arbeitgebern automatisch einbehalten und abgeführt. Französische Arbeitnehmer im Grenzgebiet haben die Möglichkeit, zusätzlich zur deutschen Krankenversicherungskarte eine französische „carte vitale“ für die Arztbesuche in Frankreich zu erhalten. Diese ist bei der CPAM („caisse primaire d'assurance maladie“) unter Vorlage eines bestimmten Formulars der deutschen Krankenversicherung zu beantragen. Im Falle eines Arztbesuches in Frankreich wird die CPAM die Arztkosten der deutschen Krankenkasse in Rechnung stellen.

Die Erstattungssätze entsprechen dabei allerdings in der Regel den generellen Erstattungssätzen⁵³, die bei 70% liegen. Die darüber hinaus gehenden Kosten des Arztbesuchs muss der Versicherte selbst tragen. Dieser verbleibende Eigenanteil kann durch eine Zusatzversicherung, die sog. „mutuelle“, abgedeckt werden. Französische Unternehmen

⁵² <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19030>

⁵³ Eine Ausnahme besteht, wenn der Wohnort sich in den Départements Alsace oder Moselle befindet. Dort gelten regionale Erstattungssätze.

sind verpflichtet, ihren Angestellten eine solche Zusatzversicherung (sog. „mutuelle santé d'entreprise“) anzubieten. Deutsche Unternehmen bieten ihren Angestellten vergleichbare Leistungen *nicht* an und sind hierzu auch nicht verpflichtet. Französische Arbeitnehmer, die in Deutschland arbeiten, müssen diese Zusatzversicherung mithin selbst abschließen und die Kosten tragen.

Auswirkungen des Hindernisses

- **Problem 1.1: französische Auszubildende in Deutschland**
 - höhere Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich
 - fehlendes qualifiziertes Personal in Unternehmen in Deutschland
 - Umsatzeinbußen und sinkende Wettbewerbsfähigkeit für Unternehmen in Deutschland
 - steigende Personalkosten für Unternehmen in Deutschland aufgrund von zusätzlichen monetären Anreizen bei der Personalgewinnung und Beschäftigung (Gehälter, sonstige Zusatzleistungen)
 - gebremstes Wirtschaftswachstum

- **Problem 1.2: deutscher Aufhebungsvertrag und Arbeitslosengeld in Frankreich**
 - geringere Lohnersatzleistungen für französische Arbeitnehmer
 - negative Auswirkung auf die Bereitschaft französischer Arbeitnehmer, in Deutschland zu arbeiten bzw. einen Aufhebungsvertrag zu unterzeichnen
 - Damit bliebe für Unternehmen in Deutschland nur noch das Mittel der Kündigung zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit einem französischen Arbeitnehmer. Kündigungen werden in Deutschland jedoch i.d.R. eingeklagt; bestenfalls kommt es im Zuge eines « Gütetermins » zu einer außergerichtlichen Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die meist eine Abfindung für den Arbeitnehmer beinhaltet. Kündigungen sind in Deutschland langwierig - z.T. auch mit langwierigen Gerichtsprozessen und i.d.R. auch mit Abfindungen verbunden. Die Höhe der Abfindung hängt dabei von der Dauer der Betriebszugehörigkeit ab. Damit sind Kündigungen für Unternehmen in Deutschland relativ teuer und i.d.R. nicht das erste Mittel der Wahl, um ein Arbeitsverhältnis zu beenden.

- **Problem 1.3: Krankenversicherung für französische Arbeitnehmer in Deutschland**
 - tendenziell geringere Bereitschaft französischer Arbeitnehmer, in Deutschland zu arbeiten, da ihnen durch die Finanzierung der « mutuelle » höhere Kosten entstehen, was ein niedrigeres verfügbares Einkommen zur Folge hat. Durch höhere Löhne oder ggf. sonstige Zusatzleistungen der Arbeitgeber könnte dieser Effekt allerdings (über)kompensiert werden, was jedoch zu höheren Personalkosten führt.

Lösung

lokal/regional

national

binational

europäisch

• **Lösung 1.1 : französische Auszubildende in Deutschland**

- Das Gesetz vom 5. September 2018 („Loi n. 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel“) soll durch verbesserte Rahmenbedingungen die Attraktivität der Ausbildung in Frankreich steigern. Eine Verbesserung des Rufs der Ausbildung dürfte allerdings erst in einigen Jahren zu erwarten sein. Zudem ist hier allein die französische Ausbildung geregelt, so dass es weiterhin Bedarf gibt, die Besonderheiten für Grenzgänger zu regeln bzw. für eine Ausbildung in Deutschland zu werben.
- Proaktive Intensivierung der Informationskampagnen der deutschen und französischen Arbeitsverwaltung, ggf. in Zusammenarbeit mit Unternehmen («konzertierte Aktion»), zu den Möglichkeiten und Angeboten einer deutschen dualen Ausbildung
 - ✓ in französischen Schulen und
 - ✓ in Programmen zur Unterstützung von arbeitslosen Jugendlichen in Frankreich
- Finanzierung von deutschen Sprachkursen für französische Schüler und Jugendliche:
 - ✓ durch staatliche Stellen (direkt in den Schulen) in Frankreich
 - ✓ durch deutsche Unternehmen mit Interesse an französischen Auszubildenden (als Maßnahme der Personalrekrutierung und Mitarbeitermotivation)
- Schaffung sonstiger Informationsangebote für französische Jugendliche :
 - ✓ um für eine deutsche Ausbildung bei deren Besuchen deutscher Unternehmen zu werben (Organisation durch jeweils zuständige Ministerien und Centre Francais de Berlin <https://centre-francais.de/>)
 - ✓ Organisation eines deutsch-französischen Forums im deutsch-französischen Grenzgebiet, um einen Erfahrungsaustausch zwischen französischen Jugendlichen und deutschen Unternehmen zu ermöglichen (Finanzierung z.B. über den Bürgerfonds gemäß Art. 12 Aachener Vertrag)⁵⁴
 - ✓ Durchführung einer Sensibilisierungskampagne, z.B. analog zu den Angeboten der Interreg Oberrheinregion)
- Aufbau eines Netzwerkes zwischen deutschen und französischen Jugendlichen in Kooperation mit den Industrie- und Handelskammern in Frankreich und Deutschland
- Initiierung/Vermittlung von Tandems/Mentoring-Partnerschaften zwischen Unternehmen und Jugendlichen (vgl. Deutsch-Französisches Jugendwerk, Centre Francais de Berlin, Deutsch-Französische Agentur für den Austausch in der beruflichen Bildung in Saarbrücken)⁵⁵ in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern der beiden Länder. Dies kann ergänzt werden durch Besuche deutscher Unternehmer in französischen Ausbildungsinstitutionen, um über eine deutsche Ausbildung zu informieren.

⁵⁴« Beide Staaten richten einen gemeinsamen Bürgerfonds ein, der Bürgerinitiativen und Städtepartnerschaften fördern und unterstützen soll, um ihre beiden Völker einander noch näher zu bringen. » ([Art. 12 Aachener Vertrag](#))

⁵⁵ <https://protandem.org/protandem/> [Stand: 15.11.2019]

- Bessere/Vereinfachte Anerkennung bzw. Angleichung nationaler Ausbildungsabschlüsse im jeweils anderen Land: eine deutsch-französische Kommission könnte hier Verfahren entwickeln und mit Hilfe von « success stories » für eine Ausbildung in beiden Ländern werben.
- **Lösung 1.2 : deutscher Aufhebungsvertrag und Arbeitslosengeld in Frankreich**
 - Anerkennung eines deutschen Aufhebungsvertrags als Kündigung mit vollem Anspruch auf Arbeitslosengeld in Frankreich
 - Die zuständigen französischen Institutionen (z.B. Pôle Emploi, Direction de la Sécurité sociale DSS/DACI) müssten hinsichtlich des Unterschiedes zwischen dem deutschen Aufhebungsvertrag (im Sinne einer Kündigung) und der französischen « rupture conventionnelle » sensibilisiert werden. Zudem sollten auch französische Arbeitnehmer transparent über die Voraussetzungen des Bezugs von Arbeitslosengeld für den Fall informiert werden, dass sie in Deutschland einer Berufstätigkeit nachgehen
 - Alternativlösung: Einführung einer « rupture conventionnelle à la française » in Deutschland und Anerkennung in Frankreich: In einem ersten Schritt sollten die Kriterien dafür ausgearbeitet werden. Auf deutscher Seite sollten das BM Arbeit und staatliche Vertreter betroffener Länder für die Thematik sensibilisiert werden.
 - Ausarbeitung von Richtlinien und Verfahren durch ein deutsch-französisches Gremium, die in beiden Ländern für französische Arbeitnehmer gelten, so dass ein deutscher Aufhebungsvertrag in Frankreich als « rupture conventionnelle » anerkannt wird und zur Folge hat, dass Anspruch auf Arbeitslosengeld in Frankreich besteht.
Zusammensetzung des Gremiums :
 - ✓ Fachministerien
 - ✓ Industrie- und Handelskammern
 - ✓ Arbeitsagentur und Pôle Emploi
 - ✓ Gewerbeaufsicht (F), da eine « rupture conventionnelle » von der französischen Gewerbeaufsicht (« Directions générales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi ») validiert werden muss
 - Schaffung von Hybridlösungen für die deutsch-französische Grenzregion im Rahmen des ECBM oder des Aachener Vertrags
- **Lösung 1.3 : Krankenversicherung für französische Arbeitnehmer in deutschen Unternehmen**
 - Die Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) sollte i.d.R. 100% statt nur 70% der Kosten erstatten.
 - Die « mutuelle » sollte auch von Unternehmen in Deutschland angeboten werden:
 - ✓ Für KMU könnten die Kosten im Rahmen eines wirtschaftlichen Förderprogramms in Deutschland gedeckt werden (Finanzierung durch die Grenzregion auf deutscher Seite, einschließlich Länder, ggf. Bundeszuschuss. Alternative : 100% Finanzierung durch den Bund ; Dauer : mindestens 5 Jahre)
 - ✓ Größere Unternehmen/Konzerne sind finanziell in der Lage, die Kosten zu tragen.

Mögliche Widerstände bei der Umsetzung der Lösung - Erfolgsfaktoren

- Unternehmen in Deutschland, die die Kriterien des Förderprogramms (knapp) verfehlen. Damit entfällt die staatliche Förderung, aber das Unternehmen ist ggf. nicht in der Lage, die Kosten der « mutuelle » zu tragen.
- Kriterien für die anspruchsberechtigten Unternehmen des Förderprogramms
- Pilotprojekte für die einzelnen Vorschläge (s.o.) festlegen

STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 2

Titel
Deutsche Unternehmen der Möbelbranche
Betroffene Länder, Regionen, Akteure
alle deutschen Möbelbauer, die ihre Produkte auf dem französischen Markt anbieten wollen
Sektor(en)
Möbelbranche
Art des Hindernisses
juristische Hindernisse
Beschreibung des Hindernisses
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Problem 2.1 : Werbefrospekte</u> Ein weiterer Fall, der uns beschäftigt hat, ist der Fall eines Möbelbauers, der seine Geschäftstätigkeit nach Frankreich ausweiten möchte. Dazu will er Werbefrospekte in französischer Sprache erstellen und diese auf der französischen Seite der Grenze verteilen. Nun hat er aber von einer Papiersteuer gehört, die er dafür bezahlen müsste, und ist verunsichert, ob er diesen Weg überhaupt einschlagen kann. Bestimmte Werbemaßnahmen werden in Frankreich besteuert („taxe sur certaines dépenses de publicité“, Art. 302bis MA des Code Général des Impôts). Die Steuer wird von jeder Person erhoben, die die Mehrwertsteuer abführen muss und deren Jahresumsatz 763.000 EUR übersteigt. Besteuert werden die Ausgaben für den Druck und die Verteilung von Werbefrospekten („imprimés publicitaires“). Die Höhe der Steuer beläuft sich auf 1% dieser Ausgaben ohne Mehrwertsteuer. Die Steuer wird zusammen mit der Mehrwertsteuer deklariert und abgeführt (Formular Nr. 3310 A)⁵⁶. • <u>Problem 2.2: Gewährleistung (« garantie décennale ») für Montagetätigkeiten</u> Schließlich beschäftigt ihn auch noch die Montage seiner Küchen. Diese werden in Deutschland vorproduziert, aber erst vor Ort beim Kunden eingebaut. Auch hier ist er unsicher, da er gehört hat, dass es langjährige Gewährleistungsfristen für Montagetätigkeiten gibt. Gemäß Art. 1792 und 1792-4-1 des Code Civil haften Unternehmen, die ein Bauwerk herstellen, über zehn Jahre ab Abnahme verschuldensunabhängig für alle Schäden, die die Standfestigkeit oder die Verwendbarkeit des Bauwerks, seiner wesentlichen Bestandteile oder seiner Ausrüstungsgegenstände beeinträchtigen („garantie décennale“). Auch die Ausstattungselemente herstellenden Unternehmen haften gesamtschuldnerisch, sofern bei Einbau deren Angaben berücksichtigt worden sind. Der Abschluss einer entsprechenden Gewährleistungsversicherung („décennale“) ist daher verpflichtend und ein Verstoß gegen diese Pflicht strafbar. Für ausländische Unternehmen besteht allerdings in der Praxis die Schwierigkeit, dass französische Versicherungsunternehmen für den Abschluss einer solchen Versicherung eine französische Steuernummer verlangen. Diese ist nur durch die Errichtung einer Zweigniederlassung oder Gründung einer Tochtergesellschaft in Frankreich zu erlangen. Eine solche Maßnahme erscheint dem deutschen Unternehmer aber unverhältnismäßig.

⁵⁶ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/107-PGP.html> [Stand 15.11.2019]

Auswirkungen des Hindernisses

• **Problem 2.1 : Werbeprospekte**

Falls der (prognostizierte/angenommene) Umsatz die höheren Kosten des Unternehmens nicht finanzieren kann, wird die Werbemaßnahme unterlassen. Das kann zur Folge haben, dass der Umsatz in Frankreich geringer ausfällt (als er mit nicht-besteuerter Werbemaßnahme sein könnte) und dem Unternehmen dadurch Gewinne entgehen. Im Extremfall kann es auch dazu kommen, dass das Unternehmen seine Produkte überhaupt nicht auf dem französischen Markt anbietet. Unter der Annahme, dass eine größere Auswahl von Produkten den Nutzen der Konsumenten erhöht, wären französische Konsumenten dadurch schlechter gestellt (Wohlfahrtseinbußen); ggf. wäre aufgrund des geringeren Wettbewerbs der Preis für französische Konsumenten zudem höher.

• **Problem 2.2 : Gewährleistung (« garantie décennale ») für Montagetätigkeiten**

Sofern das deutsche Unternehmen keine « décennale » abschließen kann, wird es seine Produkte/Dienstleistungen nicht auf dem französischen Markt anbieten. Die Folge sind Wohlfahrtseinbußen für französische Konsumenten (geringere Produktpalette zu einem ggf. höheren Preis) und Gewinneinbußen für das Unternehmen im Sinne entgangener Gewinne (Opportunitätskosten).

Lösung

lokal/regional

national

binational

europäisch

• **Lösung 2.1 : Werbeprospekte**

- Das Unternehmen kann im digitalen Zeitalter auf online-Werbung ausweichen, falls es die zusätzlichen Kosten für konventionelle Werbung nicht durch einen höheren Umsatz wettmachen kann. Damit entgeht das Unternehmen zu 100% der Besteuerung für Werbeprospekte.
- Abschaffung der Papiersteuer in Frankreich (Details zu den europarechtlichen Hintergründen vgl. Kapitel 3 Teil II). Davon profitieren sowohl französische als auch ausländische Unternehmen.

• **Lösung 2.2 : Gewährleistung (« garantie décennale ») für Montagetätigkeiten**

- Die [Sparkasse Saarbrücken](#) bietet eine décennale für deutsche Bauunternehmen und Handwerker an :
- Anerkennung der deutschen Steuernummer durch die französische Steuerverwaltung und umgekehrt und Abstimmung hierzu mit den Verbänden der Versicherungsunternehmen auf deutscher und französischer Seite. Das Ergebnis sollte darin bestehen, dass mit Hilfe der nationalen Steuernummern alle Versicherungsleistungen für Unternehmen (zumindest aber die décennale) in beiden Ländern in Anspruch genommen werden können (korporatistische Lösung ; « Konzertierung von Interessen »)

Zusammensetzung des Gremiums :

- ✓ Deutsche Steuerverwaltung
- ✓ Französische Steuerverwaltung
- ✓ Verband der französischen Versicherungsunternehmen
- ✓ Verband der deutschen Versicherungsunternehmen

Mögliche Widerstände bei der Umsetzung der Lösung – Erfolgsfaktoren

- Kriterien für die Auswahl der Verbände in Deutschland und Frankreich, die die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber der deutschen und französischen Verwaltung vertreten sollen
- Homogenität bzw. Disparität der Unternehmensinteressen auf deutscher und französischer Seite (z.B. verstärkter Wettbewerb für einzelne Unternehmen bei Markteintritt weiterer Unternehmen) – vor allem auf (weitgehend) gesättigten Märkten

STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 3

Titel
Französischer Lkw-Transportunternehmer
Betroffene Länder, Regionen, Akteure
Grenzüberschreitend tätiges französische Transportunternehmen, das regelmäßig Waren mit Lastkraftwagen über die französisch-deutsche Oberrheingrenze transportiert.
Sektor(en)
Transport
Art des Hindernisses
juristisches Hindernis
Beschreibung des Hindernisses
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Problem 3.1 : Unterschiedliche Regularien bzgl. Maximalladegewicht</u> Ein mittelständisches französisches Transportunternehmen mit Sitz in der Moselregion berichtet von praktischen Problemen beim grenzüberschreitenden Transport. So gilt in Frankreich ein Maximalladegewicht von 44 Tonnen, während in Deutschland die Grenze bereits bei 40 Tonnen liegt. Hierdurch entstehen für den grenzüberschreitend tätigen Unternehmer erhebliche Mehrkosten, da lediglich eine geringere Lademenge transportiert werden kann. Die unterschiedlichen Maximalladegewichte sind auf folgende Regelungen zurückzuführen: Das französische Transportministerium hat per Dekret zum 1. Januar 2013 die Regeln für den Einsatz von LKW geändert und das Maximalgewicht von 40 auf 44 Tonnen erhöht⁵⁷. Demnach dürfen Fahrzeugkombinationen mit mehr als vier Achsen grundsätzlich ein zulässiges Gesamtgewicht von bis zu 44 Tonnen aufweisen. Im grenzüberschreitenden Verkehr nach Deutschland bleibt in Deutschland die gültige zulässige Gesamtmasse für Fahrzeugkombinationen mit mehr als vier Achsen gem. § 34 Abs. 6 Nr. 5 StVZO auf maximal 40 Tonnen beschränkt. Eine Ausnahmeregelung gilt in Deutschland gem. § 34 Abs. 6 Nr. 6 StVZO lediglich für den sogenannten kombinierten Verkehr, wenn die Güter auf einem Teil der Strecke auf Schiffen oder Zügen transportiert werden (Maximalgewicht: 44 Tonnen). Mit diesem höheren Maximalgewicht soll der kombinierte Verkehr gefördert

⁵⁷ Juristische Quellen : Code de la route

- Décret n° 2012-1359 du 4 décembre 2012 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur - NOR: TRAT1207134D

- Arrêté du 4 décembre 2012 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur -NOR: TRAT1239514A

- Arrêté du 2 février 2011 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules de la catégorie internationale N3 et au poids total autorisé en charge des véhicules de la catégorie internationale O4 - NOR: DEVR1103686A

- Directive 96/53/CE du Conseil du 25 juillet 1996 fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international

Internetseite www.developpement-durable.gouv.fr

Rubriken :

- Transports > Secteur Routier > Transport routier de marchandises > Contrôle, sécurité et circulation>Réglementation

- Transports > Actualités > Poids lourds : le 44 tonnes à 5 essieux autorisé en France

werden⁵⁸. Diese Ausnahmeregelung kann aufgrund des engen Anwendungsbereichs für den Transportunternehmer im hiesigen Fallbeispiel keine finanzielle Entlastung schaffen.

• **Problem 3.2 : Regularien bei deutschen Ausschreibungen**

Ein weiterer Faktor, der die grenzüberschreitende Tätigkeit erschwert, sind deutsche Regularien, insbesondere rechtliche und technische Voraussetzungen, die es französischen Unternehmern oft unmöglich machen, sich auf deutsche Ausschreibungen zu bewerben⁵⁹.

Das zweigeteilte deutsche Vergaberecht ist nicht in einem einzigen Gesetz geregelt. Zum einen gibt es das sogenannte Haushaltsvergaberecht, das auf den Bundes- oder Landeshaushaltsgesetzen beruht und grundsätzlich nur den Staat und seine Einrichtungen bindet. Zum anderen gibt es das GWB-Vergaberecht (GWB = Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), das auf die europäischen Vergaberichtlinien zurückzuführen ist. Der EU-Rechtsrahmen gibt zwingende Regelungen vor, enthält aber auch Spielräume für eigene nationale Regelungen im Vergaberecht. Bei der Umsetzung der Richtlinien in den vierten Teil des GWB hat der deutsche Gesetzgeber ein sehr formalistisches Verfahren gewählt, was für die Bewerber ein hohes Mängelrisiko bei der Bewerbung birgt. Für die Teilnahme an deutschen Ausschreibungen müssen französische Unternehmen daher regelmäßig zusätzliche Personal- oder Beratungskosten tragen.

Auswirkungen des Hindernisses

• **Problem 3.1 : Maximal-Ladegewicht beim Lkw Transport**

Falls das französische Transportunternehmen die höheren Transportkosten nicht finanzieren kann, wird es hohe Gewinneinbußen hinnehmen müssen und nicht auf dem deutschen Markt tätig werden können. Dem französischen Unternehmer entstehen aufgrund der deutschen Gesetzeslage Wettbewerbsnachteile.

• **Problem 3.2 : Komplexe Regularien bei Ausschreibungen**

Sofern das französische Unternehmen die zusätzlichen Personal- und Beratungskosten nicht aufbringen kann, ist es nicht in der Lage an deutschen Ausschreibungen teilzunehmen. Es wird seine Produkte/Dienstleistungen auf dem deutschen Markt nicht anbieten können. Die Folge sind Gewinneinbußen für das Unternehmen im Sinne entgangener Gewinne (Opportunitätskosten).

Lösung

lokal/regional national binational europäisch

• **Lösung 3.1 : Unterschiedliche Regularien bzgl. Maximal-Ladegewicht beim Lkw Transport**

Der französische Staat könnte unter Beachtung des Wettbewerbsrechts den im Grenzgebiet ansässigen Transportunternehmer durch steuerliche Entlastungen und Förderfonds für KMUs⁶⁰ finanziell unterstützen, um die Gewinneinbußen durch die Zusatztransportkosten auszugleichen.

Das Problem des geringeren Maximalladegewichts in Deutschland erscheint wie die französische Papiersteuer in Bezug auf die EuGH-n-Rechtsprechung rechtlich fragwürdig

⁵⁸ <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesverkehrsministerium-lkw-duerfen-nicht-schwerer-beladen-werden-/23652904.html> (Stand 14.11.2019)

⁵⁹ Deutsches Vergabeportal : Vergaberecht für Anbieter – Leitfaden
https://www.dtv.de/sites/default/files/Vergaberecht_Bieterleitfaden_DTVP_0.pdf (Stand 14.11.2019)

⁶⁰ <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aides-publiques-entreprises> [Stand 13.11.2019]

(siehe Kapitel 3 Teil II). Die Ausnahmeregelung in § 34 Abs. 6 Nr. 6 StVZO zeigt, dass die Einhaltung der 40-Tonnen-Grenze nicht zwingend erforderlich ist. Insofern erscheint es vor dem Hintergrund der Förderung des grenzüberschreitenden Handelsverkehrs sinnvoll, die Grenze auch in Deutschland – zumindest in der Grenzregion – gesetzlich auf 44 Tonnen zu erhöhen.

• **Lösung 3.2 Komplexe Regularien bei deutschen Ausschreibungen:**

Da das deutsche Vergaberecht sehr komplex ist, ist eine kurz/mittelfristige gesetzliche Vereinfachung eher unwahrscheinlich.

Spezifische Förderprogramme für französische KMUs, die an deutschen Ausschreibungen teilnehmen möchten, könnten die Teilnahme erleichtern, indem zusätzliche Personal- und Beratungskosten übernommen werden.

Als Vorbild für eine vom französischen Staat finanzierte Fördermaßnahme könnte ein Förderprogramm des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für bezuschusste Beratungsleistungen herangezogen :

<https://www.informationssicherheit-aktuell.de/foerdermittel-isms-informationssicherheit-datenschutz/>

Das französische Wirtschafts- und Finanzministerium steht KMUs in Frankreich bereits beratend zur Seite.

Eine Erweiterung dieser Beratungsfunktion auf Fördermaßnahmen für grenzüberschreitend tätige französische KMUs könnte unter Beachtung des Wettbewerbsrechts ebenfalls ins Auge gefasst werden.

Mögliche Widerstände bei der Umsetzung der Lösung - Erfolgsfaktoren

- Die festgelegten Kriterien für die Auswahl der förderwürdigen KMUs und/oder deren Steuerentlastungen könnten von ausgeschlossenen Unternehmen angefochten werden und in Diskriminierungsvorwürfen münden.
- Fraglich ist, wer die steuerlichen Entlastungen finanzieren könnte.

STECKBRIEF HINDERNIS Nr. 4

Titel
Private deutsch-französische Kindertagesstätte in Straßburg mit Einstellungsbedarf von deutschen Erzieher*innen.
Betroffene Länder, Regionen, Akteure
Grenzgebiet Oberrhein, Eurodistrikt, Eurometropole von Strasbourg und Kehl-Ortenau Kreis, bilinguale öffentliche und private Kinderbetreuungsstätten im französischen Grenzgebiet.
Sektor(en)
Bildung, Erziehung, Arbeit
Art des Hindernisses
juristisches Hindernis
Beschreibung des Hindernisses
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Problem 4.1: Erschwerte Anerkennung des Abschlusses von deutschen Erzieher*innen in Frankreich</u> Eine private Kindertagesstätte möchte aufgrund ihrer bilingualen Ausrichtung deutsche Erzieher*innen aus der Grenzregion einstellen. Die deutschen Bewerber*innen verfügen allerdings häufig nicht über die Qualifikation, die für die Ausübung dieses Berufes in Frankreich benötigt wird. In Frankreich wird in der Regel ein Masterstudium vorausgesetzt, während deutsche Erzieher*innen einen Ausbildungsabschluss als staatlich anerkannte Erzieher*in besitzen⁶¹. In Frankreich gibt es darüber hinaus keine rechtliche Grundlage, die die Gleichstellung eines ausländischen Berufsabschlusses mit einem in Frankreich erworbenen Berufsabschluss regelt bzw. garantiert. Allerdings kann beim französischen ENIC-NARIC-Zentrum, welches dem Centre international d'études pédagogiques (CIEP) angegliedert ist, ein Vergleichbarkeitsnachweis (Attestation de comparabilité) für einen im Ausland erhaltenen Abschluss, für ein Studium oder eine Ausbildung beantragt werden⁶². Die interessierten deutschen Erzieher*innen müssen eine mit einem Masterabschluss vergleichbare Qualifikation vorweisen, wenn die Vorschulklassen der privaten Kindertagesstätte in „Sous Contrat Klassen“ umgewandelt werden, damit sie ihre Berufstätigkeit als Erzieher*innen in Frankreich ausüben dürfen. Dies führt dazu, dass die obige Kindertagesstätte kaum geeignete Bewerber*innen aus Deutschland rekrutieren kann. • <u>Problem 4.2: Komplexe Anerkennung oder Verlust von Rentenansprüchen sowie rechtliche Unsicherheit im Falle einer Kostenübernahme bei Krankheit oder Arbeitsunfällen</u> Für die Straßburger Kindertagesstätte sowie für die deutschen Erzieher*innen gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungsbehörden auf der jeweils anderen Seite

⁶¹ <http://www.devenireenseignant.gouv.fr/pid33983/enseigner-de-la-maternelle-a-l-elementaire-le-crpe.html> [Stand: 14.11.2019].

⁶² <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/erzieherinnen-erzieher.php> [Stand: 14.11.2019].
 - <https://www.infobest.eu/de/themengebiete/artikel/weitere-themen/die-anerkennung-in-frankreich/> [Stand: 14.11.2019].
 - <http://www.ciep.fr/de/enic-naric-france> [Stand: 14.11.2019].

schwierig. Für die deutschen Arbeitnehmer*innen besteht das Problem, dass sie während ihrer Tätigkeit in Frankreich nicht in die deutsche Rentenversicherung einzahlen und dadurch Rentenansprüche verloren gehen können. Eine Anerkennung von Rentenansprüchen ist oft ein komplizierter Vorgang, insbesondere im Falle einer Arbeitsunfähigkeit kann es für die deutschen Arbeitnehmer*innen zu Schwierigkeiten kommen. Auch im Krankheitsfall oder Arbeitsunfällen herrscht oft Unsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit des geltenden Rechts und einer möglichen Kostenübernahme bei Behandlung im Arbeitsland⁶³.

Auswirkungen des Hindernisses

- **Problem 4.1: Erschwerte Anerkennung des Abschlusses von deutschen Erzieher*innen in Frankreich**

Die interessierten deutschen Erzieher*innen müssen eine mit einem Masterabschluss vergleichbare Qualifikation vorweisen, wenn die Vorschulklassen der privaten Kindertagesstätte in „Sous Contrat Klassen“ umgewandelt werden, damit sie ihre Berufstätigkeit als Erzieher*innen in Frankreich ausüben dürfen. Dies führt dazu, dass die obige Kindertagesstätte kaum geeignete Bewerber*innen aus Deutschland rekrutieren kann.

- **Problem 4.2: Komplexe Anerkennung oder Verlust von Rentenansprüchen sowie rechtliche Unsicherheit im Falle einer Kostenübernahme bei Krankheit oder Arbeitsunfällen**

Trotz mehrerer auf Grenzfragen spezialisierter Informationsstellen, wie zum Beispiel, Infobest in Kehl am Rhein sind die Informationsdefizite und Unsicherheiten bei den Arbeitnehmer*innen groß. Die aus dem angestrebten neuen Arbeitsverhältnis im Nachbarland resultierenden Behördengänge werden als umständlich und langwierig empfunden und haben deshalb eine abschreckende Wirkung, insbesondere auf bereits berufstätige Bewerber*innen.

Lösung

lokal/regional national binational europäisch

- **Lösung 4.1: Erschwerte Anerkennung des Abschlusses von deutschen Erzieher*innen in Frankreich**

Die Beantragung auf einen Vergleichbarkeitsnachweis beim ENIC-NARIC-Zentrum (attestation de comparabilité) für einen im Ausland erhaltenen Abschluss, könnte durch die Einführung von Standardkriterien normiert, somit vereinfacht und beschleunigt werden. Zeitaufwendige und immer wiederkehrende individuelle Neuprüfungen der Vergleichbarkeit könnten damit entfallen.

- **Lösung 4.2: Komplexe Anerkennung oder Verlust von Rentenansprüchen sowie rechtliche Unsicherheit im Falle einer Kostenübernahme bei Krankheit oder Arbeitsunfällen**

In Deutschland besteht die Möglichkeit einer Rückerstattung der Rentenbeiträge, wenn die Mindestversicherungsdauer unterschritten ist. Eine solche Rückerstattung sollte auch in Frankreich für Grenzgänger ermöglicht werden.

Deutsche und französische Gewerkschaftsvertreter könnten als zusätzliche mögliche Ansprechpartner für Grenzgänger bezüglich grenzüberschreitender Fragen zu

⁶³ <https://www.infobest.eu/de/themengebiete/artikel/sozialversicherung/grenzueberschreitend-1/>

Versicherungsproblemen geschult und bei ihrer Vernetzung unterstützt werden, um Arbeitnehmer beratend zu begleiten.

Mögliche Widerstände bei der Umsetzung der Lösung - Erfolgsfaktoren |

- Erhöhter anfänglicher Arbeitsaufwand beim ENIC-NARIC-Zentrum bei der Umsetzung der Normierungsbestrebungen.
- Personalmangel zur Überprüfung der Anwendbarkeit der Rentenrückerstattung im französischen Versicherungssystem.
- Scheu einiger Arbeitnehmergruppen aus ideologischen Gründen mit Gewerkschaftsvertretern in Kontakt zu treten.

Abkürzungsverzeichnis

Französisch

BMI: Ministère fédéral de l'intérieur, pour la construction et le territoire

ECBM : Mécanisme européen de coopération transfrontalière

GECT : Groupement européen de coopération territoriale

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

MOT : Mission Opérationnelle Transfrontalière

OFAJ : Office franco-allemand pour la Jeunesse

Deutsch

BMI : Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

DFJW: Deutsch-Französisches Jugendwerk

ECBM : Europäischer grenzüberschreitenden Mechanismus

EVTZ : Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit

MOT : Mission Opérationnelle Transfrontalière