



# Konzeptstudie zur Analyse der Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen

(Art. 14 Satz 2 Aachener Vertrag)

30.11.2022

Autoren:

ITEM Universität Maastricht: Martin Unfried, Pim Mertens

MOT : Jean Peyrony, Petia Tzvetanova

Euro-Institut : Clarisse Kauber, Anne Thevenet, Fabienne Schimek

Im Auftrag des Auswärtigen Amts, Europaabteilung



<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>I. Definitionen</b>	<b>4</b>
1. <i>Definition von Grenzeffekten</i>	4
2. <i>Definition von Rechtsvorschriften</i>	4
3. <i>Definition von Folgenabschätzung</i>	4
4. <i>Definition von dem deutsch-französischen Grenzraum</i>	5
5. <i>Definition von grenzüberschreitender Folgenabschätzung</i>	5
<b>II. Bestandsaufnahme</b>	<b>6</b>
1. <i>Überblick der Folgenabschätzungsmechanismen in Frankreich, Deutschland und auf EU-Ebene</i>	6
2. <i>Grenzüberschreitende Folgenabschätzung</i>	11
<b>III. Mögliche Rolle der verschiedenen Akteure</b>	<b>14</b>
1. <i>Berücksichtigung der Grenzeffekte durch die Regierungen</i>	14
2. <i>Beteiligung der grenzüberschreitenden Akteure innerhalb von Beteiligungsverfahren</i>	18
3. <i>Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit</i>	20
4. <i>Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung</i>	22
5. <i>Beauftragung von externen Experten</i>	23
<b>IV. Konkrete Fallbeispiele</b>	<b>25</b>
<i>EU-Luftqualitätsrichtlinie</i>	25
<i>Gesetzesvorhaben zur Cannabis-Legalisierung</i>	26
<b>V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>27</b>
<i>Aktueller Stand</i>	27
<i>Vorschlag für das Zusammenspiel der Ebenen</i>	27
<i>Vorschlag für das weitere Vorgehen</i>	30
<b>VI. Anhang</b>	<b>1</b>
1. <i>Rechtliche Grundlagen</i>	1
2. <i>Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen</i>	3
3. <i>Bedarfsprüfung (Necessity-Check) für territoriale Grenzraumfolgenabschätzung am Beispiel Cannabis-Legalisierung in Deutschland</i>	5
4. <i>Änderungsvorschläge der Anweisungen für Folgenabschätzungen</i>	8
5. <i>Liste der geführten Gespräche</i>	9

## Zusammenfassung

In einem Kontext vielfältiger Wechselwirkungen (Globalisierung, europäische Integration), der durch die Gesundheitskrise in den Fokus gerückt wurde, übersteigt die Realität die westfälischen Dogmen („Territorialismus“, nationale Souveränität über Gebiete, die durch lineare Grenzen abgegrenzt sind) in jeder Hinsicht. Es ist daher wichtig, die grenzüberschreitenden Auswirkungen nationaler Gesetze und Politiken zu erkennen und neue Politiken zu entwickeln, die Grenzen als Gebiete und nicht nur als Linien betrachten.<sup>1</sup> Deutschland und Frankreich haben dies im Rahmen vom Aachener Vertrag 2019 getan.

Das Quellenstudium und die Hintergrundgespräche<sup>2</sup> im Rahmen dieser Studie haben gezeigt, dass die heutige Situation der ex-ante-Abschätzung der Folgen von Rechtsvorschriften für Grenzregionen bisher auf allen Ebenen wenig strukturiert ist und wenig Beachtung findet. Im Falle eines geeigneten Modells zur Abschätzung von Grenzeffekten mit Blick auf die deutsch-französische Situation ist es deshalb notwendig, nicht nur auf einer Ebene, beispielsweise bei den nationalen Regierungen oder dem deutsch-französischen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ), sondern mit Blick auf das politische Mehrebenensystem auf allen Ebenen anzusetzen. Dabei geht es darum:

- die **Sensibilisierung mit Blick auf potentielle Grenzeffekte auf allen Ebenen** zu stärken,
- deren **ex-ante-Abschätzung in die Routinen** von Regierungen und Parlamenten zu integrieren,
- auf der Ebene der **grenzüberschreitenden Institutionen** (wie AGZ, Eurodistrikte, etc.) neue Kapazitäten zum strukturierten Monitoring neuer Gesetzesvorhaben und der bedarfsgerechten vertiefenden Abschätzung deren potentieller Effekte zu schaffen,
- und zu diesem Zwecke auf das **vorhandene Know-how von Pionieren zurückzugreifen**, die bereits heute vertiefende Analysen vornehmen (wie die Task Force Grenzgänger der Großregion, Euro-Institut, Universität Maastricht, Hochschule Kehl...).

In diesem Sinne beschreibt die Studie, wie auf den unterschiedlichen Ebenen und in den unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses die Elemente einer Grenzraumfolgenabschätzung gestärkt werden können. Das beinhaltet:

- eine **Stärkung der Wahrnehmung und der entsprechenden Integration von spezifischen Fragen nach Grenzeffekten in den Verfahren und Verantwortlichkeiten in den Ministerien**. Dabei geht es nicht um die Erarbeitung neuer Leitfäden und Regeln im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung, sondern um die Ergänzung heutiger Leitfäden und Routinen im Bereich der ex-ante-Abschätzung von Gesetzesfolgen auf französischer und deutscher Seite. Da die Routinen hier in Deutschland und Frankreich sehr unterschiedlich sind, sind auch die Empfehlungen auf die jeweiligen Verfahren abgestimmt. Mit Blick auf die Regierungen sollte der Aspekt der spezifischen Effekte für Grenzregionen in bestehenden Verfahren und Routinen explizit verankert und gestärkt werden. Dies bezieht sich auch auf eine stärkere Einbeziehung von Fachexperten<sup>3</sup> aus dem Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei laufenden Konsultationsverfahren der federführenden Ministerien. Zusätzlich könnte der Aspekt von Grenzeffekten in bestehende Fortbildungen von Ministerien integriert werden,

---

<sup>1</sup> Perrier, B. (2019). La « frontière » selon Paul de La Pradelle, in : *Borders in Globalization Review*, 1(1), S. 127-132. <https://doi.org/10.18357/big11201919268>.

<sup>2</sup> Siehe Anhang 5: Liste der geführten Gespräche. Insgesamt wurden mit 39 Personen Hintergrundgespräche geführt.

<sup>3</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter.

insbesondere für Ministerialbedienstete, die bei Gesetzesvorhaben im federführenden Ressort für die Abschätzung von Gesetzesfolgen zuständig sind.

- Darüber hinaus geht es um die **Stärkung der Wahrnehmung von Grenzeffekten bei den beteiligten Parlamenten im Gesetzgebungsverfahren**. Dies betrifft vor allem eine stärkere Berücksichtigung der Expertise von Fachleuten aus Grenzregionen im Konsultationsprozess der Parlamente auf nationaler und Länderebene (inklusive Bundesrat), die bisher bei Anhörungen noch schwach ausgeprägt ist. Ein besonderer Anknüpfungspunkt bietet hier die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung (DFPV), die spezifischen Fragen zu Grenzeffekten, u.a. durch die neu eingerichtete Arbeitsgruppe zur kohärenten Umsetzung der EU-Richtlinien in die parlamentarischen Verfahren in beiden Ländern einbringen könnte. Diese könnte beim geplanten Monitoring von EU-Richtlinien und Verordnungen ebenso prüfen, ob gesonderte Effekte für Grenzregionen zu erwarten sind. Die im Anhang beschriebene „Bedarfsprüfung“ könnte hier helfen, EU-Vorhaben auszuwählen, für die eine vertiefende Abschätzung nötig ist.<sup>4</sup>
- Ein wesentliches Ergebnis dieser Studie ist, dass bisher keine Institution für ein strukturiertes Monitoring von Gesetzesvorhaben in Frankreich und Deutschland zuständig ist, womit potentielle Grenzeffekte frühzeitig erkannt werden können. Es ist daher schlüssig, dass der Vertrag von Aachen hier eine besondere Rolle für den AGZ vorsieht. Nach Artikel 14 Absatz 2 „analysiert er die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen“. **Die Studie hat insbesondere gezeigt, dass das Monitoring neuer Rechtsvorschriften aus unterschiedlichen Gründen beim AGZ liegen sollte, und dafür zusätzliche Kapazitäten und eine effiziente Netzwerkarbeit erforderlich sind**. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass dies dazu dienen sollte, die Expertise des AGZ mit Blick auf die heute bereits verankerte Beratungsfunktion zu stärken. So könnte die neue Monitoring- und Analyseaufgabe so formuliert und gestaltet werden, dass dadurch keine rechtlichen Änderungen in den beiden Staaten nötig sind.

### Empfehlung: Pilotphase zur weiteren Entwicklung von Instrumenten und der Ermittlung der Kapazitäten zur Umsetzung

Da viele Akteure bisher wenig Erfahrung mit einem strukturierten Monitoring von Gesetzesvorhaben, den vertiefenden Grenzfolgenabschätzungen und den dazu nötigen Kapazitäten haben, könnte eine Pilotphase sinnvoll sein, in der bestimmte Instrumente entwickelt und experimentell angewandt werden. Das kann beispielsweise eine Methode sein, mit der durch den AGZ eine Liste von deutschen und französischen Gesetzesvorhaben erstellt wird und grenzrelevante Vorhaben identifiziert werden. Für 2023 könnten mit dieser Bedarfsprüfung wenige Vorhaben selektiert werden, um in einem Pilotmodell vertiefende Grenzfolgenabschätzungen durchzuführen. Dabei könnte der AGZ in einem Workshop im ersten Halbjahr 2023 diese ausgewählten Vorhaben mit Experten diskutieren, die bereits Erfahrungen mit der Durchführung von Grenzfolgenabschätzungen gesammelt haben. Der Workshop könnte zum Aufbau eines Netzwerkes dienen, das den AGZ künftig strukturell unterstützen könnte. Mit einem bescheidenen Budget könnten im Jahr 2023 dann beispielsweise für vier Vorhaben (zwei französische, zwei deutsche) eine vertiefende Abschätzung von Experten durchgeführt werden.

---

<sup>4</sup> Siehe Anhang 3: Bedarfsprüfung für territoriale Grenzraumfolgenabschätzung am Beispiel der Cannabis-Legalisierung

# I. Definitionen

## 1. Definition von Grenzeffekten

Man kann von einem Grenzeffekt sprechen, wenn neue oder geänderte Politiken, Gesetze oder Vorschriften Effekte in Grenzregionen auslösen, die Bürger, Unternehmen und/oder Behörden betreffen, die sich von den Effekten außerhalb der Grenzregion unterscheiden. Dies kann durch unterschiedliche Regelungen und Anreize im Nachbarland ausgelöst werden, oder durch den grenzüberschreitenden Charakter der Grenzregion und die Besonderheit grenzüberschreitender Aktivitäten.

Grenzeffekte können positiv und/oder negativ sein: Während die Bürger beispielsweise eine Grenzauswirkung als etwas Positives wahrnehmen, können Unternehmer durch dieselben politischen Maßnahmen, Gesetze oder Vorschriften benachteiligt werden, oder umgekehrt.

Darüber hinaus haben Gesetze faktisch sehr häufig Auswirkungen auf andere Länder (z.B. Unterschiede, neue Verhalten an der Grenze, Strafrecht, Konkurrenz...). Nur die Ausführungszuständigkeit hört an den nationalen Grenzen auf. Als Beispiel hierfür kann die Einführung der LKW-Maut auf deutschen Autobahnen angeführt werden. Eine Auswirkung hiervon war die Verlagerung des Güterverkehrs in das elsässische Straßennetz.

## 2. Definition von Rechtsvorschriften

Unter Rechtsvorschriften werden Gesetze und Verordnungen der französischen Regierung, der Bundesregierung und der Regierungen der drei Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Saarland verstanden.

Dabei handelt es sich auch um die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht in Frankreich und Deutschland. 20 % der französischen Gesetze und 30 % der deutschen Bundesgesetze sind europäischer Herkunft. Bundestag und Bundesrat verabschieden ca. 120 Gesetze pro Jahr; das nationale französische Parlament ca. 70 pro Jahr.

Nicht Bestandteil der Konzeptstudie sind Projekte, Programme, Raumordnungsverfahren, Baumaßnahmen sowie Verträge und privatrechtliche Dokumente.

Wir konnten keine Erkenntnisse über die Verwaltungsvorschriften und internen Anweisungen der Verwaltungen bekommen, die im oben genannten Sinne auch als Rechtsvorschrift angesehen werden könnten.

## 3. Definition von Folgenabschätzung

Durch eine ex-post-Folgenabschätzung werden bestehende Rechtsvorschriften evaluiert. Die Erkenntnisse einer solchen Folgenabschätzung können bei zukünftigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, um so, basierend auf diesen Erfahrungswerten, unerwünschten Auswirkungen zuvorzukommen.

Bei der ex-ante-Folgenabschätzung werden die erwarteten Auswirkungen einer vorgeschlagenen Rechtsvorschrift auf die Gebietskörperschaften, die administrative Kosten (Erfüllungsaufwand), die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft kurz-, mittel- und langfristig untersucht. Die Folgenabschätzung muss für die besonders betroffenen Kategorien aufgeschlüsselt werden.

Mit Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) soll die Qualität der Rechtstexte verbessert werden und das Parlament sowie die Fachministerien über die Tragweite der Reformen aufgeklärt werden.

#### 4. Definition von dem deutsch-französischen Grenzraum

Die vorgenommene Analyse kann sich auf den gesamten deutsch-französischen Grenzraum (z.B. Region Grand Est, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland) oder auf Teilräume beziehen. Letzteres bietet sich an, wenn gerade für ein bestimmtes Gebiet an der Grenze sehr spezifische Auswirkungen zu erwarten sind. Allerdings sollte das untersuchte Gebiet zu Beginn der Untersuchung deutlich geographisch und politisch definiert werden.

Das können beispielsweise in einem statistischen Sinn die Nuts 3 Gebiete (Kreise und Départements) sein, die jeweils an der Grenze liegen. Vorteil einer solchen Betrachtung sind die statistischen Daten, die für die Gebiete auf nationaler und auf europäischer Ebene vorliegen. Ein anderer Zuschnitt der Untersuchung können die Gebiete von bestehenden grenzüberschreitenden Entitäten sein, wie Teilgebiete des Oberrheins oder der Großregion, oder auf lokaler Ebene das Gebiet eines Eurodistrikts. Eine Untersuchung kann sich daher auch exemplarisch beispielsweise auf einen Eurodistrikt (Beispiel Strasbourg-Ortenau) beziehen, wenn zu vermuten ist, dass ein nationales Gesetz (beispielsweise zur Einrichtung von Umweltzonen) für diesen Grenzraum spezifische Folgen haben könnte. Dabei kann bei der Untersuchung eines politisch grenzüberschreitend definierten Raumes insbesondere auch die grenzüberschreitende Perspektive eine wesentliche Rolle spielen - es geht nicht nur um Effekte auf einer Seite der Grenze.

In der Praxis wird die Auswahl des territorialen Zuschnitts eng mit praktischen Fragen verknüpft sein: inwieweit gibt es für einen definierten Raum solides Datenmaterial und inwiefern ist es möglich, für diesen Raum geeignete Experten zu finden, die potentielle Auswirkungen einschätzen können?

#### 5. Definition von grenzüberschreitender Folgenabschätzung

Ziel einer Grenzraumfolgenabschätzung ist die Verbesserung von Rechtsvorschriften im Sinne der Vermeidung von Effekten in Grenzregionen, die im Vergleich mit Nicht-Grenzregionen negativer Art sind. Je nach Initiator der Rechtsvorschrift misst die grenzüberschreitende Folgenabschätzung Auswirkungen auf Grenzgebiete im Inland oder auf den gesamten Grenzraum (siehe Kapitel 2 Bestandsaufnahme).

In Abgrenzung zu der Abschätzung der Auswirkungen von Programmen oder Strategien, bezieht sich die grenzüberschreitende ex-ante-Folgenabschätzung auf neue Gesetzesvorlagen oder Vorschriften sowie auf die Novellierung bestehender Rechtsvorschriften (*regulatory impact assessment*). Untersucht werden können nicht nur spezielle sozioökonomische (wie administrative Kosten) oder Umweltfolgen für Grenzregionen, sondern auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Bürgern, Unternehmen oder Behörden sowie die Frage nach den Auswirkungen einer Regelung auf die vier Freiheiten und andere Prinzipien der Europäischen Integration. In diesem Sinne ermöglicht die ex-ante-Abschätzung von Auswirkungen auf Grenzregionen, sodass die Folgen geplanter neuer Gesetze und Vorschriften für Bürger, Unternehmen und Regierungen in Grenzregionen transparent gemacht werden.

Es ist nicht immer möglich, alle Auswirkungen, die sich manchmal aus der Praxis und der Kollision zweier Rechtsrahmen ergeben, im Voraus zu bewerten. Eine ex-post-Folgenabschätzung sollte daher auch weiterhin für einige Gesetze durchgeführt werden, die solche Auswirkungen haben.

## II. Bestandsaufnahme

### 1. Überblick der Folgenabschätzungsmechanismen in Frankreich, Deutschland und auf EU-Ebene

#### Folgenabschätzung ist in den nationalen Routinen verankert

Die Mechanismen der Gesetzesfolgenabschätzung sind in Deutschland und Frankreich ähnlich. Dabei gibt es einen Prozess innerhalb des jeweiligen Regierungsapparats mit der vorgeschriebenen interministeriellen Abstimmung und den Beteiligungsverfahren. Dies bezieht sich auf die Phase der Entwicklung einer Gesetzesvorlage. Danach geht der Vorschlag in den regulären Abstimmungsprozess in die jeweiligen Parlamente. In beiden Phasen können Grenzeffekte identifiziert und deren Folgen diskutiert werden, solange, bis die Rechtsvorschrift verabschiedet wird. Die regulären Gesetzesfolgenabschätzungen werden in Frankreich und Deutschland von den Fachressorts beim Verfassen des Referentenentwurfs durchgeführt. Der Umfang der Untersuchungen, die zur Bewertung der Auswirkungen durchgeführt werden, hängt vom Legisten ab; ebenso kann es einen Unterschied zwischen Theorie und Praxis geben. Punkte, die einer späteren Kontrolle unterliegen (z.B. die Kosten der Umsetzung durch den Normenkontrollrat (NKR) auf Bundesebene und in Baden-Württemberg) oder in einer Verwaltungsvorschrift stehen, scheinen einen verpflichtenden Charakter zu haben. Die Anwendung von anderen Leitfäden haben eher den Charakter von Empfehlungen.

Jedoch gibt es Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich:

- Im Bundesratsverfahren können die Länder Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben und sich dafür einsetzen, dass negative Grenzeffekte vermieden werden. Französische Gebietskörperschaften können es nicht.
- frühere Veröffentlichung von Gesetzentwürfen in Deutschland
- mehr Abstimmung zwischen den Ministerien in Deutschland
- In Frankreich werden die Ergebnisse der Folgenabschätzung veröffentlicht, in Deutschland fließen sie in die Begründung / in das Vorblatt der Gesetzesvorlagen ein.

Im Folgenden werden der Inhalt, Umfang und Methoden der Folgenabschätzungen in Deutschland, Frankreich und auf EU-Ebene tabellarisch dargestellt. Im Anhang befinden sich die rechtlichen Grundlagen hierzu<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Siehe Anhang 1: Rechtliche Grundlagen.

## Inhalt und Umfang der Folgenabschätzung

Staat	Folgenabschätzung?			Kontrolle	Prüfung der Auswirkungen auf lokale Akteure
	Bei Gesetzentwurf der Regierung	Bei Verordnungsentwurf	Bei Gesetzentwurf aus den Fraktionen		
<b>Frankreich</b>	Pflicht, <i>étude d'impact</i>	Pflicht, <i>fiche d'impact</i>	Keine Pflicht	Conseil d'Etat Conseil constitutionnel Conseil national d'évaluation des normes	Auswirkungen auf lokale Gebietskörperschaften und regionale dezentrierte Behörden
<b>Deutschland – Bund</b>	Pflicht: Gesetzesfolgen, Nachhaltigkeitsprüfung, Jugend-Check, Kosten... vor allem Erfüllungsaufwand --> in der Begründung der Gesetzesvorlage  + Prüfung der Grenzeffekte durch das Bundesministerium des Innern (BMI) während Ressortabstimmung	Pflicht	Keine Pflicht, aber kann vorkommen	Der Normenkontrollrat (NKR) prüft, dass eine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt war, insbesondere im Hinblick auf Erfüllungsaufwand.	Im Hinblick auf Erfüllungsaufwand
<b>Saarland</b>	Pflicht: Familienpolitik, Gleichstellungspolitik, finanzielle Auswirkungen, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, ... Bei relevanten Gesetzen ggf. Grenzraumfolgenabschätzung	Pflicht	Keine Pflicht, aber kann vorkommen	Keine Kontrolle	Konnexitätsprinzip

Staat	Folgenabschätzung des Regierungsgesetzesentwurfs?	Folgenabschätzung des Verordnungsentwurf?	Folgenabschätzung des Gesetzesentwurfs aus den Fraktionen?	Kontrolle	Prüfung der Auswirkungen auf lokale Akteure
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Pflicht außer mit guter Begründung: Gender-Mainstreaming, Verwaltungsaufwand, Mittelstands-verträglichkeit, Bevölkerungs- und Altersentwicklung	Teilweise	Ja, Alternativen, Kosten, Konnexität	Der Landtag darf eine Gesetzesfolgenabschätzung beantragen.	Konnexitätsprinzip
<b>Baden-Württemberg</b>	Pflicht: Nachhaltigkeitscheck, Folgen für die Bürger, für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung	Pflicht	Keine Pflicht, aber kann vorkommen	Ressortinterne Gegenprüfung Der Normenkontrollrat BW prüft den Erfüllungsaufwand und den Nachhaltigkeitscheck der Gesetzesentwürfe der Regierung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit.	Konnexitätsprinzip
<b>Europäische Union</b>	Pflicht für Richtlinien und Verordnungen	Ja, nicht-legislative Initiativen (z.B. Finanzprogramme) sowie Durchführungs- und delegierte Rechtsakte		Ausschuss für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board)	Nicht alle Vorschläge der Kommission, bisher schwache territoriale Dimension; Bedarfsprüfung (ob eine detaillierte territoriale Analyse notwendig ist)

<b>Methoden der Folgenabschätzung</b>			
<b>Ebene</b>	<b>Verantwortliche Behörde</b>	<b>Leitfäden und Verwaltungsvorschriften</b>	<b>Anwendung in der Praxis</b>
<b>Frankreich</b>	<i>Secrétariat général du gouvernement (SGG), Abteilung Rechtssicherheit (département qualité du droit)</i>	Leitlinien für Folgenabschätzungen und ein neues Muster für das Formular für Folgenabschätzungen  Extranet :  <a href="http://extraqual.pm.ader.gouv.fr">http://extraqual.pm.ader.gouv.fr</a>	Es gibt einen Prozess des Austauschs, Schulungen und Sensibilisierung zwischen dem Ministerium, das für die Erstellung des normativen Textes verantwortlich ist, und dem SGG.
<b>Deutschland – Bund</b>	Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)	Arbeitshilfe zur GFA des BMI (2009)  Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen  Gleichwertigkeitscheck  Leitfäden von Fachressorts	Es gibt bereits ca. 40 verschiedene Leitfäden und keine zentrale Stelle, die die Vorgaben für die Gesetzesvorbereitung gesamthaft administriert und Legisten dazu berät. Das Projekt eGesetzgebung spielt an dieser Stelle eine wichtige Rolle und arbeitet bereits an einer Bestandsaufnahme und Bewertung der Arbeitshilfen und Leitfäden.  <a href="https://plattform.egesetzgebung.bund.de/">https://plattform.egesetzgebung.bund.de/</a>
<b>Deutschland – Bund</b>	Bundesministerium der Justiz/Normenkontrollrat	Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, 2022  „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866)“, zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert.	Aktuell der Leitfaden, der für alle Ressort am deutlichsten einen verpflichtenden Charakter hat. Der Leitfaden kennt noch keine territoriale Dimension des Erfüllungsaufwandes. Es wird nicht nach potentiellen Unterschieden in ländlichen oder städtischen Gebieten, oder zwischen Regionen, die fern oder nah einer Grenze liegen, gefragt.

<b>Ebene</b>	<b>Verantwortliche Behörde</b>	<b>Leitfäden und Verwaltungsvorschriften</b>	<b>Anwendung in der Praxis</b>
<b>Saarland</b>	Ministerium für Justiz	§ 9 Geschäftsordnung der Regierung Saarlands vom 15.02.2005, Prüffragen in der Anlage 3 zum §12 der Geschäftsordnung	Keine Angaben bekommen
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Staatskanzlei / Ministerium der Justiz	§ 25 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien in der Fassung vom 23.02.2021 Anhang 4: Merkblatt des Ministeriums der Justiz für die Aufstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in der Fassung vom 31. August 2016	Der Merkblatt ist Pflicht und kann prinzipiell geändert werden, wenn sich alle Ressorts darauf verständigen.
<b>Baden-Württemberg</b>	In Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, Referat 53	Ziffer 4.4 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen  Leitfaden Nachhaltigkeitscheck	Die „VwV Regelungen“ ist eine VwV der Landesregierung und der Ressorts, und mit verpflichtendem Charakter.  Der Leitfaden kann prinzipiell geändert werden, wenn sich alle Ressorts darauf verständigen.
<b>Europäische Union</b>	EU-Kommission	Better Regulation Guidelines on impact assessment	Die Guidelines werden angewandt und überprüft vom Regulatory Scrutiny board. Allerdings werden in Zeiten von Covid und Energiekrise viele Gesetzesvorschläge aufgrund von Zeitmangel ohne Folgenabschätzung gemacht.  Anwendung der Bedarfsprüfung (Necessity Check) mit Blick auf eine vertiefende territoriale Abschätzung noch unklar.

Nach dieser Bestandsaufnahme der jeweiligen allgemeinen Folgenabschätzungen folgt nun ein Überblick des aktuellen Stands der Grenzraumfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union sowie explizit an der deutsch-französischen Grenze.

## 2. Grenzüberschreitende Folgenabschätzung

### Grenzüberschreitende Folgenabschätzung auf EU-Ebene

Die europäische Kommission publiziert für die meisten Vorschläge von Richtlinien, Verordnungen oder Programmen gemeinsam mit dem Entwurf der Rechtsvorschrift ein Dokument zum Impact Assessment. Diese Dokumente sind häufig sehr umfangreich. Allerdings haben sowohl die Covid-19- als auch die Energiekrise dazu geführt, dass in Ausnahmesituationen mit Blick auf Schnelligkeit auf das Dokument verzichtet wird. Eine Art Leitfaden der Methode ist die sogenannte „Better Regulation Tool Box“. Kapitel 3<sup>6</sup> beschreibt, wie man als federführende Generaldirektion ein Impact Assessment durchführen sollte. Dabei wird mit Tool 34 ein spezielles Instrument zur Feststellung beschrieben, ob der Vorschlag Auswirkungen mit Blick auf unterschiedliche territoriale Gebiete (territorial impacts) haben könnte. Dazu werden wenige Fragen formuliert:

- Does the option affect economic activity, environment, or people living in cities, rural, **cross-border**, insular, mountainous, or sparsely populated areas and in the EU outermost regions to a significantly different extent than elsewhere in the EU?
- Is the problem concentrated in certain areas (e.g. rural), regions, or Member States?
- Does the initiative affect certain areas (e.g. rural), regions, or Member States in a disproportionate manner?
- Does the initiative address regions differently according to their traits/endowments and thus lead to uneven territorial development?
- Does one or the other option distort the principle of territorial cohesion as one of the founding principles of the EU?
- Does the initiative have an effect on the EU outermost regions taking into account their constraints (as per art. 349 TFEU) and on other island, **cross-border** and mountain regions taking into account their characteristics (as per art. 174)?

So werden auch explizit bestimmte Effekte (in Gelb hervorgehoben) auf Grenzregionen oder grenzüberschreitende Gebiete genannt. Wenn die Antwort im Rahmen dieser ersten Abschätzung positiv ausfällt, empfiehlt der Leitfaden (Tool Box) eine weitere Analyse mit Hilfe des sogenannten „Territorial Impact Necessity Checks“ vorzunehmen. Dies ist ein im Rahmen von ESPON entwickelter erweiterter Online-Fragenkatalog<sup>7</sup>. Anhand einer Reihe von fünf Schritten soll das Instrument dabei helfen, zu entscheiden, ob eine vertiefende territoriale Folgenabschätzung für ein bestimmtes Vorhaben sinnvoll ist.

Wie sieht nun innerhalb der Kommission die Qualitätskontrolle aus? Für die Überprüfung der Qualität der Impact Assessment Berichte ist vor allem das „Regulatory Scrutiny Board“ zuständig. Dieses könnte daher auch auf Defizite im Bereich territorialer Aspekte hinweisen. In der Praxis ist es zusätzlich eine Aufgabe der Generaldirektion Regio im Rahmen der Interservice Abstimmung. Diese sollte die Vorschläge anderer Generaldirektionen darauf hin prüfen, ob Effekte auf Grenzregionen ausreichend berücksichtigt wurden.

Mit Blick auf den beschriebenen Rahmen scheint die Europäische Kommission für Mitgliedstaaten und Regionen ein gutes Beispiel zu sein. Zeitpunkt, Reichweite und Transparenz der Impact Assessment Verfahren sind gut beschrieben. Dazu sind die Erkenntnisse nicht als kurze ja/nein Beantwortung im

---

<sup>6</sup> Kapitel 3 der Better Regulation Tool Box ist auf folgender Seite veröffentlicht:  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox\\_-\\_nov\\_2021\\_-\\_chapter\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_3.pdf)

<sup>7</sup> Der Necessity Check (Bedarfsprüfung) ist auf der folgenden ESPON Seite veröffentlicht:  
<https://apps.espon.eu/TiaToolv2/check>.

Vorschlag integriert, sondern es liegen umfangreiche Dokumente vor, die die Abschätzung der Kommission offenlegen. Daneben ist mit Blick auf territoriale und damit auch für die Effekte in Grenzregionen ein deutlicher Fragenkatalog einer Bedarfsprüfung (Necessity Check) angeboten. Dazu liegt mit dem ESPON Instrument sogar ein entwickeltes Online-Tool vor.

Grundsätzlich kann allerdings angemerkt werden, dass die Europäische Kommission nicht über die Expertise verfügen kann, um für die Vielzahl an unterschiedlichen Grenzregionen in der EU im Detail Effekte abschätzen zu können. Das liegt zum einen an der problematischen Datenlage. Eurostat sammelt trotz Bemühungen noch wenige Daten zu grenzüberschreitenden Bewegungen, beispielsweise im Bereich des Arbeitsmarktes oder wirtschaftlicher Aktivitäten. Das Beispiel der Gesetzgebung im Bereich der Luftqualität zeigt außerdem, dass die Effekte in Grenzregionen häufig auch durch die unterschiedliche Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht verursacht werden. Dies bedeutet beispielsweise unterschiedliche Messmethoden an beiden Seiten der Grenze oder die Einführung sehr unterschiedlicher Maßnahmen zur Zielerreichung, wie beispielsweise Umweltzonen mit unterschiedlichen Anforderungen (siehe hierzu auch Kapitel IV Konkrete Fallbeispiele). Diese Effekte können von der Europäischen Union im Voraus nicht abgeschätzt werden. Dazu bedarf es der Erfahrung vor Ort, wie der nationale Gesetzgeber mit unterschiedlichen Instrumenten in der Vergangenheit umgegangen ist, und welche Auswirkungen dies an der Grenze hatte.

### Grenzraumfolgenabschätzung an der deutsch-französischen Grenze

In Frankreich können die Grenzauswirkungen unter der Rubrik „anwendbares Recht ausländischer Staaten“ in den *études d'impact* und *fiches d'impact* berücksichtigt werden. Es handelt sich hierbei um einen sehr umfassenden und vollständigen Ansatz. Hier kann das **Generalsekretariat der Regierung (SGG)** gebeten werden, weitere Rubriken oder bestimmte Themen (z. B. sektorale Themen wie Jugend) hinzuzufügen.

Auf Bundes- und Länderebene wird die Analyse der Grenzeffekte nicht in den allgemeinen Folgenabschätzungen von Gesetz- und Verordnungsentwürfen integriert, sondern anderweitig berücksichtigt. Zum Beispiel haben die deutschen Bundes- und Landesministerien die Möglichkeit, auf Grenzauswirkungen im Rahmen der Ressortabstimmung hinzuweisen. So prüft beispielsweise das **Bundesministerium des Innern** bereits, ob bestimmte Gesetze Auswirkungen auf Grenzregionen haben können und gibt dies in seiner Stellungnahme gegenüber dem für den Gesetzentwurf zuständigen Ministerium an.

Die Bundesgesetzgebung sieht die Berücksichtigung von Grenzeffekten im Rahmen der Raumordnungsverordnung ausdrücklich vor (Ministerkonferenz für Raumordnung, Raumordnungsgesetz). Die Referate des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sind bereits mit Grenzeffekten vertraut.

Im Koalitionsvertrag des Saarlands (2017-2022) ist explizit die Einführung einer „obligatorischen Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf die grenzüberschreitende Relevanz und Wechselwirkungen von Vorhaben (Grenzraumverträglichkeitsprüfung)“ als Ziel genannt. Diese Prüfung solle nicht nur bei den saarländischen Gesetzesvorhaben, sondern auch bei Bund-Länder-Angelegenheiten erfolgen. In der Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes, die laut Koalitionsvertrag mit Bezug auf die Aufnahme einer Grenzraumverträglichkeitsprüfung geändert werden soll, wird die Prüfung von Grenzeffekten bisher nicht genannt. Eine Grenzraumfolgenabschätzung kann aber dennoch Bestandteil der allgemeinen Prüfung relevanter

Belange im Zuge des Ministerratsverfahrens sein. Eine spezifische Grenzraumfolgenabschätzung in Saarland ist demnach jedoch nicht generalisierend vorgesehen, was dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass Landesregelungen meistens keinen ausgesprochen grenzüberschreitenden Wirkungsgehalt innehaben. Eine Folgenabschätzung grenzraumbezogener Natur im Vorfeld der Normgebung verlagert sich viel mehr von einer rein querschnittsbezogenen Betrachtung hin zu einer bereichsspezifischen Handhabung. Dies betrifft beispielsweise den grenzüberschreitenden Rettungsdienst (§ 9 des Saarländischen Rettungsdienstgesetzes), grenzüberschreitenden Einkaufs- und Freizeitverkehr (§ 3 des Gesetzes über den Öffentlichen Personennahverkehr im Saarland) oder die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung (§ 9a des Saarländischen Polizeigesetzes).

Auch die grenzüberschreitenden Einrichtungen der Großregion und am Oberrhein befassen sich sehr oft mit Grenzeffekten, meistens ex post. Der Oberrheinrat hat in seiner Resolution „[Berücksichtigung der Lebenswirklichkeiten in den Grenzregionen im Falle von Einschränkungen beim Grenzübertritt](#)“ vom 29.06.20 (Ziffer 6 und 8) an die Regierungen appelliert, Grenzeffekte bei der Normsetzung zu berücksichtigen.

Darüber hinaus haben sich die Partner der Großregion aus Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Belgien geeinigt, ein Juristen-Team namens **Task Force Grenzgänger** zu finanzieren, das u.a. ausführliche ex-ante grenzüberschreitende Folgenabschätzungen von EU und nationalen Normen durchführt. Dies ist zwar nicht direkt im Gesetzgebungsverfahren integriert, die Ergebnisse werden jedoch den zuständigen Ministerien zugeschickt.<sup>8</sup>

### Neue Verpflichtung durch den Aachener Vertrag

Neue Bedeutung bekam die Grenzraumfolgenabschätzung durch den Artikel 14, Satz 2, des Aachener Vertrags: „darüber hinaus analysiert er [der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit] die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen.“

Es handelt sich um eine neue Verpflichtung, die durch einen bilateralen Vertrag eingeführt wurde, d.h. ein völkerrechtliches Instrument, das ein neues Gremium, den Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, geschaffen hat. Dieser Ausschuss und insbesondere diese Aufgabe sind (noch) nicht in das deutsche und französische Recht übernommen worden und werden daher in den jeweiligen nationalen Folgenabschätzungsverfahren noch nicht berücksichtigt. Da diese Regelung derzeit nur unter das Völkerrecht fällt, handelt es sich eher um eine politische Erklärung als um eine echte rechtliche Verpflichtung im Sinne des innerstaatlichen Rechts. Daher muss ein neues Verfahren zur Grenzraumfolgenabschätzung mit Bezug auf Artikel 14 von den nationalen Regierungen bestätigt werden. Sonst hat sie einen beratenden Charakter im Rahmen des Vertrages.

Die Experten sind sich uneinig darüber, ob es sich um eine ex-ante- und/oder ex-post-Analyse handelt. **In diesem Bericht wird die Analyse als ex ante in einem präventiven Ansatz interpretiert.**

---

<sup>8</sup>Siehe hierzu: <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/task-force-grenzgaenger-30-der-grossregion/gesetzesfolgenabschaetzung>

### III. Mögliche Rolle der verschiedenen Akteure

Statt voneinander getrennte Modelle sind die nachfolgenden fünf Vorschläge als „Bausteine“ zu betrachten, durch die eine Grenzraumfolgenabschätzung in verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Akteuren integriert werden könnte. Die jeweiligen Bausteine sollen einander ergänzen, da nach unserer Einschätzung einzelne Maßnahmen lediglich auf einer Ebene nicht ausreichend wirksam sein können.

Dabei gehen wir davon aus, dass die Expertise aller politischen Ebenen zur Einschätzung von Grenzeffekten nötig sind, und auch in verschiedene Phasen des Gesetzgebungsprozesses integriert werden sollte. Neben dem Wissen des eigentlichen Gesetzgebers (national oder regional) bedarf es insbesondere der Nutzung des Wissens der Akteure aus den Grenzregionen, die anhand ihrer Erfahrungen mit bestehenden Regelungen die Effekte von neuer Gesetzgebung anwendungsorientiert bewerten können.

Unerlässlich ist die Sensibilisierung für das Thema Grenzraumfolgenabschätzung und die Aneignung der Methode durch die verschiedenen Akteure.

Folgende Bausteine wurden analysiert:

- Berücksichtigung der Grenzeffekte durch die Regierungen
- Beteiligung der grenzüberschreitenden Akteure innerhalb von Beteiligungsverfahren
- Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ)
- Deutsch-französische Parlamentarische Versammlung (DFPV)
- Beauftragung von externen Experten

#### 1. Berücksichtigung der Grenzeffekte durch die Regierungen

##### Beschreibung

###### a. Explizite Erwähnung in den Anweisungen an die Fachministerien

Ein wichtiges Instrument zur besseren Verankerung und Wahrnehmung von potentiellen Grenzeffekten wäre die Integration von Grenzaspekten und der territorialen Dimension von Gesetzesvorschlägen in bestehende Dokumente / Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung. Diese Analyse von **Grenzeffekten wäre dabei auf die jeweils eigenen nationalen Grenzregionen** gerichtet. Das ergibt sich aus dem Anwendungsbereich nationaler oder regionaler Regelungen.

In Frankreich könnte erwogen werden, einen zusätzlichen Leitfaden zu Grenzwirkungen herauszugeben, um sie bei den Verfassern von Gesetzestexten besser bekannt zu machen. Einige der Befragten warnten jedoch vor dem Risiko, dass dieser Leitfaden von den Ministerien nicht gelesen werden würde.

In Deutschland gibt es in den Ministerien bereits eine Vielzahl von Leitfäden, weshalb ein weiterer Leitfaden die Komplexität eher erhöhen würde und von Praktikern kritisch gesehen wird. Daher böte sich eine Ergänzung bestehender Leitfäden an. Diese haben einen mehr oder weniger verpflichtenden Charakter. Verpflichtend ist auf deutscher Seite beispielsweise der Leitfaden des Normenkontrollrates zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Weniger verpflichtend ist beispielsweise die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesinnenministeriums. Fragen nach der spezifischen Abschätzung von gesonderten Effekten für

Grenzregionen sind in diesen Leitfäden bisher noch nicht verankert und sollten daher gezielt ergänzt werden. Dabei wäre insbesondere eine **spezifische Ergänzung des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes** mit Blick auf Grenzregionen (wenn hier besondere Effekte zu erwarten sind) eine interessante Option<sup>9</sup>.

Auch auf Länderebene kann die Integration von Grenzaspekten in die aktuell verwendeten Leitfäden zur Gesetzesfolgenabschätzung vorgenommen werden, die jeweils in Baden-Württemberg, dem Saarland und Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlicher Natur sind. In Baden-Württemberg könnte dies beispielsweise eine Ergänzung des bestehenden „Nachhaltigkeitschecks“ bedeuten; in Rheinland-Pfalz eine zusätzliche Angabe im Merkblatt des Ministeriums der Justiz für die Aufstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen. Im Saarland könnte eine konkretere Ausgestaltung des bereits politisch vereinbarten Zieles einer Grenzraumfolgenabschätzung in der Geschäftsordnung eingefügt werden.

In Frankreich würde sich die Änderung auf das *Loi organique* beziehen, das die Folgenabschätzungen regelt, sowie auf einige sektorale Gesetze (z. B. Raumordnungsgesetz, vgl. Schlussfolgerungen des deutsch-französischen MORO-Projekts).<sup>10</sup>

b. Explizite Erwähnung der grenzüberschreitenden Akteure in den Beteiligungsverfahren

Auf Bundesebene könnte dies in der erstellten Checkliste für die Beteiligungsverfahren „Frühe Beteiligung Betroffener bei der Gesetzgebung“ verankert sein; in Frankreich in den Konsultationsverfahren, die von den jeweiligen Politikbereichen abhängen.

c. Integration des Themas „Grenzeffekte“ in Schulungen

Es könnte in bestehenden Schulungen (z.B. das Programm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ auf Bundesebene, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung BAKÖV, Institut national du service public INSP, (ex-ENA), Instituts Régionaux d’Administration IRA, Verwaltungshochschulen) integriert werden. Ebenso könnten regelmäßige Kurzseminare bei den am meisten betroffenen Ministerien veranstaltet werden, um die neuen Pflichten zu erklären. Die Studierenden der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl werden beispielsweise bereits im Vertiefungsbereich Europa sensibilisiert.

d. Einführung von Referenten für grenzüberschreitende Fragen in den Ministerien

Wenn es noch nicht der Fall ist, wie insbesondere in Frankreich, könnten grenzübergreifende Referenten in jedem Ministerium (z.B. in der Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten des Ministeriums) identifiziert werden, die die Gesetzesvorhaben prüfen könnten.

In Frankreich wäre die Bestimmung einer interministeriellen Koordinationsstelle für grenzüberschreitenden Fragen hilfreich. In Deutschland würde eine stärkere Einbringung der Stabstellen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (BMI, Staatskanzleien...) in die interministerielle Abstimmung helfen, die Belange von Grenzregionen in Absprache mit den Fachministerien besser zu berücksichtigen.

---

<sup>9</sup> Siehe Anhang 4: Änderungsvorschläge der Anweisungen für Folgenabschätzungen.

<sup>10</sup> Ebd.

e. Sensibilisierung der französischen Ministerien durch SGG und SGAE

In Frankreich ist das SGG (*Secrétariat général du Gouvernement*), das für die Qualität des Gesetzgebungsprozesses durch den Staat bürgt, bereit, den grenzüberschreitenden Aspekt bei seiner allgemeinen Überprüfung zu berücksichtigen und eine Rolle bei der Schulung/Information der Ministerien (Leiter des Büros, das das Gesetz entwirft) auch über grenzüberschreitende Herausforderungen einzunehmen. Bei Rechtsvorschriften mit europäischer Tragweite muss auch das SGAE (*Secrétariat général des affaires européennes*) als interministerielle Koordinierungsstelle für europäische Angelegenheiten einbezogen werden.

Bewertung

Maßnahme	Machbarkeit	Wirksamkeit	Kosten
Änderung des französischen Gesetzes <i>Loi organique</i>	Fehlender politischer Wille	Hoch	Mäßig, kann im Rahmen der üblichen Aufgaben der Regierung umgesetzt werden, wenn die Idee angenommen wird.
Änderung von Leitfäden zur Gesetzesfolgenabschätzung	Undeutliche Anwendungspraxis der Leitfäden, deshalb schwierige Einschätzung, welches Ressort sich dafür einsetzen würde. Änderung bedarf eines Kabinettsbeschlusses.	Leitfaden Erfüllungsaufwand NKR / Nachhaltigkeitscheck BW meist verpflichtender Charakter, daher Integration von grenzüberschreitenden Aspekten am ehesten wirksam.	Die Integration der Grenzeffekte in bestehende Leitfäden und Routinen wäre grundsätzlich ohne weitere Kosten möglich. Für die Fachministerien ist deren Berücksichtigung ein kleiner zusätzlicher Aufwand.
Änderung vom Gleichwertigkeits-Check	Undeutliche Anwendungspraxis Änderung bedarf einen Kabinettsbeschluss	Grenzeffekte passen gut zu regionalen Aspekten, Wirtschaft, natürliche Lebensgrundlagen im Leitfaden.	Die Integration in bestehende Leitfäden und Routinen wäre ohne weitere Kosten möglich. Kein zusätzlicher Aufwand für die Fachministerien, die bereits besondere Regionen berücksichtigen müssen.
Explizite Erwähnung der grenzüberschreitenden Akteure in den Beteiligungsverfahren in Deutschland	Die Fachministerien dürfen selbst entscheiden, wer beteiligt wird. Die Einbeziehung von Akteuren mit grenzspezifischem Wissen ist eine Frage der Anerkennung der Bedeutung auf allen Ebenen. Setzt eine gute Bedarfsprüfung voraus,	Die Einbeziehung von Expertenwissen wäre ein wichtiger Aspekt im Rahmen der Konsultationen.	Expertenanhörungen sind Routineveranstaltungen. Keine größeren Extrakosten zu erwarten, außer für die Experten selbst.

	wann Grenzeffekte zu erwarten sind.		
Explizite Erwähnung der grenzüberschreitenden Akteure in den Beteiligungsverfahren in Frankreich	Gut machbar Einbringung in die Leitfäden des <i>Secrétariat général du Gouvernement</i>	Hoch	mäßig
Integration des Themas „Grenzeffekte“ in die bestehenden Schulungen in Frankreich	Gut machbar	Kurzfristig wirksam aufgrund der hohen beruflichen Mobilität von Beamten.	Durch die Integration in bestehende Fortbildungen sind keine hohen Kosten zu erwarten.
Integration des Themas „Grenzeffekte“ in die bestehenden Schulungen in Deutschland	Machbar, wenn Grenzaspekte in bestehende Kurse integriert werden zur Sensibilisierung.  Insbesondere auch im Bereich der deutsch-französischen Kurse	Wirksamkeit wäre eher mittel bis langfristig.	Durch die Integration in bestehende Fortbildungen sind keine hohen Kosten zu erwarten.
Einführung eines Referentenpostens für grenzüberschreitende Fragen in den Ministerien  + Bestimmung einer interministeriellen Koordinationsstelle in Frankreich	Schwierig	Hervorragend	Keine Neuanstellung erforderlich, aber Fortbildungskosten Doppelsteuerung durch das französische Auswärtige Amt (MEAE) und die <i>agence nationale de la cohésion des territoires</i> (ANCT). SGAE könnte ebenso eine Rolle spielen.
Einbringung der Stabstellen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in die interministerielle Abstimmung	Bereits der Fall auf Bundesebene. Auf Landesebene möglich unter Vorbehalt von Zeitkapazität und Vorab-information. Nicht alle Gesetze würden eine Bedarfsprüfung brauchen.	Hervorragend, weil frühzeitige Bedarfsprüfung, Grenzeffekte näher zu betrachten.  Ergänzend Austausch mit den anwendungsorientierten Akteuren der Grenzregionen und den Fachministerien.	Keine zusätzlichen Kosten auf Bundesebene  Zeitaufwand ca. 1 Tag pro Woche, wenn Personen die Entwürfe bisher nicht gelesen haben. <sup>11</sup>
Sensibilisierung der französischen Ministerien durch SGG und SGAE	Gut machbar	Hervorragend	Keine zusätzlichen Kosten, Teil der regulären Aufgaben

<sup>11</sup> Als Illustration: Der NKR BW besteht aus 6 ehrenamtlichen Experten und 4 Vollzeitmitarbeitenden in der Geschäftsstelle. Der NKR des Bundes besteht aus 10 Ehrenamtlichen und 14 Hauptamtlichen.

## 2. Beteiligung der grenzüberschreitenden Akteure innerhalb von Beteiligungsverfahren

### Beschreibung

Ohne Verfahren zu ändern, haben heute schon die grenznahen Institutionen (Gemeinden, Stadt- und Landkreise, Land, Region, Collectivité européenne d'Alsace...) die Möglichkeit, Stellung zu den Regelungsentwürfen zu nehmen. Dabei sollten die Voraussetzungen und Kapazitäten der Beteiligung dieser Akteure, wenn möglich, untereinander abgestimmt und gestärkt werden, um mehr Einfluss auszuüben. Die Einbringung von grenzüberschreitenden Akteuren (z.B. Eurodistrikte, Oberrheinrat, Interregionaler Parlamentarierrat Großregion...) und Akteuren aus dem Nachbarland wäre möglich, wenn sie von den Fachministerien offiziell informiert und konsultiert würden. Der AGZ wäre ein logischer Rahmen eines solchen Verfahrens.

#### a. Stellungnahme innerhalb von externen Anhörungsverfahren der Ministerien

Die grenzüberschreitenden Akteure könnten auf die Referentenentwürfe (Deutschland) bzw. auf informelle Informationen der Ministerien (Frankreich und Deutschland vor den offiziellen Anhörungen) Stellung nehmen.

Es gibt bereits Beteiligungsverfahren, z. B. bei Kommunen (z.B. Kommunaler Rat für Landesgesetze in Rheinland-Pfalz), Verbänden und den Fachministerien der Bundesländer. Eine Stellungnahme zu den Grenzwirkungen könnte also dort eingefügt werden und es ermöglichen, vor der endgültigen Verabschiedung im Ministerrat Beschlüsse zu einer Vorlage zu fassen.<sup>12</sup>

#### b. Beteiligung an Workshops

Eine kollektive und strukturelle Beteiligung von Grenzakteuren wäre beispielsweise im Rahmen eines „Bedarfsprüfungs“-Workshops zu Grenzeffekten eines Gesetzesvorhabens möglich, um das Wissen vor Ort in einer frühen Phase zu nutzen. Necessity-Check-Methoden für territoriale Folgenabschätzungen würden beispielsweise auf EU-Ebene entwickelt. Es ist auch möglich, dass die Grenzakteuren sich an einem Workshop einer vertieften Grenzraumfolgenabschätzung auf deutsch-französischer Ebene oder allgemeiner auf Ebene aller Grenzregionen Deutschlands oder Frankreichs beteiligen. Die Zusammensetzung der Workshops würde sich dem Thema anpassen.

#### c. Beteiligung der deutschen Bundesländer am Bundesratsverfahren

Die Fachressorts der Bundesländer werden spätestens über den Referentenentwurf informiert und haben die Möglichkeit, in ihrer Stellungnahme vor Grenzeffekten zu warnen. Im Gespräch mit den französischen Ministerien und mit den grenznahen Kommunen könnten sie Grenzeffekte gemeinsam identifizieren. Die interministerielle Abstimmung eines Bundeslandes über die Stellungnahme zur Bundesgesetzgebung erfolgt kurz vor der Bundesratssitzung. Seitens der Länder wurde betont, dass der Ansatz zur Identifizierung von Grenzeffekten in Gesetzesentwürfen fachbezogen und nicht themenübergreifend sein müsse.

---

<sup>12</sup> Zu externen Beteiligungsmöglichkeiten siehe Anhang 2: Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen.

d. Beteiligung am Anhörungsverfahren im Parlament bzw. Lieferung von Expertise für die parlamentarischen Ausschüsse

Wenn die Ergebnisse der Grenzraumfolgenabschätzung nicht vor dem Kabinettsbeschluss vorliegen, gibt es noch die Möglichkeit, z.B. dank der Mitglieder des AGZ und der DFPV, Expertise an die parlamentarischen Ausschüsse in Form eines Berichts oder der Expertenanhörung zu liefern.

e. Beteiligung von parlamentarischen Arbeitsgruppen, die sich mit grenzüberschreitenden Fragen befassen

Sowohl im Senat als auch in der Nationalversammlung (wo eine solche Gruppe bereits existiert) wäre die Bildung einer Gruppe von Parlamentariern der Grenzregion, die in der Lage ist, die grenzüberschreitenden Herausforderungen in den Debatten zur Geltung zu bringen, und die sich auf externe Expertise (grenzüberschreitende Koordinierungsstelle, MOT) stützen kann, von großem Nutzen.

**Bewertung**

Maßnahme	Umsetzbarkeit	Effektivität	Kostenaufwand
Beteiligung der grenzüberschreitenden Akteure innerhalb von externen Anhörungsverfahren der Ministerien	Gut machbar, wenn die Ministerien dies regelmäßig umsetzen	Hoch	Mäßig, weil innerhalb von bestehenden Verfahren z.B. Ressortabstimmung
Beteiligung an Workshops	Gut machbar, online oder vor Ort	Exzellent, wenn ein guter Mix von Akteuren zusammenkommt	½ bis 1 Tag für jeden Teilnehmer Kosten für die Moderation, die Logistik / die Software 2000 € Dolmetscher
Beteiligung der deutschen Bundesländer am Bundesratsverfahren	Gut machbar, weil im vorhandenen Verfahren integriert	Hoch, wenn die Grenzaspkte nicht nebensächlich sind	Keine
Beteiligung am Anhörungsverfahren im Parlament	Fehlender politischer Wille	Hoch in Frankreich Mäßig in Deutschland	Mäßig
Lieferung von Expertise für die parlamentarischen Ausschüsse	Fehlender politischer Wille	Hoch	Zu schätzen
Parlamentarische Arbeitsgruppen, die sich mit grenzüberschreitenden Fragen befassen	Gut machbar	Hoch	Zu schätzen

### 3. Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Grenzraumfolgenabschätzungen sind im Artikel 14 des Aachener Vertrags und in der Erklärung von Toulouse als Rolle des AGZ vorgesehen. Konkret könnte das strukturelle Monitoring nationaler/regionaler Gesetzgebung vom Ausschuss folgendermaßen aufgenommen werden:

#### a. Liste der Rechtsnormen mit Grenzeffekten (ex ante und ex post)

Die Liste der durch den AGZ besprochenen Gesetzen mit Grenzeffekten sollten in einem Anhang des Arbeitsprogramms des AGZ zusammengefasst werden, um so das Bewusstsein für Grenzeffekte zu steigern.

Allein durch das Wissen des Sekretariats und der Mitglieder durch Hintergrundgespräche, Koalitionsverträge, Medienberichte oder anhand von Regelungsentwürfen können einzelne wichtige Gesetze aufgelistet werden, von denen vermutet wird, dass sie Grenzeffekte haben könnten. Durch frühzeitige gezielte Information des AGZ durch die Ministerien, insbesondere durch die ständigen Mitglieder im AGZ, könnte der AGZ zeitnah reagieren. In Frankreich sind die beiden federführenden Ministerien für grenzüberschreitende Fragen das MEAE (bereits Mitglied des AGZ) und das Ministère de la Transition /Cohésion (DGCL/ANCT), das voraussichtlich ständiges Mitglied des AGZ werden wird. In Deutschland sind das BMI, das Auswärtige Amt und je nach Tagesordnung weitere Fachministerien vertreten.

Wenn andere Akteure grenzüberschreitende Folgenabschätzungen durchführen, sollten sie den AGZ informieren, damit die Vorhaben in der jährlichen Liste als Anhang des Arbeitsprogramms aufgenommen werden. So kann festgestellt werden, ob der Vertrag von Aachen umgesetzt worden ist.

#### b. Bedarfsprüfung

Mit Hilfe eines einfachen Fragenkatalogs „Bedarfsprüfung – Necessity Check“ sollte festgestellt werden, ob eine vertiefende Prüfung der **Grenzeffekte eines Vorhabens in der gesamten deutsch-französischen Region** nötig ist. Falls relevante und unerwünschte Grenzeffekte zu erwarten sind, könnte der Ausschuss den Entschluss fassen, dies im Rahmen einer detaillierten Untersuchung, entweder selbst oder durch Beauftragung eines externen Dienstleisters zu prüfen, und sich über die 6 Parlamentarier im AGZ (von denen auch manche Mitglied in der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung sind) in die legislative Debatte einbringen. Eine solche Bedarfsprüfung könnte innerhalb eines Workshops mit einem Teil der technischen Mitglieder des AGZ und deren Fachreferaten getestet werden. Aber Vorsicht: Auf französischer Seite sollten auch die Fachministerien, die nicht im AGZ vertreten sind, an einem solchen Workshop teilnehmen, wenn es das Thema verlangt. Gleiches gilt für die Einbringung von Gebietskörperschaften.

#### c. Verantwortung für die vertiefte Folgenabschätzung

Falls aus der Bedarfsprüfung herausgeht, dass potentiell relevante Grenzeffekte zu vermuten sind, sollte der AGZ weitere Akteure mit der Durchführung einer vertiefenden Folgenabschätzung beauftragen.

## Bewertung

Maßnahme	Umsetzbarkeit	Effektivität	Kostenaufwand
Liste der Texte mit Grenzeffekten (ex post und ex ante)	<p>Eine praktikable Lösung wäre in Deutschland ein Monitoring der veröffentlichten Dokumente im Rahmen der jeweiligen Konsultationen der Fachministerien. In diesem Rahmen eine einfache Feststellung, für welche Vorhaben eine Bedarfsprüfung gemacht wird.</p> <p>Bedingung ist eine gezielte frühzeitige Information des AGZ durch die Fachministerien bzw. seine Mitglieder.</p>	Risiko, dass die Liste zu spät erstellt wird, um die Grenzeffekten ex ante zu messen.	<p>Die Erstellung der Liste sollte mit bescheidenem Einsatz möglich sein, wenn der AGZ direkt informiert wird.</p> <p>Eine Suche nach Information würde hingegen ½ Tag pro Woche benötigen.</p> <p>Ex-post-Effekte werden de facto schon aufgelistet, wenn der AGZ die Untersuchung und Lösung von Hindernissen in seinem Arbeitsprogramm aufnimmt.</p>
Durchführung der Bedarfsprüfung	Bedarfsprüfung für ausgewählte Gesetzesvorhaben nur mit verstärkten Kapazitäten im Sekretariat möglich (oder mit externer Expertise)	<p>Wichtige Monitoringfunktion mit deutsch-französischem Blickwinkel.</p> <p>Im multilateralen Format kann man eine multilaterale, grenzüberschreitende Position vertreten, ohne nur das nationale Interesse zu vertreten, und so Druck auf die Ministerien ausüben, um die Grenzwirkungen zu berücksichtigen.</p>	<p>In der heutigen Zusammensetzung sieht das AGZ Sekretariat keine Kapazität hierfür. 1 Tag pro Vorlage inklusive Nachfragen bei Mitgliedern / oder 3 Tage, wenn Organisation / Nachbearbeitung eines Workshops + Dolmetscherkosten (2000 € / Tag)</p> <p>+ Hilfe von Fachexperten</p>
Verantwortung für die vertiefte Folgenabschätzung	<p>Heute keine Kapazität des Sekretariats und seiner Mitglieder</p> <p>AGZ hat keine Rechtspersönlichkeit und kann keinen Dienstleister selber beauftragen.</p>	<p>Externe Abschätzung als reines beratendes Dokument. Nicht als offizieller Beschluss des Ausschusses.</p> <p>Neutrale Empfehlungen, die die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder nicht benötigen.</p>	<p>15-30 Arbeitstage pro Folgenabschätzung</p> <p>Auf langer Sicht: 4 Juristen mit verschiedenen Fachbereichen</p>

## 4. Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung

Die deutsch-französische Parlamentarische Versammlung (DFPV) hat bereits vier Arbeitsgruppen. Eventuell kann die neue Arbeitsgruppe, die im Moment eingerichtet wird, zur besseren Koordinierung der Umsetzung der EU-Richtlinien in Frankreich und Deutschland dazu beitragen, die Parlamentarier im Bereich der Grenzeffekte zu sensibilisieren oder sogar, mit erweiterter Funktion, das Monitoring von Gesetzesvorhaben und die „Bedarfsprüfung“ der Gesetzentwürfe übernehmen. Allerdings ist diese Arbeitsgruppe erst im Aufbau und die Frage, welche Arbeitsweise hier in Zukunft angewandt wird, um EU-Gesetzgebung zu monitoren ist noch unbekannt. Deshalb ist es noch zu früh, um Aussagen darüber zu treffen, ob ein erweitertes Monitoring mit Blick auf Grenzeffekte in den Rahmen der Arbeitsgruppen passen würde.

Allerdings hätte eine intensivere Beschäftigung mit potentiellen Grenzeffekten innerhalb der DFPV einen wichtigen Vorteil: Die Mitglieder der Versammlung könnten die Ergebnisse des Monitorings und ihrer Abschätzung in ihren jeweiligen nationalen Ausschüssen im Rahmen des Legislativverfahrens einbringen. Wie beim AGZ könnte ein jährlicher Bericht / eine Liste zu den festgestellten Grenzeffekten erarbeitet werden. Ebenso hilfreich wäre es, wenn die Arbeitsgruppe die Möglichkeit hätte, für ganz bestimmte Vorhaben eine vertiefende Untersuchung von Grenzeffekten in Auftrag zu geben.

Im besten Fall könnte es zwischen dem AGZ und der Parlamentarischen Versammlung auch ein abgestimmtes Verfahren geben. So könnten nationale Vorhaben, die durch eine Bedarfsanalyse vom AGZ identifiziert wurden, auch direkt an die Versammlung kommuniziert werden. Wogegen im Fall von EU-Vorhaben mit potentiellen Auswirkungen auf Grenzregionen die Parlamentarische Versammlung den AGZ unterrichten könnte.

### Bewertung

Maßnahme	Umsetzbarkeit	Effektivität	Kostenaufwand
Identifizierung von Gesetzesvorhaben, insbesondere im Fall der Umsetzung von EU-Richtlinien	Böte sich in der neuen Arbeitsgruppe an.	Ein Monitoring von Grenzeffekten von EU-Gesetzgebung wäre gut integrierbar und genug Zeit vorhanden.	Wäre gering, wenn EU - Gesetzgebung sowieso beobachtet wird (durch die Abgeordnete und ihre Mitarbeiter)
Erstellung einer Liste von Vorhaben mit potentiellen Grenzeffekten (ex ante)	Abhängig von der Arbeitsweise der neuen Arbeitsgruppe.	Abhängig von der administrativen Unterstützung.	Erarbeitung durch Assistenten möglich
Durchführung der Bedarfsprüfung	Problem der Expertise. Nur möglich mit Einbeziehung von Fachexperten.	Nur effektiv durch die Einbeziehung eines Expertennetzwerks.	Gering, wenn es sich um wenige EU-Vorhaben pro Jahr handelt, für die eine vertiefende Abschätzung vorgenommen wird.
Verantwortung für die vertiefte Folgenabschätzung	Auswahl und Abstimmung mit AGZ?	Könnte Einschätzung EU-Vorschläge erweitern	Für EU-Vorhaben denkbar als Auftraggeber (15-30 Arbeitstage)

## 5. Beauftragung von externen Experten

Unter „externe Dienstleister“ verstehen wir nicht in erster Linie kommerzielle Akteure wie Unternehmensberatungen, etc., sondern öffentlich-rechtliche Akteure, die im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über Fachwissen verfügen (Universitäten/ Hochschulen/ Euro-Institut/ MOT/ Zentrum für europäischen Verbraucherschutz/ Infobeste/ Task Force Grenzgänger/etc.). Diese könnten unterschiedliche Aufgaben im Rahmen der Verstärkung der Abschätzung von Grenzeffekten übernehmen. Das kann sich auf die Methodenentwicklung beziehen (Anpassung bestehender Leitfäden, Schulungen, ...) oder auf das Arbeiten an Folgenabschätzungen selbst (beispielsweise der 1.Schritt einer Bedarfsprüfung). Daneben könnten sie staatliche Akteure bei vertiefenden Untersuchungen beispielsweise durch die Organisation von Workshops oder der Erarbeitung von Berichten zur Grenzfolgenabschätzung und Stellungnahmen unterstützen. Der Dienstleister würde sich mit Blick auf die unterschiedlichsten Rechtsmaterien wiederum auf Fachexperten der jeweiligen Politik- oder Rechtsbereich stützen.

Wie die Bedarfsprüfung sollte auch die vertiefende Abschätzung von Grenzeffekten einer einheitlichen Methode folgen (z.B. anhand eines methodischen Leitfadens), deren Schwerpunkt individuell je nach Art der geplanten Regelung angepasst werden kann.

Externe Dienstleister sollten dabei durch Rahmenverträge eingebunden sein, um den Aufwand des Vergaberechts zu reduzieren. Je nach Ebene und Fragestellung (Bedarfsprüfung/vertiefende Analyse) ist offen, wer Auftraggeber sein könnte (Auswärtige Amt, *Ministère des affaires étrangères*, zuständiges Fachministerium, AGZ falls er eine Rechtspersönlichkeit bekäme).

Es wäre auch möglich, nach dem Modell der Europäischen Kommission mit B-Solutions mit einem Pool von Experten zu arbeiten, die von einem zentralen Akteur mobilisiert und bezahlt werden können, der den verschiedenen Ministerien externes Fachwissen zur Verfügung stellt. Die Experten können entweder über einen ad-hoc Vertrag oder über die Förderung von Arbeitsstellen nach dem Modell der Task Force Grenzgänger der Großregion, oder noch im Rahmen von Interreg-Projekten angestellt werden. Auch Experten von Gebietskörperschaften und Ministerien können herangezogen werden, wenn ihre zeitlichen Kapazitäten dies zulassen und sie mit ihren Kollegen im Nachbarland zusammenarbeiten.

## Bewertung

Maßnahme	Umsetzbarkeit	Effektivität	Kostenaufwand
Monitoring von kommenden Texten, erster Filter	Schwierig zu outsourcen Unrealistisch in Frankreich	Möglich wenn Dienstleister in Grensräume spezialisiert sind	Höher als wenn intern durchgeführt (ex: ½ Tag pro Woche kostet mehr als 10 % Arbeitsstelle)
Verfassen von Stellungnahmen	Gut, im Auftrag von öffentlichen Einrichtungen	Reaktivität aber kein Mehrwert im Vergleich zu güs. Einrichtungen	Variabel
Moderation von Workshop	Gut	Vorteil des Beherrschens der Methode	2.000- 3.000 € + 2000 € Dolmetscher
Durchführung von Schulungen	Gut	Hilfreich wenn mehrere Jahre veranstaltet	5.000 € ein Tag + 2000 € Dolmetscher eventuell
Bedarfsprüfung ohne Workshop	Mäßig, nicht von allen gerne gesehen	Theoretische Ergebnisse als Ergänzung zu der Sicht der Fachministerien	1 Tag
Detaillierte Folgenabschätzung	Gut, nicht von allen gerne gesehen	Neutrale Haltung Problem der Frist für eine ex-ante-Abschätzung (außer EU Richtlinie)	Je nach Thema und Anzahl der Grenzen 10 bis 40 Arbeitstage, 15.000 – 30.000 € 1 bis 6 Monate

## IV. Konkrete Fallbeispiele

### EU-Luftqualitätsrichtlinie

#### Fallbeispiel Luftreinhaltung: Umsetzung EU-Recht der nationalen Maßnahme Umweltzone

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit wurden durch EU-Recht<sup>13</sup> (Luftqualitätsgrenzwerte für Feinstaub (PM<sub>10</sub>) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) festgelegt, unter anderem ein PM<sub>10</sub>-Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m<sup>3</sup>) und ein PM<sub>10</sub>-Tagesmittelwert von 50 µg/m<sup>3</sup>, der an höchstens 35 Tagen im Jahr überschritten sein darf (beide Grenzwerte sind seit dem 01.01.2005 einzuhalten, mit Fristverlängerung spätestens ab 11. Juni 2011), sowie ein Jahresmittelwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> (einzuhalten seit dem 01.01.2010, mit Fristverlängerung spätestens ab 1. Januar 2015). Allerdings sind die Mitgliedstaaten flexibel mit Blick auf die Maßnahmen. Die Umweltzone (engl.: *low emission zone*) ist eine europaweite Form kommunaler Maßnahmen gegen verkehrsbedingte Luftbelastungen, wenn die Luftqualitätsgrenzwerte nach Gemeinschafts- oder Landesrecht nicht eingehalten werden. Es sind Gebiete in städtischen Agglomerationen, in denen das Befahren durch stärker emittierende Fahrzeuge verboten wird.

Seit Anfang des Jahres 2022 ist die Eurometropole Straßburg eine feste Umweltzone (*Zone à Faibles Émissions - mobilité*). Alle Autofahrer benötigen nun ganzjährig eine französische Umweltplakette. Zunächst werden Verstöße aber nicht sanktioniert. Erst ab Januar 2023 werden Strafzettel verhängt. Für Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoß werden je nach Crit'Air-Kategorie nach und nach Fahrverbote eingeführt. Das gilt auch für deutsche Autofahrer. Die deutsche grüne Feinstaubplakette wird in Frankreich bisher nicht anerkannt (umgekehrt erkennen einige deutsche Städte die französischen Crit'air-Plaketten an). Der rechtliche Hintergrund ist *la loi d'orientation des mobilités a créé les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)*. Das bedeutet in der Grenzregion die Kenntnis und die Anwendung zweier Standards.

Die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung europäischer Ziele der Luftreinhaltung sind ein gutes Beispiel, an welcher Stelle bereits im Legislativverfahren / Verordnungsverfahren Grenzeffekte thematisiert werden könnten. Die Beschlüsse der Eurometropole Strasbourg zur Umweltzone hätten bei einer Prüfung mit Blick auf Grenzeffekte berücksichtigen können, dass deutsche Autos, die einer bestimmten Stufe der deutschen Umweltplakette entsprechen, auch in die französische Umweltzone fahren dürfen. In diesem Fall hätte eine Einschätzung von Grenzeffekten auf französischer Seite dazu beitragen können, die Anerkennung deutscher Plaketten im Grenzgebiet möglich zu machen. Insbesondere, weil mit den nationalen Regelungen dieselben EU-Standards der Luftreinhaltung eingehalten werden sollten. Im niederländisch-deutschen Grenzgebiet müssen niederländische Autofahrer bis heute eine deutsche Plakette haben und sich in Belgien mit einem anderen System pro Stadt registrieren. Das ist nicht praktisch und eine Beeinträchtigung für Grenzbewohner, die mehrere Standards kennen und einhalten müssen.

Eine nationale Berücksichtigung von Grenzeffekten auf der Ebene des federführenden Ressorts (oder einer Kommune) kann diesen Punkt im Regelungsverfahren im Rahmen der heutigen

---

<sup>13</sup> Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe.

Folgenabschätzung thematisieren. Dazu bedarf es der Wahrnehmung von potentiellen Grenzeffekten und einer Verankerung grenzüberschreitender Aspekte in den Leitfäden und Fragenlisten der Ministerien.

Ebenso kann die Problematik auch von Experten in entsprechenden Anhörungsverfahren vorgebracht werden, wenn diese die Expertise aus einem Grenzraum miteinbringen. Auch hier bedarf es einer gesteigerten Wahrnehmung, dass Experten aus Grenzregionen gehört werden müssen.

Auch im jeweiligen Parlamentsausschuss haben Parlamentarier die Möglichkeit, den Punkt einzubringen. Dazu müssen sie aber über die jeweilige Expertise verfügen und von Experten aus der Grenzregion mit entsprechenden Zahlen und Argumenten unterstützt werden, wofür es der strukturellen Verankerung und Verstärkung der spezifischen Grenzexpertise bedarf.

Ein Gesetzesvorschlag zur Einführung einer Umweltzone könnte daher in einem strukturierten Monitoring als frühzeitig vom AGZ als grenzrelevantes Vorhaben identifiziert werden. Wenn ein solches Monitoring vom Sekretariat des AGZ durchgeführt werden würde, hätte dieses mit Hilfe einer Bedarfsprüfung das Vorhaben identifiziert und einen potentiellen Grenzeffekt festgestellt. So könnte der AGZ einen externen Dienstleister beauftragen, speziell zu dieser Frage eine Folgenabschätzung für die Grenzregion durchzuführen. Die Ergebnisse könnten dann im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens eine Rolle spielen. Der AGZ könnte beispielsweise damit die nationale Regierung beraten (mit einer grenzüberschreitenden Perspektive), oder die Ergebnisse in ein laufendes Konsultationsverfahren einspeisen. Auch Akteure aus der Grenzregion (beispielsweise Kommunen) hätten damit eine inhaltliche Grundlage, um ihre potentiellen Interessen zu artikulieren. Auf französischer Seite könnte die MOT diese Rolle als Experte für die französische Regierung übernehmen. Die Eurodistrikte könnten auch aus der Praxis berichten.

Auch könnten die Ergebnisse einer solchen Abschätzung von Grenzeffekten durch Parlamentarier der DFPV aufgegriffen werden. Das heißt nicht, dass die französische Regierung automatisch den Grenzeffekt vermeiden muss, sondern dass die Gesetzgebung in diesem Fall informierter stattfindet und potentielle Effekte für Grenzbewohner in die Abwägung einfließen.

## Gesetzesvorhaben zur Cannabis-Legalisierung

Das Bundesgesundheitsministerium veröffentlichte am 26. Oktober 2022 ein Eckpunktepapier zur kontrollierten Abgabe von Cannabis. Es handelt sich dabei um einen Schritt im Gesetzesverfahren, der noch vor dem eigentlichen Gesetzesvorschlag kommt. In diesem Fall würde es sich anbieten, eine Bedarfsprüfung vorzunehmen, ob hier mit besonderen Effekten für Grenzregionen zu rechnen ist. Die Annahme speist sich aus Erfahrungen anderen Grenzregionen, beispielsweise an der deutsch-niederländischen Grenze. Dort haben unterschiedliche Regelungen in der Vergangenheit zu besonderen Effekten in Grenzregionen geführt, wie beispielsweise die Etablierung eines Cannabis Tourismus. Dieser wiederum stellte Grenzgemeinden vor besondere Herausforderungen mit Blick auf Sicherheitsfragen und Drogenkonsum. Im Rahmen eines einfachen Monitorings von neuen Gesetzesinitiativen wäre es naheliegend, hier eine Bedarfsprüfung vorzunehmen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Siehe Anhang 3: Bedarfsprüfung (Necessity Check) für territorial Grenzraumfolgenabschätzung am Beispiel Cannabis-Legalisierung.

## V. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Aktueller Stand

Die verschiedenen Akteure, die in unseren Vorschlägen aufgeführt sind, könnten zu einer besseren Berücksichtigung der Grenzwirkungen beitragen, indem sie diese antizipieren (durch Monitoring und Bedarfsprüfungen) und bei Bedarf analysieren (mit Hilfe vertiefender Folgenabschätzungen von Indikatoren und indem die Sichtweisen verschiedener Institutionen miteinander verknüpft werden).

Der deutsche Kontext (Föderalismus, Prinzip der Subsidiarität) begünstigt die ex ante Berücksichtigung grenzüberschreitender Belange im Rahmen der bestehenden Verfahren (Folgenabschätzungen der federführenden Ressorts, externe Anhörungsverfahren, Bundesrat, interministerielle Abstimmungen, Anhörungen vor parlamentarischen Ausschüssen...).

Der französische Kontext ist stärker zentralisiert und weniger transparent, so dass die frühzeitige Information und Beteiligung von Akteuren aus Grenzregionen im Verfahren eine größere Herausforderung darstellt.

Es gibt durchaus Verbesserungsmöglichkeiten in beiden Ländern, sowohl durch eine bessere Berücksichtigung der Grenzeffekte durch die Ministerien als auch durch die Entwicklung einer Praxis der öffentlichen Beteiligungen der Grenzregionen im Vorfeld.

In beiden Ländern ist die ex-ante-Folgenabschätzung der Auswirkungen auf die Grenzregionen jedoch noch weitgehend unbekannt und sollte bei allen in unseren Vorschlägen genannten Akteuren besser bekannt gemacht werden. Aus Sicht der Fachministerien und der Abgeordneten gelten grenzüberschreitende Belange teilweise noch als abstrakt und nebensächlich.

Grenzüberschreitende und grenznahe Einrichtungen im deutsch-französischem Raum sowie der deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit verfügen über die notwendige Expertise und Erfahrung mit bestehenden Rechtsvorschriften, um im Fall neuer Gesetzesvorhaben qualifizierte Stellungnahmen zu erarbeiten. Jedoch sind sie bisher nicht systematisch in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden und es fehlt an einem strukturierten Monitoring der Gesetzgebung, sowie an Kapazitäten und Verantwortlichkeiten im Fall des Bedarfs einer vertiefenden Abschätzung von Grenzeffekten.

### Vorschlag für das Zusammenspiel der Ebenen

Wie können die verschiedenen Ebenen und Akteure miteinander kombiniert werden?

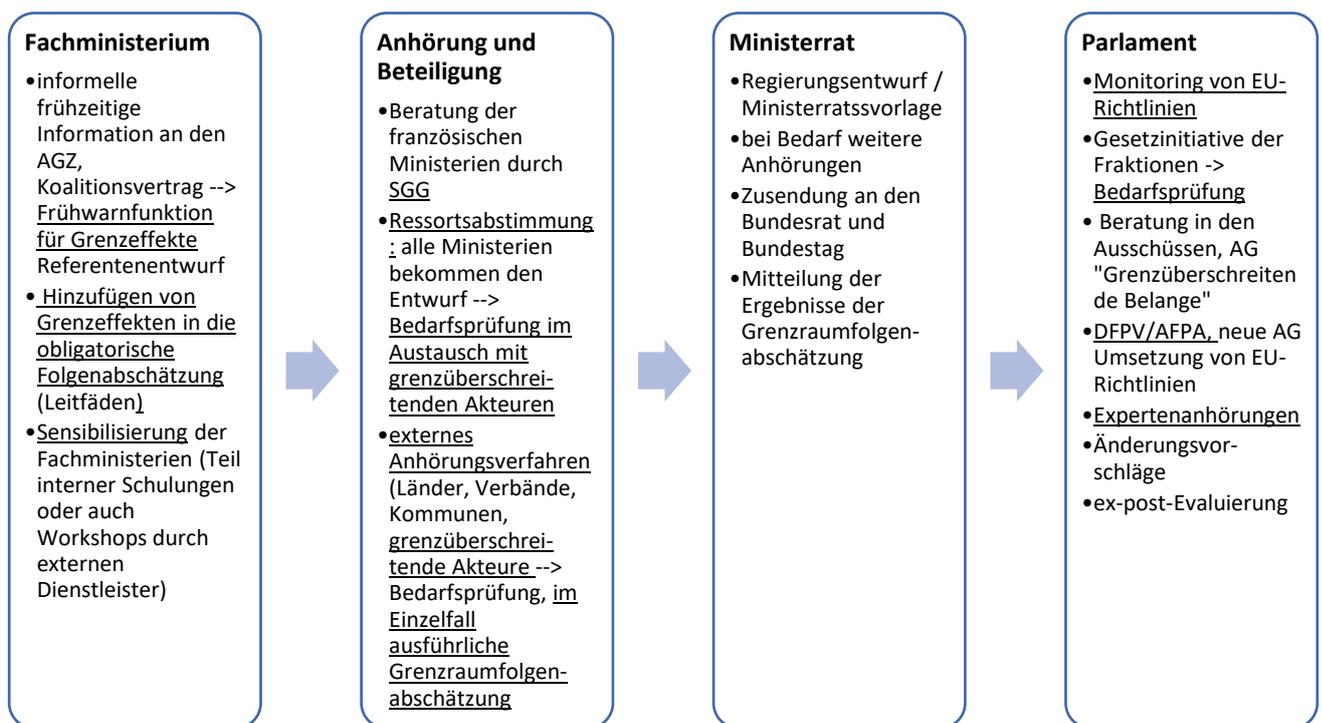
In einem ersten Schritt geht es um die **Verbesserung der unterschiedlichen Interventionsmöglichkeiten mit Blick auf die Phasen des Gesetzgebungsprozesses**. Je früher bereits in den federführenden Ressorts Grenzeffekte erkannt und dann auch interministeriell diskutiert werden, desto effizienter können eventuelle Anpassungen noch in die Entwürfe eingehen. Dazu braucht es, wie gezeigt, eine Integration des Aspekts „Grenzeffekt“ in die Folgenabschätzungen und Routinen der federführenden Ressorts. Fehlt innerhalb der Regierung die spezifische Expertise, so könnte durch eine Stärkung der Beteiligung von Experten aus den Grenzregionen in den Konsultationsverfahren potentielle Folgen für Grenzregionen in den Prozess eingebracht werden.

Wird ein Gesetzesvorschlag dann in der folgenden Phase im nationalen Parlament (oder

Länderparlament) verhandelt, kann die Grenzperspektive ebenso durch eine **verstärkte Einbeziehung der Expertise aus den Grenzregionen in den Ausschüssen** verstärkt werden. Das gilt umso mehr für die Formulierung von Gesetzesvorhaben, die von den Parlamenten selbst erarbeitet werden.

Die Berücksichtigung der nötigen grenzüberschreitenden Expertise ist insbesondere angebracht, wenn es sich um die Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht handelt. Hier könnte durch ein gezieltes Monitoring ermittelt werden, bei welchen Gesetzesvorhaben eine enge Abstimmung zwischen deutscher und französischer Regierung nötig ist, um unerwünschte Grenzeffekte zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen. Diese Aufgabe könnte beispielsweise die Parlamentarische Versammlung übernehmen, da dort aktuell eine Arbeitsgruppe für EU-Gesetzgebung eingerichtet wird. Auch hierzu braucht es eine Verstärkung des Expertenwissens aus der Grenzregion.

Das nachfolgende Diagramm stellt alle in Kapitel 3 vorgeschlagenen Mittel der Einbindung der Grenzraumfolgenabschätzung in das Gesetzgebungsverfahren dar. Eine Integration der Grenzeffekte in die bisherigen Verfahren verbessert die Chancen, die Auswirkungen auf die jeweils nationalen Grenzregionen rechtzeitig zu identifizieren.



Die unterschiedlichen Bausteine könnten dazu beitragen, in den unterschiedlichen Phasen der Gesetzgebungsverfahren die Wahrnehmung von potentiellen Grenzeffekten zu verstärken und das nötige Fachwissen aus den Grenzregionen in den Konsultationsverfahren zu stärken.

Nationale Regierungen können allerdings Grenzeffekte, die in den Grenzregionen des Nachbarlandes auftreten könnten, nicht abschätzen und sind auch als Gesetzgeber nur für die nationalen Grenzregionen verantwortlich. Auswirkungen auf ein gesamtes grenzüberschreitendes Gebiet (wie das Gebiet eines Eurodistrikts) sind damit noch nicht ins Bild gebracht. Ebenso wenig kann eine nationale Regierung die Wirkung der Gesetzgebung des Nachbarlandes für das gesamte grenzüberschreitende Gebiet abschätzen.

Dazu braucht es neben der vertikalen Vernetzung im Mehrebenensystem auch eine **horizontale**,

**grenzüberschreitende Perspektive und eine Institution mit einem deutlich grenzüberschreitenden Mandat.** Ein wesentliches Ergebnis dieser Studie ist, dass bisher keine Institution für ein strukturiertes Monitoring von Gesetzesvorhaben in Frankreich und Deutschland zuständig ist, womit potentielle Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Gebiete frühzeitig erkannt werden können. Es ist daher schlüssig, dass der Vertrag von Aachen hier eine besondere Rolle für den AGZ vorsieht.

- **Der AGZ nimmt wegen seiner Zusammensetzung eine grenzüberschreitende Perspektive ein und könnte ein solches Monitoring mit Blick auf potentielle Gesetzgebung aus Frankreich und Deutschland durchführen.**
- Wegen dieser bi-nationalen Perspektive ist gewährleistet, dass das Monitoring Effekte im Blick hat, die sowohl auf der deutschen als auch auf der französischen Seite der Grenzregion relevant sein könnten.
- Mit Blick auf die beteiligten Akteure aus den Grenzregionen ist zu vermuten, dass ein solches Monitoring insbesondere durch deren Fachwissen besonders effizient ist.
- Der AGZ kann für diese Monitoring- und Analyseaufgabe auf ein Netzwerk von Experten aus den Grenzregionen zugreifen, die auch bereit sind hier eine Rolle zu spielen (Eurodistrikte, Infobesten, Task Force Grenzgänger Großregion, Euro-Institut, MOT, ZEV, etc.). Diese können insbesondere bei einer näheren Bedarfsprüfung helfen (ist eine vertiefende Analyse nötig?) und je nach Politikbereich eine vertiefende Grenzfolgenabschätzung erarbeiten, wenn die entsprechenden Netzwerkkapazitäten geschaffen werden. **Lokale Fachexperten sollten in jedem Fall beteiligt werden**, da ein zu allgemeiner Ansatz die Gefahr birgt, die Grenzwirkungen zu übersehen. Diese Experten sind zum Teil bereits über die Arbeitsgruppen des Gipfels der Großregion und der Oberrheinkonferenz oder auch der Eurodistrikte bekannt.
- Allerdings fehlen dem AGZ im Moment die personellen Kapazitäten, um Monitoring und Bedarfsprüfung leisten zu können. Ohne zusätzliche Kapazitäten und ein gutes externes Netzwerk zur Durchführung vertiefender Abschätzungen ist die Aufgabe nicht zu bewältigen.

**Den Parlamentariern**, die Mitglieder des AGZ sind, kommt eine besondere Rolle zu: **Sie müssen sicherstellen, dass die Arbeit des AGZ in die gesetzgeberische Arbeit der Parlamente einfließt.** Sie können sich dabei insbesondere auf die Arbeit der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung stützen (z.B. Koordinierung der Übertragung von EU-Richtlinien).

Um bessere Chancen zu haben, auf nationaler Ebene berücksichtigt zu werden, sollte sich die Folgenabschätzung auf alle französischen Grenzen (Land- und Seegrenzen, einschließlich Übersee) und nicht nur die deutsch-französische Grenze beziehen. Bei deutschen Bundesgesetzen kann es bei spezifischen Gesetzesvorhaben ebenfalls angebracht sein, alle deutschen Grenzen zu berücksichtigen. Wenn sich jedoch herausstellt, dass die Auswirkungen von der Kollision zweier Gesetze an der Grenze herrühren oder die Kontexte sehr unterschiedlich sind, kann es notwendig sein, Grenze für Grenze zu analysieren und dabei Partner aus dem Nachbarland einzubeziehen.

Grundsätzlich soll der Einsatz von strukturierten Grenzfolgenabschätzungen dem Abbau rechtlicher Hindernisse zur Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Grenzgebiet dienen. Insbesondere geht es dabei um die Erleichterung grenzüberschreitender Aktivitäten von Bürgern und Unternehmen. In diesem Sinne bleiben die hier vorgeschlagenen deutsch-französischen Initiativen auch abhängig von der Frage, welche Instrumente auf europäischer Ebene entwickelt werden (Territoriale Folgenabschätzungen der EU-Kommission<sup>15</sup>, b-solutions, ECBM-Ansatz; zukünftige

---

<sup>15</sup> COM(2017) 534 final. Boosting growth and cohesion in EU border regions, S. 8.

Plattform des Ausschusses der Regionen, ESPON-Instrumente zur territorialen Folgenabschätzung) relevant. **Wünschenswert ist, dass sich europäische und nationale Initiativen sehr gut ergänzen** und dadurch die besondere Situation von Grenzregionen in der Zukunft gezielter berücksichtigt werden kann.

## Vorschlag für das weitere Vorgehen

**Um den Aachener Vertrag umzusetzen, schlagen wir Folgendes vor:**

### Pilotphase

Da viele Akteure bisher wenig Erfahrung mit einem strukturierten Monitoring von Gesetzesvorhaben, den vertiefenden Grenzfolgenabschätzungen und den dazu nötigen Kapazitäten haben, könnte eine Pilotphase sinnvoll sein, in der bestimmte Instrumente entwickelt und experimentell angewandt werden.

Das kann beispielsweise eine Methode sein, mit der durch den AGZ eine Liste von deutschen und französischen Gesetzesvorhaben erstellt wird und grenzrelevante Vorhaben identifiziert werden. Mit Hilfe einer näheren Bedarfsprüfung (einem einfachen Fragenkatalog), könnte dann ermittelt werden, ob eine vertiefende Abschätzung nötig ist. Im Jahr 2023 könnte dies aktuelle Beispiele betreffen, wie das Gesetzesvorhaben zur kontrollierten Abgabe von Cannabis oder Mobilem Arbeiten auf deutscher Seite. Die Bedarfsprüfung könnte auch mit Hilfe der genannten Experten aus der Grenzregion (Fachexperten unter den Mitgliedern des AGZ, grenzüberschreitende Einrichtungen, Kommunen, Normadressaten) durchgeführt werden. Für eine solche Bedarfsprüfung findet sich im Anhang ein erster Entwurf.<sup>16</sup> Für das Jahr 2023 könnten mit dieser Bedarfsprüfung wenige Vorhaben selektiert werden, um in einem Pilotmodell vertiefende Grenzfolgenabschätzungen durchzuführen.

Dabei könnte der AGZ in einem Workshop im ersten Halbjahr 2023 diese ausgewählten Vorhaben mit Experten diskutieren, die bereits Erfahrungen mit der Durchführung von Grenzfolgenabschätzungen gesammelt haben. Dabei sind insbesondere die Erfahrungen der Task Force Grenzgänger interessant, die für die Großregion Grenzfolgenabschätzungen erarbeitet hat. Dort hat man auch Erfahrung mit der Auswahl der Vorhaben, der Methode und der Frage nach den Kapazitäten, die für die Durchführung einer vertiefenden Abschätzung nötig sind. Der Workshop könnte zum Aufbau eines Netzwerkes dienen, das den AGZ künftig strukturell unterstützen könnte.

Mit einem Budget von 60.000 bis 80.000 € (für die notwendigen Vergütungen von Experten oder Einstellung von Juristen) könnten im Jahr 2023 dann beispielsweise für vier Vorhaben (zwei französische, zwei deutsche) eine vertiefende Abschätzung von Experten durchgeführt werden.

### Experten-Pool für den deutsch-französischen Raum

Auf Basis der Pilotphase könnte der AGZ bestimmen, ob sich strukturell für die wichtigsten Bereiche Experten (der oben genannten Verwaltungen und Institutionen) im Voraus bereit erklären, mit Blick

---

<sup>16</sup> Siehe Anhang 3: Bedarfsprüfung (Necessity Check) für territoriale Grenzraumfolgenabschätzung am Beispiel der Cannabis-Legalisierung in Deutschland.

auf Monitoring, Bedarfsprüfung und vertiefende Folgenabschätzung eine Aufgabe zu übernehmen. Eventuell könnten, dem Vorbild der Task Force Grenzgänger im Bereich des Arbeitsmarktes folgend, Experten in spezifischen Bereichen (beispielsweise Umwelt) mit Hilfe einer Anfangssubvention mit Interreg-Mitteln finanziert werden.

### **Maßnahmen für die Ministerien bei unveränderter Gesetzeslage**

Was die Verbesserung der Kenntnisse über die Realität der Grenzgebiete (Verbindung mit der Gruppe Raumbewachung des AGZ) betrifft, so ist in Frankreich explizit die Rede von der „Schaffung eines einfachen interministeriellen Rahmens für die Überwachung grenzüberschreitender Fragen unter der doppelten Führung des MEAE und des Ministeriums für die ökologische Wende und den territorialen Zusammenhalt.“<sup>17</sup> Dieser Rahmen ist ein Vorläufer der Einrichtung eines Netzwerks nationaler grenzüberschreitender Koordinierungsstellen (koordiniert durch die Kontaktstelle der GD REGIO), die im Entwurf der ECBM-Verordnung vorgesehen waren. Auch sollte die Benennung einer grenzüberschreitenden Kontaktstelle in jedem relevanten Ministerium angedacht werden.

Die Maßnahmen für Frankreich und Deutschland sollten mehrere Ebenen betreffen:

- die Durchführung von Schulungs-/Informationsmaßnahmen in den Ministerien, damit die Beamten die Herausforderungen von spezifischen Auswirkungen auf Grenzregionen verinnerlichen;
- auf französischer Seite die Unterstützung durch den SGG;
- die Einbeziehung der grenzüberschreitenden Dimension in Verwaltungsvorschriften und Leitfäden, Anreiz zur frühzeitigen Beteiligung der grenzüberschreitenden Akteure usw.
- Angesichts der Anzahl und Vielfalt der Akteure zunächst die Akteure in den Bereichen sensibilisieren, die am ehesten Auswirkungen auf die Grenzregionen haben könnten: Wirtschaft, Steuern, Umwelt, Hochschulbildung, Gesundheit
- Mittelfristig: Aufnahme der Ermittlung potenzieller Grenzwirkungen in Leitfäden und Anweisungen, die keinen Gesetzescharakter haben.

### **Gesetzliche Änderungen**

Langfristig und auf einer grenzüberschreitenden Ebene sollten Gesetzesänderungen oder Änderungen des französischen *Loi organique* in Betracht gezogen werden, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen der neuen Gesetzgebung auf die grenzüberschreitenden Regionen berücksichtigt werden und eine bedeutende politische Tragweite haben.<sup>18</sup>

Die in dieser Studie vorgeschlagenen Instrumente zur Stärkung der Grenzraumfolgenabschätzung können nur im Zusammenspiel aller Akteure auf unterschiedlichen Ebenen und mit einem ausgeprägten politischen Willen und entsprechender Sensibilisierung wirksam werden. Für ein besseres Verständnis braucht es darüber hinaus praktische Beispiele, die die Möglichkeiten ins Konkrete überführen. Die Pilotphase wäre in diesem Sinne ein erster wichtiger Schritt.

---

<sup>17</sup> Originalzitat Dominique FAURE, Secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Anfang Oktober 2022 in Bayonne.

<sup>18</sup> Auf der Grundlage von Artikel 174 AEUV und der Überarbeitung des Schengener Grenzkodex, der Grenzregionen eine besondere Aufmerksamkeit beimisst.

## VI. Anhang

### 1. Rechtliche Grundlagen

Die ex-ante-Folgenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen wird durch folgende Rechtsnormen vorgesehen:

Ebene der Gesetzgebung	Quellen zur Folgenabschätzung	Rechtsdokumente über IA auf Grenzregionen
<b>Frankreich</b>	<i>Loi organique</i> du 15 avril 2009, l'article 39 alinéa 3 de la Constitution pour les projets de loi Circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 pour les textes réglementaires Circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 pour les projets de lois et de textes réglementaires ayant un impact sur les services déconcentrés de l'Etat Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires	
<b>Deutschland – Bund</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, §44 Gesetzesfolgen / § 62 Rechtsverordnungen	
<b>Saarland</b>	Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes, §9 (2) Vorbereitung der Sitzungen des Ministerrats	Koalitionsvertrag Saarland 2017-2022 S. 143
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung Rheinland-Pfalz, §25 Form eines Gesetzentwurfs, Gesetzesfolgenabschätzung, Anwendung des Konnexitätsausführungsgesetzes	
<b>Baden-Württemberg</b>	Neufassung der Geschäftsordnung der Landesregierung Baden-Württemberg, §5 (1)  Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen, Ziffer 4.41 und 4.42	Koalitionsvertrag 2021-2026, S. 149

<b>Europäische Union</b>	Europäische Kommission (2021), 305 final. Better regulation guidelines, Kapitel 3.4.	COM(2017) 534 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Boosting growth and cohesion in EU border regions, S. 8.  Better Regulation, Toolbox, Chapter 2: How to carry out impact assessments. Territorial impacts.
--------------------------	--	---

## 2. Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen

	Wo sind die Gesetzesentwürfe verfügbar?		Webseiten: Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen und Beteiligungsmöglichkeiten	Externe Beteiligungsmöglichkeiten - Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess
Ebene der Gesetzgebung	Vor der parlamentarischen Debatte	Während der parlamentarischen Debatte		
<b>Frankreich</b>	Informell	Sites Assemblée nationale et Sénat	<a href="http://legifrance.gouv.fr">Projets de lois – Dossiers législatifs - Légifrance (legifrance.gouv.fr)</a>	
<b>Deutschland Bund</b>	Koalitionsvertrag  Homepages der Ministerien: Referentenentwurf / Regierungsentwurf  Bundesregierung: Beschlüsse des Kabinetts	Bundestag Homepage: Drucksachen in der Tagesordnung  Bundestag: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP)  Bundesrat: Drucksachen, Neueingänge	<a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben">https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben</a>  <a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/kabinettsthemen">https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/kabinettsthemen</a>  <a href="https://www.bundestag.de/tagesordnung">https://www.bundestag.de/tagesordnung</a>  <a href="https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?f.wahlperiode=20&amp;rows=25">https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?f.wahlperiode=20&amp;rows=25</a>  <a href="https://www.bundesrat.de/DE/dokumentation/neueingange/neueingange-node.html">https://www.bundesrat.de/DE/dokumentation/neueingange/neueingange-node.html</a>	Länder- und Verbändeanhörung  Öffentliche Beteiligung nach dem Referentenentwurf, Stellungnahmen werden veröffentlicht. Fachressorts der Länder werden informiert und nehmen Stellung zum Referentenentwurf.  Informell auch frühere Einbeziehung der Länder.  Bundesrat: Fachressorts der Länder bekommen den Regierungsentwurf, Ressortabstimmung (über Staatsministerium oder Bundesratsreferentenrunde) in jedem Land kurz vor der Bundesratsplenarwoche.

<b>Saarland</b>	Koalitionsvertrag  Aktualität von jedem Ministerium	Landtag Homepage: Datenbank	<a href="https://www.landtag-saar.de/landtag/gesetze/">https://www.landtag-saar.de/landtag/gesetze/</a>	Auf Ebene des federführenden Ressorts, externes Anhörungsverfahren auf Basis des Referentenentwurfs
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Koalitionsvertrag  Neue Transparenzplattform: Ministerratsbeschlüsse (nicht Referentenentwurf)	Landtag Homepage: Drucksachen in der Tagesordnung	<a href="https://tpp.rlp.de/">https://tpp.rlp.de/</a> <a href="https://opal.rlp.de/">https://opal.rlp.de/</a>	Auf Ebene des federführenden Ressorts, mögliche Anhörung nach dem 1. Kabinettsdurchgang
<b>Baden-Württemberg</b>	Beteiligungsportal	Landtag Homepage	<a href="https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/">https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/</a> <a href="https://www.landtag-bw.de/home/dokumente/drucksachen.html">https://www.landtag-bw.de/home/dokumente/drucksachen.html</a>	Externes Anhörungsverfahren nach dem Ministerrat, und informell auch früher
<b>Europäische Union</b>	EU-Kommission Seite  Arbeitsprogramm der Kommission  Ihre Meinung zählt: erster Entwurf der Initiative, Sondierung im Rahmen der Folgenabschätzung	EU-Kommission Seite Ihre Meinung zählt: Entwürfe	<a href="https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme_de">https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme_de</a>  <a href="https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de">https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de</a>	Die Plattform „Fit for Future“ ist eine hochrangige Expertengruppe, die die Kommission in ihren Bemühungen unterstützen wird, EU-Rechtsvorschriften zu vereinfachen und damit verbundene unnötige Kosten zu reduzieren.  Diese Bemühungen sind Teil des <a href="#">Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)</a> .

### 3. Bedarfsprüfung (Necessity-Check) für territoriale Grenzraumfolgenabschätzung am Beispiel Cannabis-Legalisierung in Deutschland

Frage	Kurze Erläuterung	Wirkung?		
		Ja	Nein	K.A.
<b>Europäische Integration</b>				
Sind Freiheiten mit Blick auf den Grenzübertritt betroffen?	Im niederländischen Fall kam es in einigen Städten zu einer Regelung, die den freien Verkehr einschränkten. So wurden deutschen Touristen der Zugang zu Coffee-Shops verwehrt. Dieser war nur Einwohnern der jeweiligen Gemeinde gestattet, in der der Coffee-Shop betrieben wurde.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hat der Vorschlag Auswirkungen auf die Rechte und/oder Pflichten von im Ausland lebenden Personen, die eine Verbindung zu Deutschland (bei deutschem Vorhaben) haben? (Werden im Ausland ansässige Personen anders behandelt als im Inland ansässige Personen?)	Siehe oben: Bei spezifischen Problemen rund um Cannabis-Tourismus könnte auch der freie Verkehr aus Frankreich eingeschränkt werden.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beeinträchtigt das Vorhaben die guten Beziehungen oder die Angleichung der Grenzregion mit ihren Nachbarn jenseits der Grenze?	Durch Cannabis-Tourismus kann es zu erheblichen Problemen in Innenstädten kommen (Fall NL). Dies könnte die nachbarschaftlichen Beziehungen stören.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Grenzüberschreitende regionale Wettbewerbsfähigkeit</b>		<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	<b>K.A.</b>
Könnte das Vorhaben Auswirkungen auf die sozioökonomische Situation der Grenzregion (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Umwelt) haben, die sich vom Rest des Landes unterscheiden?	Französische Unternehmen könnten in Deutschland aktiv werden.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kann das Vorhaben (effektiv) die grenzüberschreitende Arbeit/Grenzmobilität oder die Entscheidung, dies zu tun, beeinflussen (durch Steuern, soziale Unterschiede, Verwaltungsaufwand, Möglichkeiten)?	Die Grenzmobilität kann sehr wohl gesteigert werden, durch eine Art Cannabis-Tourismus, der zu relevanten Einkaufstouren französischer Konsumenten führen kann, wenn Cannabis in Deutschland frei erhältlich ist.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kann sich das Vorhaben (tatsächlich) auf grenzüberschreitende Geschäfte im Nachbarland oder auf die Entscheidung, dies zu tun, auswirken (aufgrund von Steuern, sozialen Unterschieden, Verwaltungsaufwand, Möglichkeiten)?	Neue Betätigungsfelder auch für französische Unternehmen in Grenznähe. Hohes Betätigungsfeld in Grenznähe (am Beispiel Wettspiele und billige Zigaretten).	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kann das Vorhaben die Entscheidung für eine Ausbildung im Ausland beeinflussen oder umgekehrt?		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Könnte das Vorhaben die Geschäftstätigkeit im Nachbarland oder die Entscheidung, dies zu tun, beeinflussen?	Siehe oben	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Auswirkungen auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit und euroregionalen Zusammenhalt		Ja	Nein	K.A.
Beinhaltet das Vorhaben die Umsetzung europäischer Gesetzgebung und wird dies anders umgesetzt als im Nachbarland? Sind dadurch bestimmte Effekte zu erwarten?	Ja, eine EU Konformität ist nicht unbedingt gesichert.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Könnte das Vorhaben zur Beeinträchtigung grenzüberschreitender Projekte/Programme führen? (z.B. Bildung, Wirtschaft (Standorte), Energieparks)	Durch Unterschiede im Bereich der Drogenpolitik kann es zu einer erschwerten Zusammenarbeit im präventiven Gesundheitssektor kommen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gibt es im Nachbarland einschlägige Dokumente oder Strategien, die berücksichtigt werden sollten?	Ja, die gesundheitspolitischen Ziele. Sicher auch Strategien der Justiz und Polizei mit Blick auf die Eindämmung des Drogenhandels.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Allgemein		Erklärung, falls die Frage mit Ja beantwortet wird:		
Mikro- und Makroebene: Geben Sie an, ob das Projekt (hauptsächlich) eine kleine oder große Gruppe von Bürgern/Unternehmen usw. in den Grenzregionen betreffen wird.		Wird alle Bürger betreffen. Spezielle Chancen für Unternehmen. Hat auch Auswirkungen auf die Zusammenarbeit des öffentlichen Sektors (Polizei, Gesundheitsämter)		
Geografisch: Geben Sie an, auf welche spezifische Grenzregion an der deutsch-französischen Grenze der Plan Auswirkungen haben könnte.		Auf die gesamte Grenzregion, allerdings verstärkt auf die städtischen Räume, wo das Phänomen Cannabis-Tourismus auftreten wird.		

## 4. Änderungsvorschläge der Anweisungen für Folgenabschätzungen

Hier werden zwei Beispiele vorgeschlagen: die Änderung des französischen *Loi Organique* und die Anpassung des „Leitfadens zum Erfüllungsaufwand“.

### Neuformulierung des *Loi organique*

Dieser Änderungsvorschlag bezieht sich auf Artikel 8 des 2. Kapitels des “Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution”. Ein *Loi organique* steht zwar unter der Verfassung, aber über gewöhnlichen Gesetzen, weshalb seine Verabschiedung ebenso wie eine Neuformulierung besonderen Prozeduren und Regelungen unterliegt. Kapitel 2, Artikel 8 bezieht sich auf die Folgenabschätzung von Gesetzesentwürfen. Als zusätzlichen Bereich, den die den Gesetzesentwürfen beizulegenden Dokumenten zur Folgenabschätzung umfassen muss, könnte hier eingefügt werden: „ggf. die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf Grenzregionen”. Dies würde nach den folgenden Punkten eingefügt werden:

- die Verbindung des Gesetzentwurfs mit dem geltenden oder in Ausarbeitung befindlichen europäischen Recht und seine Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung;
- Stand der Rechtsanwendung auf dem nationalen Hoheitsgebiet in dem oder den Bereichen, auf die sich der Gesetzentwurf bezieht.

### Neuformulierung des Leitfadens zum Erfüllungsaufwand

Innerhalb der Bundesregierung scheint aktuell die Anwendung des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung” eine Priorität zu sein. Aus den Hintergrundgesprächen wurde deutlich, dass dieser Leitfaden einen verpflichtenden Charakter hat, wogegen andere Leitfäden, wie beispielsweise der „Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung” des Bundesministeriums des Innern lediglich den Charakter einer Empfehlung hat. In diesem Sinne scheint es angemessen, die Frage nach einem spezifischen Erfüllungsaufwand in Grenzregionen in den Leitfaden zu integrieren. Dieser unterscheidet bisher lediglich mit Blick auf den Erfüllungsaufwand mit Blick auf drei unterschiedliche Zielgruppen: Bürger, Wirtschaft, Verwaltung.

In Kapitel III des Leitfadens wird beschrieben,

- worauf sich die Analyse des Erfüllungsaufwands bezieht,
- welche Vorgaben Erfüllungsaufwand bei welchen Normadressaten auslösen,
- welche Vorgaben ggf. Teil welchen Prozesses oder Teilprozesses sind, für den eine zusammenfassende Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt,
- für welche Vorgaben oder welche Prozesse Fallgruppen gebildet worden sind, für die der Erfüllungsaufwand jeweils gesondert ermittelt wird,

- welche Vorgaben Informationspflichten der Wirtschaft sind (siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S. 16)

Hier könnte beispielsweise eine Anforderung ergänzt werden:

„Welche Besonderheiten gelten für spezifische Teilräume wie ländliche Gebiete, **Grenzregionen**, Inseln? Ist hier ein Erfüllungsaufwand bei den Adressaten Wirtschaft, Bürger und Verwaltung zu erwarten, der abweicht von den Durchschnittswerten?“

Durch diese und wenn nötig weitere Ergänzungen könnte gesichert sein, dass auch mit Blick auf den Erfüllungsaufwand spezifische Effekte für Grenzregionen frühzeitig identifiziert werden könnten. Eine ähnliche Ergänzung könnte mit Blick auf den Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums des Innern vorgenommen werden. Auch hier bietet es sich an, die Dimension der spezifischen Folgen für Grenzregionen (und andere besondere territoriale Räume) im Fragenkatalog zu verankern, was heute noch nicht der Fall ist.

## 5. Liste der geführten Gespräche

Insgesamt wurden mit 39 Personen Hintergrundgespräche und Interviews geführt (14 Einrichtungen aus Deutschland, 8 aus Frankreich, 2 auf EU-Ebene sowie 8 grenzüberschreitende Einrichtungen).

Einrichtung	Funktion	Name	Vorname
Deutsch-französische parlamentarische Versammlung	Referat PE 2 - EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion	Schlichting	Jan
Comité de coopération transfrontalière / Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Secrétariat	Gräber Müller Juetten	Cathrin Vincent Aron
Eurodistrict SaarMoselle	Geschäftsführerin	Guillemin	Florence
Eurodistrict Pamina	Referent Europa und Netzwerke	Siebenhaar	Frédéric
Eurodistrict trinational de Bâle	Geschäftsführer	Duvinage	Frédéric
Eurodistrict Strasbourg - Ortenau	Geschäftsführerin	Klauffke	Annika

Einrichtung	Funktion	Name	Vorname
Oberrheinkonferenz / Conférence du Rhin supérieur	deutscher Sekretariat	Caheau	Johann
Oberrheinrat / Conseil rhénan	Sekretariat	Kleinert	Christian
Bundesministerium der Justiz	Referat DA2, Bessere Rechtsetzung	Naundorf	Stefan
Bundesnormenkontrollrat (NKR)	Vertreter des Sekretariats des NKR	Dr. Sander	Bertil
Bundesministerium des Innern und für Heimat	Referat DV 1 Grundsatz OZG und E-Government; Verwaltungsmodernisierung und -organisation; Bessere Rechtsetzung	Riesel	Alina
Bundesministerium des Innern und für Heimat	Leiter des Referats H II 2 – Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit	Dr. Behmenburg Rix	Ben Nancy
Staatsministerium Baden-Württemberg	Stv. Leiterin Referat 63, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit, EU-Strategie für den Donaauraum / Alpenraum, Vier Motoren für Europa, Frankreich (und weitere Kolleg*innen der Landesverwaltung)	Diegelmann	Christina
Landtag Baden-Württemberg	Landtagsverwaltung		
Staatskanzlei Saarland	Abteilung E Europa, Frankreich und internationale Zusammenarbeit	Schöpfer	Tina
Justizministerium Saarland			
Landtag Saarland	Leiter des Referats III.1 "Europa und Informationsdienste"	Niedermeyer	Martin
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz	Landesvertretung Rheinland Pfalz Berlin - grenzüberschreitend	Wild	Christina
Bundesministerium der Justiz Rheinland-Pfalz	Stellv. Abteilungsleiterin / Bundesratsangelegenheiten	Dr. Kranz	Dagmar
Landkreis Breisgau Hochschwarzwald	Landrätin + Mitglied des Bundesnormenkontrollrats Stabsbereich Koordination und Presse	Störr-Ritter Lefebvre	Dorothea Sarah

Einrichtung	Funktion	Name	Vorname
Bundestag	Mitglied des Bundestags früher im Vorstand der DFPV Parlamentarische Staatssekretärin Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Brantner	Franziska
Hochschule Kehl	Professor	Prof. Frey	Michael
European Commission	DG General Secretariat > Unit A2	Cipollone	Antonina
European Commission	DG Regio	Ferreira Verschelde	Ricardo Nathalie
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	Voiry	Philippe
Secrétariat général du Gouvernement	Sous-directrice chargée du service de la législation et de la qualité du droit	Racinet Arany	Emmanuelle Gabor
Direction générale des collectivités locales	Chef de bureau, sous-direction des compétences et institutions locales	Charlottin Valentin	François Camille
Agence nationale de la cohésion des territoires	Coordinatrice de programmes européens, coopération territoriale européenne et questions transfrontalières	Bezes-Feldmeyer Frès	Christina Jean-Luc
Conseil d'Etat	Conseiller d'Etat, délégué au droit européen	Sauron	Jean-Luc
Secrétariat général des affaires européennes	Responsable du secteur mobilité, mer et territoire Adjoint	Dufour Chalopin	Jean-Philippe Alexis
Assemblée nationale	Ex-député assemblée parlementaire franco-allemande	Arend	Christophe
Assemblée nationale	Députée, co-présidente de l'Assemblée parlementaire FR-DE	Klinkert	Brigitte