



Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Zusammenfassung



Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Zusammenfassung

Das *Institut für Transnationale und Euregionale Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Mobilität/ ITEM* ist Angelpunkt für wissenschaftliche Forschung, Beratung, Wissensaustausch und Trainingsaktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Mobilität.

ITEM ist eine Initiative der Universität Maastricht (UM), des Netherlands Expertise and Innovation Centre for Social Effects of Demographic Contraction (NEIMED), der Fachhochschule Zuyd, der Gemeinde Maastricht, der Euregio Maas-Rhein (EMR) und der Provinz Limburg (NL).



Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
1.1. Europäische Integration durch bessere Rechtsetzung	1
1.2. Bedarf an Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen	2
1.3. Die „ITEM-Methode“	3
2. Erstellung der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung: Prozess und Methode	4
2.1. Der Prozess der Folgenabschätzung	4
2.2. Praktische Anwendung der Methodik	4
2.3. Die Dossiers der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung 2020	8
3. Die Dossiers von 2020	10
3.1. Dossier 1: Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen (TEIN-Studie)	10
3.1.1. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung auf die Euregio Maas-Rhein	13
3.1.2. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung in der Deutsch-Polnischen Grenzregion	15
3.1.3. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung in der Oberrheinregion	17
3.1.4. Die Folgen der Coronakrise für die Grenzregion Nordirland/Irland	19
3.2. Dossier 2: Umsetzung und eventuelle Folgen der Nationalen Umwelt- und Raumplanungsvision (NOVI) aus euregionaler Perspektive	21
3.3. Dossier 3: Ex-ante-Abschätzung der (potenziellen) Folgen des Strukturstärkungs-programms zum Kohleausstieg in Deutschland für Grenzregionen	24
3.4. Dossier 4: Die (Un-)Möglichkeit grenzüberschreitender Schulungsbudgets zur Bekämpfung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit	26
3.5. Dossier 5: Die Gesetzesfolgen der geplanten deutschen Grundrente für Grenzregionen	29
3.6. Dossier 6: Folgen der Dezentralisierung der sozialen Sicherheit für Grenzregionen - Fallstudie zur Jugendfürsorge in den Niederlanden	32
4. Verzeichnis der Wissenschaftler(innen)	36
Annex - Die Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM als Handlungsgrundlage: Rückblick auf die Folgemaßnahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen der Jahre 2016 bis 2019	37



1. Einführung

Das Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM leistet einen wissenschaftlichen Beitrag zu grenzüberschreitender Mobilität und Zusammenarbeit. Eine der Hauptaufgaben besteht darin, im Rahmen der jährlichen Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzungen Folgen für Grenzregionen zu analysieren. Seit der Gründung 2015 hat ITEM fünf dieser Gesetzesfolgenabschätzungen vorgenommen. Der aktuelle Bericht ist die neueste Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen.¹

1.1. Europäische Integration durch bessere Rechtsetzung

Anhand der Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung bietet ITEM zusätzliche Einblicke in gesetzgeberische und politische Initiativen auf europäischer und nationaler Ebene. Die Gesetzesfolgenabschätzung von ITEM soll politischen Entscheidungsträgern auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene als wertvolle Informationsquelle dienen, wenn sie Entscheidungen über Grenzregionen treffen. Insbesondere helfen die jährlichen Gesetzesfolgenabschätzungen bei der Feststellung bestehender oder zukünftiger Folgen für Grenzregionen und leisten so einen Beitrag zur politischen Debatte. Darüber hinaus ermöglichen die Analyseergebnisse der einzelnen Fälle auch rechtzeitige Anpassungen von Gesetzesvorschlägen, bevor sie verabschiedet werden.

Die ITEM Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung verfolgt zwei Ziele, nämlich die Anerkennung potenzieller negativer oder positiver Auswirkungen auf geplante gesetzgeberische oder politische Initiativen *ex ante* und die Feststellung negativer oder positiver Folgen der aktuellen Politik oder aktuellen Rechtsvorschriften für Grenzregionen *ex post* (siehe unten). Durch das Erreichen dieser Ziele kann der Bericht dazu beitragen, die Ex-ante- und Ex-post-Bewertung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten und regionale Rechtsetzungsorgane zu erleichtern. Ferner kann die bei diesen Gesetzesfolgenabschätzungen angewandte Methodik einen Mehrwert für die *Ex-ante*-Folgenabschätzung durch die EU-Kommission und die Bewertung bestehender Rechtsvorschriften darstellen. In diesem Kontext hat die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der EU-Kommission (GD Regio) die Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen von ITEM in ihrer Mitteilung „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“ als bewährtes Verfahren gelobt.² In derselben Mitteilung wies die Kommission nachdrücklich auf die Nützlichkeit hin, Folgen für Grenzregionen in gesetzgeberischen und politischen Prozessen zu identifizieren, und machte die Beurteilung von Grenzauswirkungen zu einem deutlichen Aktionspunkt auf der politischen Agenda.³ Auch auf nationaler Ebene wächst das Bewusstsein über die Bedeutung der Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzungen. Unter anderem wies der niederländische Staatssekretär Knops wiederholt auf die Bedeutung von Folgenabschätzungen im Hinblick auf potenzielle Folgen für Grenzregionen in seinen Schreiben an das Parlament hin.⁴ Das niederländische Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen hat ebenfalls Richtlinien zur Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen im Kontext des niederländischen Integrierten Folgenabschätzungsrahmens (IAK) für Exekutive und Legislative (siehe Anhang) veröffentlicht.⁵

1 Alle ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen sind im ITEM Cross-Border Portal abrufbar:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

2 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen, COM(2017) 534 final, S. 8.

3 Ebd.

4 Siehe auch Parlamentsdrucksache über grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Staatssekretärs für innere Angelegenheiten und die Beziehung zum Königshaus vom 9. März 2020, 2020-0000119834.

5 Richtlinien zur Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen (*leidraad grenseffecten*) der niederländischen Regierung, 2019: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.



1.2. Bedarf an Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen

Beabsichtigt ist, dass Folgen für Grenzregionen idealerweise auf allen Ebenen bewertet werden sollten: auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Angesichts der zahlreichen Grenzregionen und ihrer unterschiedlichen Eigenschaften ist der Umfang begrenzt, den Folgenabschätzungen auf europäischer und nationaler Ebene erfassen können. Daraus resultiert ein Bedarf nach zusätzlichen Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen im kleinen Rahmen und gemäß dem Bottom-up-Ansatz, welche von Akteuren in spezifischen Grenzregionen umgesetzt werden. Diese detaillierten Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, können wiederum nationale und europäische Bewertungen darin unterstützen, die Auswirkungen von Gesetzgebung und Politik an den Grenzen aufzuzeigen.

Auf europäischer und nationaler Ebene bestehen diverse Instrumente zur Abschätzung von grenzüberschreitenden Gesetzesfolgen. Zu diesen Initiativen zählen zum Beispiel die Folgenabschätzung für den Regulierungsrahmen der EU-Kommission, die territoriale Folgenabschätzung des ESPON und das Impact Assessment Toolkit für grenzübergreifende Zusammenarbeit des Euroinstituts und des Centre for Cross Border Studies. Jede dieser Initiativen hat verschiedene Schwerpunkte und Ziele. Die Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM dient als Ergänzung dieser bestehenden Bewertungsinstrumente. Die Komplementarität der ITEM-Methode besteht in erster Linie darin, dass diese Bewertung sich besonders auf eine bestimmte Grenzregion konzentriert.

Die Durchführung detaillierter Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, kann sich aufgrund der großen Unterschiede, die zwischen den europäischen Grenzregionen bestehen, auf europäischer und sogar auf nationaler Ebene schwierig gestalten. Eine Studie im Auftrag der EU-Kommission aus dem Jahr 2016 rückt die Bedürfnisse von Grenzregionen aufgrund ihrer charakteristischen Eigenschaften in den Mittelpunkt und zeigt auf, inwieweit sich Grenzregionen voneinander unterscheiden.⁶ Daher können vorhandene Unterschiede zwischen den Grenzregionen die Umsetzung von Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen auf europäischer Ebene erschweren. Gleichzeitig kann auch der Vorschlag, detaillierte auf eine spezifische Grenzregion zugeschnittene Folgenabschätzungen von den zuständigen Ministerien auf nationaler Ebene durchführen zu lassen, zu vergleichbaren Problemen führen, da die Diversität von Grenzregionen auch auf nationaler Ebene erheblich sein kann. Deutschland hat zum Beispiel neun Nachbarländer und daher zahlreiche Grenzregionen.

Zugleich gibt es auf europäischer und nationaler Ebene viele Maßnahmen, die sich mit diesen Herausforderungen befassen. Unlängst sind ITEM Mitarbeiter in Projekten der GD Regio und von ESPON involviert gewesen, die darauf abzielen, die Methodiken der Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen auf europäischer Ebene zu verbessern. In den Niederlanden unterstützt ITEM auch weiterhin die Regierung bei der Verbesserung ihrer Gesetzesfolgenabschätzungen im Hinblick auf Folgen für Grenzregionen. Darüber hinaus diskutiert ITEM gemeinsam mit Partnern des TEIN-Netzwerks grenzüberschreitender Institute die Möglichkeit, ein Netzwerk von Partnern aufzubauen, die in ihren eigenen grenzüberschreitenden Gebieten ebenfalls grenzspezifische Folgenabschätzungen durchführen.⁷ Im Rahmen dieses Konzepts wird in der diesjährigen Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung von ITEM erstmals eine Pilotstudie präsentiert, die in Kooperation mit drei TEIN-Partnern durchgeführt wurde (siehe weiter unten).

6 SWECO u.a., Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATo44) Abschlussbericht 2016, Europäische Kommission.

7 Das 2010 gegründete Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN) vereint 15 Partner aus 9 europäischen Grenzregionen. Besonders ist dabei, dass es Universitäten, Forschungszentren und Bildungszentren, die sich mit den praktischen Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa auseinandersetzen, zusammenbringt. Siehe: <http://www.transfrontier.eu/>. Im Oktober 2019 und Oktober 2020 fanden zwei TEIN-Workshops zum Thema Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen statt. Die ITEM Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020 begrüßt den Beitrag der folgenden drei TEIN-Partner: Euro-Institut, das Centre for Cross Border Studies/CCBS und das Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION (siehe Dossier 1).



1.3. Die „ITEM-Methode“

Recht häufig ist die Trennlinie zwischen ex ante und ex post nicht so offensichtlich, da die Auswirkungen von Gesetzen, die Jahre zuvor in Kraft traten, in der Praxis durch Übergangsperioden oder Verzögerungen in den Verwaltungsabläufen hinausgeschoben werden können. In Bereichen wie der sozialen Absicherung oder dem Steuerrecht geht die Abschätzung der Folgen von neuer Gesetzgebung außerdem mit der Bewertung von Auswirkungen bestehender Politik und Vorschriften einher. Eine umfassende Bewertung bestimmter politischer Maßnahmen und Gesetze ist zudem oft schwierig, da grenzübergreifende Daten fehlen. Aufgrund dieses Mangels an Daten beinhaltet die Ex-post-Analyse oft eher eine Bewertung als eine gründliche Evaluierung.

In diesem Sinne berücksichtigt der Ansatz von ITEM die generelle Unterscheidung zwischen Folgenabschätzung und Politikbewertung der OECD.⁸ Das bedeutet, dass sich eine Folgenabschätzung auf die voraussichtlichen Auswirkungen der Intervention konzentriert, d.h. auf die Frage, wie die Wirkungen aussehen könnten, während eine Evaluation eher „ein breiteres Spektrum von Fragen abdecken dürfte, wie z.B. die Angemessenheit des Interventionsdesigns, die Kosten und Effizienz der Intervention, ihre unbeabsichtigten Wirkungen und die Frage, wie die Erfahrungen aus dieser Intervention zur Verbesserung des Designs zukünftiger Interventionen genutzt werden können“ (ebd.). Wenn daher im Rahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen eine Ex-post-Abschätzung von Gesetzesfolgen stattfindet, beschränkt sich die Beurteilung oft auf die Frage nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten Gesetzesfolgen.

ITEMs jährliche Grenzüberschreitende Folgenabschätzung versucht daher, dem bestehenden Bedarf an gründlichen und grenzspezifischen Folgenabschätzungen gerecht zu werden, indem sie grenzüberschreitende Auswirkungen für eine Vielzahl von Themen bewertet. Das aktuelle Dokument enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der ITEM Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung für das Jahr 2020. Die diesjährige Folgenabschätzung umfasst sechs Dossiers, die sehr unterschiedliche Themen abdecken und sich sowohl mit aktueller als auch zukünftiger Gesetzgebung und Politik, unter anderem in der gemeinschaftlichen TEIN-Folgenabschätzung befassen. Die Themen reichen von der Ex-post-Folgenabschätzung der Maßnahmen zur Bewältigung der Coronakrise und den Folgen europäischer und nationaler Gesetze über den Zugang zu Schulungen im Rahmen des Service Grenzüberschreitender Arbeitsvermittlung (SGA) bis hin zur Ex-ante-Folgenabschätzung der niederländischen Umwelt- und Raumplanungsvision (NOVI) und zur deutschen Grundrente.

8 OECD (2014) *Was ist Folgenabschätzung?* Arbeitspapier auf der Grundlage von „OECD-Direktion für Wissenschaft, Technologie und Industrie“ (2014), „Folgenabschätzung für staatliche Interventionen in der Forschung - Verfahren, Probleme und Lösungen“, unveröffentlichtes Manuskript, Punkt 1. Quelle: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (zuletzt abgerufen am 4. August 2020). Siehe auch: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

2. Erstellung der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung: Prozess und Methode

2.1. Der Prozess der Folgenabschätzung

Ungeachtet der breitgefächerten Themen nutzen die Wissenschaftler der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen jeweils die Methodik, die von ITEM entwickelt wurde. Die Forschung zur Folgenabschätzung umfasst drei Phasen (siehe Abbildung 1 unten). In der ersten Phase werden die Themen, die in der Folgenabschätzung für das betreffende Jahr behandelt werden sollen, anhand einer Umfrage ermittelt, die es den Interessenvertretern und anderen beteiligten Parteien ermöglicht, ITEM über gesetzgeberische und politische Themen zu informieren, die potenziell Folgen für Grenzregionen haben. Weitere Themen werden anhand der Hauptaufgaben von ITEM ermittelt, zu denen unter anderem wissenschaftliche Forschung, Beratungstätigkeit, Wissensaustausch und Schulungen gehören. In der zweiten Phase wertet die ITEM-Arbeitsgruppe Grenzeffekte die vorgeschlagenen Themen aus. Während der Auswertung konzentriert sich die Arbeitsgruppe (die aus Vertretern von Partnerorganisationen besteht) auf die Aktualität der Themen, die Beziehung zum Forschungsbereich von ITEM, die Anzahl der eingereichten Anträge und die Häufigkeit/das Ausmaß des Themas. Sobald die Themen identifiziert wurden, beginnt die dritte Phase, in der die ausgewählten Wissenschaftler ihre jeweiligen Folgenabschätzungsstudien beginnen. Diese Forschungstätigkeit wird in einzelnen Dossiers dokumentiert, die schließlich zur Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung für das betreffende Jahr kombiniert werden.

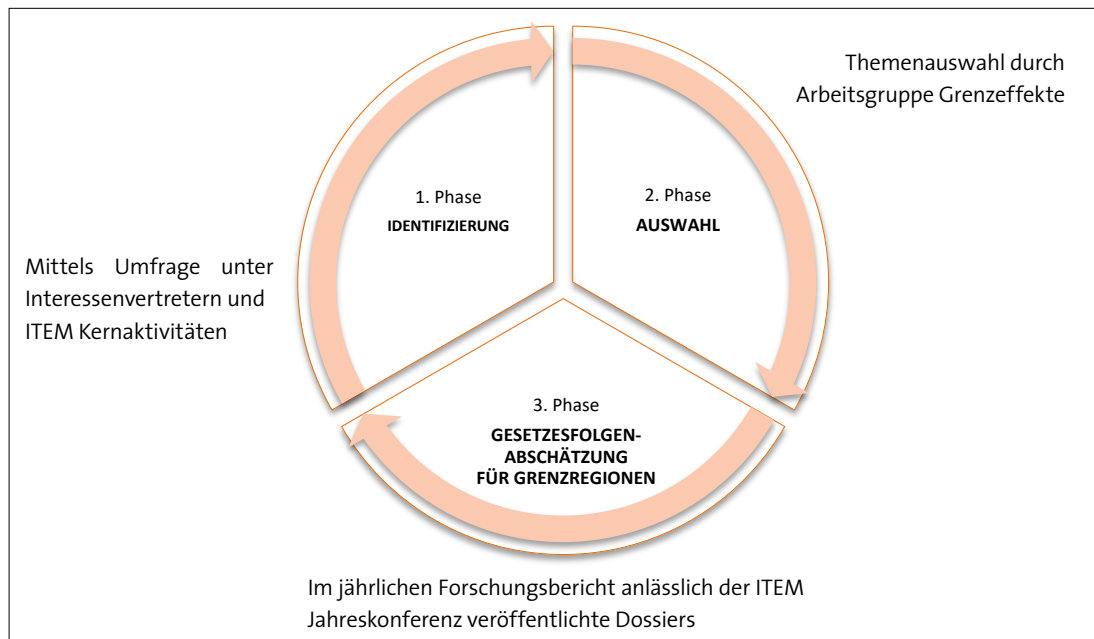


Abbildung 1: Jahreszyklus der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung

2.2. Praktische Anwendung der Methodik

Abgrenzung der Forschung - Was ist eine Grenzregion?

Die an der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen beteiligten Forscher wenden dieselbe Methodik an, die von ITEM entwickelt wurde und an deren Beginn die Definition einer Grenzregion steht. Wie vorstehend erwähnt, will ITEM die bestehende Lücke füllen, die detailliertere Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, erfordert. Die Grenzen, die Gegenstand der Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung sind, umschließen die Grenzregionen nahe der Grenzen zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Daher handelt es sich um eine weit gefasste Definition, die für die gesamte Folgenabschätzung gilt. Verschiedene Themen können zu einer anderen Definition der Grenze führen. Daher wird diese Definition in den



einzelnen Dossiers dieses Berichts je nach Thema spezifiziert. Grundlage für diese dossierbasierte Definition von Grenze ist, dass sich allgemein nur wenige oder gar keine generischen Ursachen der Folgen für Grenzregionen feststellen lassen. Diese Fragen haben ihre Wurzeln in der nationalen Umsetzung des europäischen Rechts, dem Grad der Koordinierung zwischen den Nachbarländern und der Art und Weise, wie bestimmte nationale Gesetze oder Politiken gestaltet werden.



Abbildung 2: Grenzübergreifende Partnerschaften B/ NL/ DE/ LU
Quelle: GD Regio

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass ITEM eine wirklich grenzübergreifende Perspektive im Zusammenhang mit einer Grenz- beziehungsweise einer grenzüberschreitenden Region (im Gegensatz zu einer nationalen Perspektive) anstrebt. Die Entscheidung für eine solche Perspektive ist bewusst, da so vermieden wird, dass die nationale Perspektive in den Mittelpunkt rückt. Hintergrund für diese Entscheidung ist zu vermeiden, dass in einem Punkt eine bestimmte nationale Perspektive gegenüber einer wirklich grenzübergreifenden Perspektive bevorzugt würde. Um diese Perspektive möglichst umfassend zu berücksichtigen, dienen als Grundlage für ITEMs Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung nicht nur die Grenzregionen der Niederlande, Belgiens und Deutschlands, sondern die grenzübergreifenden Euregios in diesem Gebiet.

Angesichts der erfolgreichen Einführung dieser Methode ist ITEM auch weiterhin bestrebt, die Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen voranzutreiben. Ein Ziel besteht darin, diese Methode in Grenzregionen in ganz Europa anzuwenden und dadurch die unterstützende Rolle hinsichtlich der Gesetzesfolgenabschätzungen auf EU-Ebene auszuweiten. Wie oben angegeben diskutiert ITEM Optionen zur Einrichtung eines Netzwerks aus Partnern, die in ihren eigenen Grenzregionen ebenfalls Folgenabschätzungen durchführen. Aus diesem Grund hat ITEM erstmals TEIN-Partner eingeladen, gemeinsam Gesetzesfolgen in vier verschiedenen Grenzregionen europaweit zu untersuchen. Außer der Erfassung der grenzüberschreitenden Gesetzesfolgen für die Bürger, Unternehmen und die Gesellschaft im Allgemeinen in diesen Regionen bietet das Corona-Dossier eine einzigartige Gelegenheit, die Methodik der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen in anderen Teilen Europas in enger Zusammenarbeit mit den TEIN-Partnern anzuwenden und zu testen.

Gemäß dieser grenzübergreifenden, dossierbasierten Definition einer Grenzregion können wir feststellen, dass sich die diesjährige Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung tatsächlich auf diverse verschiedene Grenzen in der Grenzregion zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland konzentriert. Die regionale Studie über die Gesetzesfolgen der grenzübergreifenden Koordination in der Coronakrise konzentriert sich unmittelbar auf das Dreiländereck der Euregio Maas-Rhein (dies wird auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren mit den beiliegenden Studien der TEIN-Partner über ihre jeweiligen Grenzregionen verglichen). Die Ex-ante-Abschätzung der NOVI-



Strategie untersucht die Gesetzesfolgen für die Grenzregionen der Euregio Rhein-Maas-Nord und der Euregio Maas-Rhein. Die niederländischen Teile der Grenzregionen erstrecken sich auf die Provinz Limburg, die von den beiden Nachbarländern eingegrenzt ist und außerdem von der niederländischen Regierung als eines der „NOVI-Gebiete“ eingestuft wurde. Beim SGA-Dossier wurden eine regionale Abgrenzung und eine Abgrenzung in Form einer Aktivierungsmaßnahme gewählt, um die Folgen für die grenzüberschreitende Stellenvermittlung zu untersuchen. Geografischer Schwerpunkt ist die deutsch-niederländische Grenzregion Süd-Limburg mit einer vergleichsweise hohen Anzahl an Grenzgänger im Vergleich zum Rest der Niederlande. Inhaltlicher Schwerpunkt ist der grenzübergreifende Zugang zu Schulungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende im Kontext des niederländischen Arbeitslosenhilfegesetzes (WW) und dem deutschen Arbeitsförderungsgesetz (SGB III). Im Dossier über die deutsche Grundrente basiert die Grenzregion im definierten weitesten Sinne des Wortes auf den Zahlen der niederländischen und belgischen Staatsangehörigen (Grenzgänger), die in Deutschland arbeiten.

Zusätzlich zu dieser räumlichen Eingrenzung der Grenzregion verwenden die Wissenschaftler nach Bedarf noch weitere Abgrenzungen, die für ihre Studien relevant sind.

Ermittlung der zentralen Themen, Grundsätze, Benchmarks und Indikatoren für die Forschung

Folgen für Grenzregionen präsentieren sich in vielen Arten und Formen. Die Grenzübergreifende Gesetzesfolgenabschätzung von ITEM konzentriert sich auf drei übergeordnete Themen, deren Folgen für Grenzregionen analysiert werden:

1. **Europäische Integration:** die Folgen bestimmter Gesetzgebung und Politik für Grenzregionen aus der Perspektive von Einzelpersonen, Verbänden und Unternehmen im Zusammenhang mit den Zielen und Grundsätzen der europäischen Integration (d.h. Freiheiten, Unionsbürgerschaft und Gleichbehandlung)
2. **Sozioökonomische/nachhaltige Entwicklung:** die Folgen von Gesetzgebung und Politik auf die wirtschaftliche Entwicklung für die Grenzregion
3. **Euregionaler Zusammenhalt:** die Folgen von Gesetzgebung und Politik auf Zusammenhalt und grenzübergreifende Verwaltungsstrukturen für Grenzregionen (z.B. Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden, Privatpersonen, dem Unternehmenssektor usw.).

Beim ersten Thema geht es um die möglichen Auswirkungen der Gesetzgebung auf Einzelpersonen, die in Grenzregionen wohnen und arbeiten. Dossiers, die sich auf europäische Integration konzentrieren, befassen sich mit Fragen wie zum Beispiel, inwieweit bestimmte Gesetzgebungs- oder politische Maßnahmen gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Freizügigkeit verstoßen. Das Dossier über die Folgen der Dezentralisierung aufgrund des niederländischen Jugendgesetzes auf Grenzregionen steht beispielhaft für ein Dossier, das sich auf europäische Integration konzentriert und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und ihren Familienmitgliedern, die Rechte von Kindern und die Freizügigkeit von Patient(inn)en in den Vordergrund stellt. Ein weiteres Beispiel ist das Dossier über die Grundrente und ihre Folgen für Grenzgänger.

Wissenschaftler, die sich auf die sozioökonomische/nachhaltige Entwicklung bestimmter Maßnahmen konzentrieren, haben eine andere Perspektive. Ihre Forschung konzentriert sich auf Fragen, die im Zusammenhang mit der Funktionsweise der grenzübergreifenden und euregionalen Wirtschaft stehen. Die diesjährige Abschätzung des deutschen Strukturstärkungsprogramms im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg analysiert das Potenzial für Ausstrahlungseffekte des Programms auf das Rheinische Revier im Hinblick auf die euregionale wirtschaftliche Entwicklung. Ein weiteres Beispiel ist die Ex-Ante-Folgenabschätzung für Raumplanung in Grenzregionen im Rahmen der NOVI-Strategie. Sie könnte beträchtliches Entwicklungspotenzial für die Bewältigung breiter gesellschaftlicher Herausforderungen bieten, die über Grenzen hinausgehen, wie der Energiewandel im euregionalen Kontext.

Schließlich können Forscher auch fragen, welche Folgen für Grenzregionen eine bestimmte Maßnahme auf den euregionalen Zusammenhalt, d.h. auf die Zusammenarbeit von Einrichtungen, Wirtschaftskontakte und die Haltung der Bürger zu grenzübergreifenden Aktivitäten haben kann. Solche Aspekte spielen eine wichtige Rolle bei der Bewertung der Beziehungen zwischen der Schaffung und Verwaltung der Euregios und der euregionalen Mentalität der Bürger. In diesem Jahr spielen die Qualität und Effizienz der Verwaltungsstrukturen in den Grenzregionen in fast allen Dossiers eine entscheidende Rolle. In Bezug auf Pandemie-Krisenmanagement über Strukturstärkung und Raumplanung bis hin zu Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt und Maßnahmen im Bereich Jugendfürsorge bewerten die Wissenschaftler, inwieweit die untersuchten Maßnahmen die Kooperation



in der identifizierten Grenzregion unterstützen und dazu beitragen, grenzübergreifende Netzwerke und Ziele nachhaltig zu fördern.

Die Dossiers können sich auf eines dieser Themen oder auf alle diese Themen konzentrieren, je nach der Relevanz des Themas für die vorliegende Analyse, dem Umfang ihrer Forschung und der Verfügbarkeit der erforderlichen Daten. Die Forschungsarbeit im Rahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2020 stützte sich nicht nur auf Quellen aus Gesetzgebung und Politik, sondern auch auf empirische Daten, ausführliche Interviews und Hintergrundgespräche.

Nach Auswahl der Themen im Zusammenhang mit ihrem Dossier ermitteln die Forscher die Grundlagen, die für ihr Dossier relevant sind. Diese Grundlagen dienen anschließend als Basis für die Festlegung von Benchmark-Kriterien (z.B. für eine Idealsituation) und letztendlich Indikatoren, anhand derer geprüft wird, ob Gesetze oder andere Vorschriften bewährte Verfahren unterstützen oder eventuell behindern. Die nachstehende Tabelle 1 enthält Beispiele für Grundlagen, Benchmarks und Indikatoren zu den drei Forschungsthemen der Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung von ITEM.

Tabelle 1: Beispiele für Grundlagen, Benchmarks und Indikatoren

Forschungsthemen	Grundlagen	Benchmarks	Indikatoren
1. Europäische Integration	Europäische Integration EU-Bürgerschaft Gleichbehandlung	Keine Grenzkontrollen, Freizügigkeit des Arbeitsmarktes, Erleichterung der Anerkennung von Qualifikationen, angemessene Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit, Steuern	Anzahl der Grenzkontrollen, grenzüberschreitender Pendelverkehr, Dauer und Kosten der Anerkennung von Zeugnissen, Zugang zum Wohnungsmarkt usw.
2. Sozioökonomische /nachhaltige Entwicklung	Regionale Wettbewerbsstärke, nachhaltige Entwicklung von Grenzregionen	Grenzübergreifende Initiativen für Unternehmensgründungen, euregionale Arbeitsmarktstrategie, grenzübergreifende Raumplanung	Euregional: BIP, Arbeitslosigkeit, Qualität des grenzüberschreitenden Clusters, Umweltbelastung (Emissionen), Armut
3. Euregionaler Zusammenhalt	Grenzübergreifende Zusammenarbeit / verantwortungsvolle Staatsführung, euregionaler Zusammenhalt	Funktionsweise grenzübergreifender Dienstleistungen, Zusammenarbeit mit Organisationen, Koordinationsverfahren, Verbände	Die Anzahl grenzübergreifender Einrichtungen, die Qualität der Zusammenarbeit (im Vergleich zur Vergangenheit), Entwicklung euregionaler Verwaltungsstrukturen, Quantität und Qualität grenzübergreifender Projekte



2.3. Die Dossiers der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Die Umfrage für die diesjährige Folgenabschätzung fand von Dezember 2019 bis Januar 2020 unter ITEMs Netzwerkpartnern und anderen beteiligten Parteien statt. ITEM erhielt von verschiedenen Partnern schriftliche Reaktionen auf den Fragebogen. Außerdem gab es Vorschläge und/oder spezifische Anfragen zu diversen Themen (zum Beispiel zum SGA-Dossier) im Kontext der täglichen Aktivitäten von ITEM. Eine weitere Methode zur Identifizierung von Themen ist die Durchführung eines Quickskans für politische Initiativen oder Programme (wie dem niederländischen Koalitionsvertrag 2017) durch ITEM. Nach der Überprüfung der Dossiers und der Themen wählte die Arbeitsgruppe Grenzeffekte schließlich sechs Themen aus. Die fertiggestellten Dossiers sind das Ergebnis einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen ITEM, Forschern und Partnern. Wie schon bei den Folgenabschätzungen 2016 bis 2019 wurden manche Forschungsdossiers durch die Mitarbeit diverser Studenten und Studentinnen ermöglicht. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Themen und Forschungsdossiers von ITEMs diesjähriger Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2020. Wie zuvor angegeben, enthalten zwei dieser Dossiers wissenschaftliche Analysen, die dazu dienen, die methodologischen Aspekte zu verbessern, um in Zukunft zielorientiertere Folgenabschätzungen ausführen zu können.



Tabelle 2: Themen der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Nr.	Thema	Spezifizierung
Dossiers		
1.	Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen (TEIN-Studie)	Diese gemeinsame Studie stellt eine Ex-post-Folgenabschätzung der Frage dar, welche Folgen die nationalen Konzepte der Krisenbewältigung und grenzübergreifenden Koordination für Grenzregionen und ihre Bewohner hatten. Inwieweit hat die Fokussierung auf landesweite Zahlen, länderspezifische Kapazitäten im Gesundheitswesen und länderspezifische Maßnahmen die Situation beeinflusst? Wie umfassend gestaltete sich die grenzübergreifende Koordination, und welche Konsequenzen hatte dies für die Entwicklung und Bewältigung der Krise? Das Dossier geht auf vier verschiedene europäische Grenzregionen (BE-DE-NL, CH-DE-FR, DE-PL, IE-NI/UK) ein und bietet eine vergleichende Analyse.
2.	Umsetzung und mögliche Folgen der niederländischen Umwelt- und Raumplanungsvision (NOVI) aus euregionaler Perspektive	Dieses Dossier ist eine Ex-ante-Abschätzung, inwieweit das niederländische NOVI-Strategiekonzept und die damit verbundenen Umsetzungsinstrumente Möglichkeiten für eine bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit im physischen Raum schaffen. Zu den untersuchten Indikatoren gehören Teilnahme von Nachbarländern (europäische Integration), bestehende Verwaltungsstrukturen für Raumplanung (im Hinblick auf sozioökonomische Wettbewerbsfähigkeit) in Grenzregionen und der Spielraum für die Entstehung einer umfassenden Vision für Grenzregionen (als Voraussetzung für euregionalen Zusammenhalt).
3.	Ex-ante-Abschätzung der (potenziellen) Folgen des Strukturstärkungsprogramms zum Kohleausstieg in Deutschland für Grenzregionen	Im Juli 2015 verabschiedete der deutsche Bundestag das Strukturstärkungsgesetz für Kohleregionen und bestätigte so auch formal den Kohleausstieg. In diesem Zusammenhang wurden erhebliche Subventionen für den sozioökonomischen Wandel der vier deutschen Kohleregionen bereitgestellt, unter anderem für das Rheinische Revier (rheinische Bergbauregion mit sieben Städten zwischen Aachen, Köln und Düsseldorf). Angesichts der Nähe zur niederländischen Grenze und des Umfangs des Wirtschafts- und Strukturprogramms für das Rheinische Zukunftsrevier (WSP) wird in diesem Dossier untersucht, welchen Einfluss das WSP auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Governance hat.
4.	Die (Un-)Möglichkeit von Ausbildungsbudgets in Grenzregionen zur Bekämpfung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit?	Während der volle Umfang der Folgen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt noch nicht abzuschätzen ist, herrscht in der EU auf höchster Ebene allgemein Einigkeit darüber, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik wünschenswert ist: das beinhaltet auch gezielte Schulungen, die Stellenbesetzungen erleichtern sollen. In Grenzregionen können rechtliche und administrative Differenzen dazu führen, dass Stellensuchende und Schulungsmaßnahmen nicht zueinander finden, und so potenziell die Arbeit des Service für Grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung (SGA) behindern. In dieser Ex-post-Abschätzung werden die Folgen europäischer und nationaler Gesetze auf den Zugang zu Schulungsmöglichkeiten im Rahmen der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung untersucht, in diesem Fall im südlichen Teil der niederländisch-deutschen Grenzregion.
5.	Die Folgen der geplanten deutschen Grundrente	Diese Ex-ante-Abschätzung der Grundrente beschäftigt sich mit den allgemeinen Bedingungen und spezifisch mit den grenzübergreifenden Aspekten. Zentrales Thema ist die „europäische Integration“ insofern Folgen für Grenzregionen bei der Erstellung des Gesetzes berücksichtigt wurden. Kann die Grundrente grenzübergreifend wirken, und welche Voraussetzungen müssen Grenzgänger erfüllen, damit sie für die Grundrente infrage kommen? Die Autoren untersuchen, inwieweit (ehemalige) Grenzgänger, die in den Niederlanden oder Belgien wohnen, diese Rente in Anspruch nehmen können, und welche Bedeutung sie für die grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit hat.
6.	Die Folgen von Dezentralisierung im Bereich der sozialen Absicherung in Grenzregionen: Fallstudie zur Jugendfürsorge in den Niederlanden	In dieser Ex-post-Abschätzung werden die Folgen des niederländischen Jugendgesetzes (Jeugdwet) für die niederländisch-deutsche Grenzregion untersucht; einschließlich einer Fallstudie zur Euregio Maas-Rhein. 2015 sorgte das Jugendgesetz dafür, dass die Jugendfürsorge ab diesem Zeitpunkt Aufgabe der niederländischen Gemeinden (Kommunalebene) wurde. Im Zuge dieser Dezentralisierung ist die Jugendfürsorge in den Niederlanden nicht länger von der EU-Koordinierungsverordnung zur sozialen Sicherheit abgedeckt. Der Zugang zu angemessener Jugendfürsorge hat sich dadurch zu einem Problem für Familien in Grenzregionen entwickelt, die auf einer Seite der Grenze leben, während sich ihr Lebensmittelpunkt (Arbeit, Schule usw.) auf der anderen Seite der Grenze befindet.



3. Die Dossiers von 2020



3.1. Dossier 1: Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen (TEIN-Studie)

Gemeinschaftliches Forschungsprojekt mit dem Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN)

*Martin Unfried (Hrsg.)
Dr. Nina Büttgen (Hrsg.)
Saskia Marks*

Allgemeine Einleitung

Die (noch immer andauernden) Folgen der COVID-19-Pandemie haben enorme Ausmaße. Während sich das Virus (im Verlauf der ersten Welle) verbreitete, standen ganze Regionen und Länder unter Quarantäne, und Grenzen wurden über Nacht geschlossen. Dieses Dossier befasst sich mit den Folgen, die das frühzeitige Krisenmanagement auf Grenzregionen hatte. Um Erkenntnisse darüber zu erlangen, wie sich die Folgen in unterschiedlichen Regionen Europas bemerkbar gemacht haben, wurde die Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit mehreren TEIN-Partnern durchgeführt.

Das Dossier enthält eine Ex-post-Folgenabschätzung der verschiedenen Coronamaßnahmen für Grenzregionen, als das Virus den europäischen Kontinent traf. Besondere Aufmerksamkeit gilt der (Nicht-)Abstimmung der Maßnahmen und Grenzkontrollen im Rahmen des Krisenmanagements. Inwieweit hat die Fokussierung auf landesweite Zahlen, länderspezifische Kapazitäten im Gesundheitswesen und länderspezifische Maßnahmen die Situation beeinflusst? Wie umfassend gestaltete sich die grenzübergreifende Koordination, und welche Konsequenzen hatte dies für die Entwicklung und Bewältigung der Krise? Diese Fragen sind wichtig für die Betrachtung der außerordentlichen Auswirkungen, die die „Coronakrise“ auf ausgewählte Grenzregionen hatte, als zahlreiche europäische Prinzipien und Freiheiten quasi von einem Tag auf den nächsten außer Kraft gesetzt wurden.

Zusätzlich zur Untersuchung der Folgen für die Grenzregion zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden (Euregio Maas-Rhein/EMR) werden in dieser ITEM Folgenabschätzung erstmals die grenzübergreifenden Folgen für verschiedene europäische Regionen gleichzeitig untersucht. Das COVID-19-Forschungsprojekt ist eine Kooperation zwischen ITEM und verschiedenen Partnern aus dem Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), einem einzigartigen Netzwerk aus Universitäten, Forschungseinrichtungen und Ausbildungszentren, die sich mit grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa befassen.⁹ In diesem Dossier werden die Ergebnisse dieser erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen ITEM und den folgenden TEIN-Mitgliedern präsentiert: dem Euro-Institut (Oberrheinregion, d.h. die Grenzregion zwischen Deutschland, Frankreich und Schweiz), dem Centre for Cross Border Studies/CCBS (die Grenzregion zwischen der Republik Irland und Nordirland/Vereinigtes Königreich) und dem B/ORDERS IN MOTION Research Centre der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) (die deutsch-polnische Grenzregion und die Nachbarstädte Frankfurt (Oder) und Słubice)). Außerdem bietet jeder Regionalbericht eine ausführlichere Beschreibung der jeweiligen Grenzregion, die den geografischen Umfang der jeweiligen Untersuchung abdeckt.

9 Siehe <http://www.transfrontier.eu/>. Diese wissenschaftliche Zusammenarbeit begann im Frühjahr 2020 mit dem Plan, eine gemeinsame Folgenabschätzung für Grenzregionen im Hinblick auf die geplante EU-Richtlinie zur Abschaffung der jahreszeitlich bedingten Zeitumstellung (COM (2018) 639 final) durchzuführen. Doch als die Coronakrise sich weltweit ausbreitete und die an diesem Projekt beteiligten Wissenschaftler aus erster Hand die Folgen der national und regional unterschiedlichen Ansätze zur Eindämmung der (weiteren) Verbreitung des Virus erlebten, verlagerte das Forschungsteam schon bald den Forschungsschwerpunkt auf die andauernde Krise, um die eigenen Kompetenzen gewinnbringender einzusetzen.

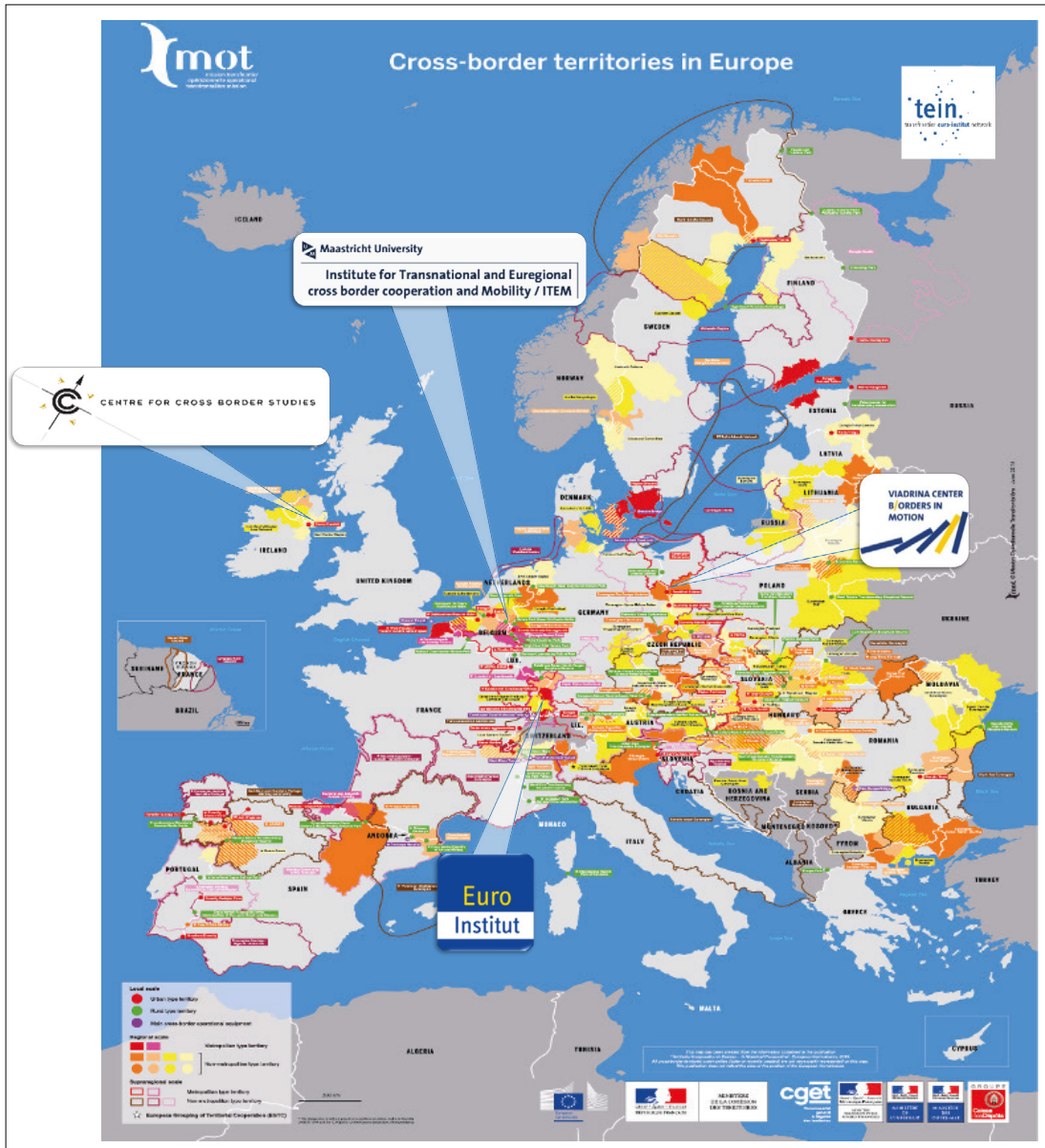


Abbildung 3: Die vier grenzüberschreitenden Gebiete des Dossiers 1, eigene Angabe in der Darstellung der grenzüberschreitenden Gebiete des Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT, 2018).

Methodik

Diese gemeinsame Forschungsinitiative zwischen ITEM und den TEIN-Partnern ist ein willkommener Anlass, um die Methode der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen erstmals in einem breiteren Kontext anzuwenden, die ITEM seit 2016 entwickelt hat. Dieses Dossier dient also auch dazu, die Anwendbarkeit dieser Methode in anderen Grenzregionen in ganz Europa zu prüfen. Angesichts des Pilotcharakters ist diese wissenschaftliche Zusammenarbeit bisher auf wenige ausgewählte Grenzregionen beschränkt. Unterdessen stellen das einzigartige Ausmaß und die beispiellosen Folgen der Coronakrise ein äußerst geeignetes und interessantes Thema für eine Untersuchung einer grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung in einem solchen breiten Rahmen dar - insbesondere angesichts der großen Unterschiede in der Schwere der Auswirkungen der Pandemie innerhalb der EU. Tatsächlich hat die EU-Kommission bereits informell erklärt, dass sie solche gemeinsamen Forschungsinitiativen begrüßt, und ermutigt die zukünftige Durchführung weiterer gemeinsamer Projekte zur Untersuchung paneuropäischer Fragen in Grenzregionen im Rahmen des TEIN-Netzwerks.

Der breite geografische Rahmen und die relativ neuen Folgen der COVID-19-Pandemie haben bedeutende Konsequenzen für die Datenerfassung. Aus praktischen Gründen wurde als Zeitraum für die Datenerfassung der 1.



März bis 30. Juni 2020 festgelegt. Allerdings kann es sein, dass nicht alle Daten, die für die Abschätzung der Folgen der COVID-19-Pandemie benötigt werden, zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts veröffentlicht sind (Juli 2020). Aufgrund der Erfahrungen mit der ITEM Folgenabschätzung für Grenzregionen der vorherigen Jahre¹⁰ wurden Probleme bei der Datenerfassung - insbesondere auf lokaler Ebene oder zur Hervorhebung spezifischer grenzüberschreitender „Ströme“ - von Anfang an erwartet. Die Autoren weisen auf die spezifische Beschränkungen bei der Datenerfassung pro Region hin.

Da Einschränkungen im Hinblick auf quantitative Daten einerseits erwartet wurden, andererseits aber auch qualitative Indikatoren getestet werden sollen, haben ITEM und die TEIN-Partner vereinbart, weitere relevante Informationen in „Hintergrundgesprächen“ mit beteiligten Parteien in ihren jeweiligen Regionen zu sammeln. Diese in Gesprächen gesammelten Anhaltspunkte wurden zur Feinabstimmung der Analysen und Narrative der einzelnen Forschungsberichte genutzt. Bei diesem Ansatz können außerdem potenzielle (politische) Sensibilitäten im Zusammenhang mit den erörterten Problemen berücksichtigt werden, wobei herausgestellt wird, dass die informelle Natur der bereitgestellten Informationen häufig im Interesse der Befragten liegt.

Zusammenfassung der thematischen Vorgehensweise

Der multidimensionale Charakter dieses Themas spiegelt sich darin wider, dass alle drei zentralen Forschungsthemen - europäische Integration, sozioökonomische/nachhaltige Entwicklung und euregionaler Zusammenhalt - in der Analyse umfassend thematisiert werden. Hinsichtlich des Themas der europäischen Integration konzentriert sich die vorliegende Folgenabschätzung auf die Existenz und Dauer von Grenzkontrollen und Reiseverboten und deren Auswirkungen auf Grenzgänger, Unternehmen, Studierende und weitere Betroffene. Die Folgen der Krise für die grundsätzliche Freizügigkeit der EU-Bürger(innen) und damit insbesondere auf den Alltag in einer Grenzregion werden analysiert.

Angesichts der sozioökonomischen/nachhaltigen Entwicklung dieser Regionen sieht Europa (und die Welt) sich im Anschluss an die coronabedingten Lockdown-Maßnahmen mit einer der größten Rezessionen seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert.¹¹ Daher wird untersucht, in welchem Umfang die Coronamaßnahmen im Zusammenhang mit einem Rückgang der grenzübergreifenden wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen oder verschlechterten wirtschaftlichen Bedingungen stehen. Wie hat sich die (mangelnde) Koordination dieser Maßnahmen auf Handel und Wirtschaft in den ausgewählten Grenzregionen ausgewirkt? Eventuelle verzögerte Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in den Grenzregionen werden ebenfalls berücksichtigt.

Weitere kritische Fragen stellen sich bei der Betrachtung der Krisenbewältigung aus der Perspektive des euregionalen Zusammenhalts: Hat die grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Krise funktioniert und wenn ja, wie? Wurden nationale Maßnahmen so koordiniert, dass Reibungen in den Grenzregionen vermieden werden konnten? Wie war die Kooperation im Gesundheitswesen strukturiert, und wie kann sie in Zukunft strukturiert werden? Welche Folgen hatten die Grenzschließungen auf die Wahrnehmung des Zusammenhalts in der Grenzregion durch die Bürger(innen)? Dementsprechend konzentriert sich die Analyse darauf, welche Lektionen sich daraus für das zukünftige europäische/grenzübergreifende Krisenmanagement und den Umgang mit der Überwindung der Coronakrise ziehen lassen.

Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Regionalberichte zusammengefasst.

10 Johan van der Valk, „Dossier 5: Cross-border monitoring-areal challenge“, ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2019: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

11 EU-Kommission, Wirtschaftsprognose Frühling 2020, Pressemitteilung, 6. Mai 2020: (abgerufen am 27. Juli 2020).



3.1.1. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung auf die Euregio Maas-Rhein

ITEM

*Martin Unfried
Saskia Marks*

Ziel der Untersuchung

Die belgische Grenze war seit dem 20. März für alle Bewohner der Grenzregion geschlossen. Nur Personen mit einem Grund, der explizit auf einer Ausnahmenliste genannt wurde (wie Grenzarbeit, Transport) durften passieren. Für eine Euregio im Dreiländereck von DE, NL und BE war dies eine einschneidende Maßnahme. Plötzlich waren Straßen mit Blockaden versehen, an denen normalerweise Menschen täglich das offene Europa in der Praxis gelebt hatten. Plötzlich waren zum Teil selbst Familienbesuche über die Grenze nicht mehr erlaubt. Auch auf der deutschen Seite, beispielsweise an der belgisch-deutschen Grenze in Aachen galt in Nordrhein-Westfalen gemäß Bundesgesetzgebung seit dem 16. März ein Einreiseverbot für Personen ohne triftigen Grund, dass ebenso erst am 15. Juni 2020 aufgehoben wurde. Die niederländische Regierung hatte zwar keine offiziellen Einreisebeschränkungen verabschiedet, versuchte allerdings durch Appelle und Empfehlungen Deutsche und Belgier von der Einreise ins Land abzuhalten.

Auswirkungen auf Fragen der Europäischen Integration

Hinsichtlich der Einschränkung des Grenzübertretts und den Rechten von Bürgern und Unternehmen, kann in der Euregio Maas-Rhein ein Ungleichgewicht festgestellt werden. Der Grund waren unterschiedliche Strategien der drei Staaten zur Pandemiebekämpfung mit unterschiedlichen nationalen Maßnahmen, die zeitlich und inhaltlich nicht immer abgestimmt waren. Der wesentliche Unterschied: während in Deutschland und Belgien für Wochen eine gesetzlich verankerte Beschränkung der Einreise (in Belgien auch der Ausreise) galt, operierte die niederländische Regierung lediglich mit Empfehlungen. Während in Belgien die Beschränkungen strukturell an der Grenze kontrolliert wurden, war dies in Nordrhein-Westfalen (DE) nicht der Fall. In Belgien Bürger wurden gegen die Reisebeschränkungen auch mit Bußgeldern geahndet, während dies in NL und DE nicht der Fall war. Die Regelungen an der deutsch-niederländischen Grenze führten deshalb auch nicht zu besonderen Fragen der Diskriminierung, eher zu Unklarheiten zum Unterschied von Empfehlungen (NL) und Regeln (DE/NRW) mit Blick auf die Einreise. Die deutsch-niederländische Grenze gehörte während des Höhepunkts der Krise zwischen März und Juni 2020 zu den offensten Binnengrenzen der EU. Die Belgische dagegen wurde streng kontrolliert.

Eine deutliche Frage der rechtlichen Diskriminierung stellte sich dabei mit Blick auf belgische Maßnahmen im Bereich der (grenzüberschreitenden) Familienbesuche, während diese in den Nachbarländern anders beurteilt wurden. Grenzpendler waren hingegen zu keinem Zeitpunkt von Einreiseverboten betroffen. Für die Gruppe der Grenzpendler, die im Home-Office zuhause arbeiten mussten, hatten die nationalen Regierungen im Bereich der Steuerpflicht zu unterschiedlichen Zeitpunkten bilateral Ausnahmen verabredet. Hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträgen hatten die zuständigen Stellen der drei Länder bereits nach einigen Wochen Ausnahmen zugesagt, für einige Kombinationen deutlicher als für andere.¹²

Bezüglich bestimmter nationaler finanziellen Hilfen bleibt allerdings die Frage umstritten inwieweit diese (zum Beispiel die niederländische befristete Überbrückungsregelung für Selbständige Tozo oder die Auszahlungsbeschränkung des deutschen Kurzarbeitsgeldes auf eine verfügbare Betriebsstelle in Deutschland) nicht zu einer Diskriminierung von Grenzpendlern und Grenzunternehmern geführt haben. In beiden Fällen geht es um die Frage, ob die deutsche und niederländische Praxis mit der EU-Verordnung 883/2004 im Einklang steht. Nach den Analysen von ITEM wird dies als fraglich eingeschätzt und sollte vor Gerichten geklärt werden.

¹² Eine genaue Beobachtung der dynamischen Entwicklung findet sich auch dem „ITEM Cross-Border Portal“. Siehe: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/news/50946970784628837>.



Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung der Euregio Maas-Rhein

Was sich bei vielen ITEM Folgenabschätzungen als Problem erwiesen hat, zeigt sich auch mit Blick auf die Corona-Krise: es gibt für das grenzüberschreitende Gebiet der Euregio Maas-Rhein kein konsistentes Monitoring der Wirtschaftsdaten. Daten liegen auf nationaler Ebene und zum Teil auf regionaler Ebene vor. Die Wirtschaftsentwicklung wird auf regionaler/lokaler Ebene noch von Umfragen oder Einschätzungen der Industrie und Handelskammern für verschiedene Sektoren erhoben. Die grundsätzliche Schwierigkeit allerdings zeigt sich bei der Einschätzung der grenzbedingten Effekte. Diese sind nicht von den allgemeinen Effekten nationaler Maßnahmen (wie die Schließung von Teilen des öffentlichen Lebens) zu trennen. In einigen Bereichen - wie bei den Betrieben des öffentlichen Verkehrs - zeigt die Größe der insgesamten Umsatzeinbrüche im Inland, dass die Einschränkung der wenigen grenzüberschreitenden Linien nur einen marginalen Anteil haben.

Für die Niederlande liegen erste Studien vor, wonach die Struktur der jeweiligen regionalen Wirtschaft entscheidend sei für die Effekte der Krise. So werden besonders negative Effekte für die niederländische Provinz Limburg nicht durch die Grenzlage, sondern durch den höheren Anteil von Handel, Transport und Gastronomie an der Wirtschaftsleistung erwartet. Im Bereich der Beschäftigung haben die nationalen Maßnahmen (Kurzarbeit, finanzielle Hilfen für Unternehmen) bisher eine große Entlassungswelle verhindert. Doch auch wenn es im Herbst dazu kommen wird, ist es im Grenzgebiet kaum möglich aufgrund der Zahlen Effekte der Beschränkungen im Grenzverkehr fest zu machen. Dazu fehlen grenzüberschreitende Daten zur Beschäftigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen in der Euregio, die regelmäßig erhoben werden, sowie Befragungen von Unternehmen nach den Bedingungen und Hemmnissen grenzüberschreitender Aktivitäten. Hinweise auf wirtschaftliche Effekte der Grenzbeschränkungen lieferten eher die Einschätzungen der Industrie und Handelskammern in BE und DE: trotz der Grenzbeschränkungen war während der Krise der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr aus ihrer Sicht nicht wirklich behindert. Auch konnten in der Euregio Maas-Rhein Behinderungen des Warenverkehrs durch lange Staus vermieden werden. In diesem Sinne hatten auch die belgischen Grenzkontrollen keine schwerwiegenden negativen Effekte.

Auswirkung auf den grenzüberschreitenden, euregionalen Zusammenhalt

Die vielleicht interessantesten Auswirkungen ergeben sich angesichts der Frage, was die Krise für die Qualität der zukünftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den euregionalen Zusammenhalt bedeutet. Die Ergebnisse zeigen, dass die bisherigen grenzüberschreitenden Governance-Strukturen für die Krisenbewältigung nicht ausreichend waren. Insbesondere zu Beginn der Krise fehlte mit Blick auf eine grenzüberschreitende Gesundheitskrise, die grenzüberschreitenden Strukturen und Instrumente.

Die Hintergrundgespräche mit beteiligten Akteuren lassen darauf schließen, dass die weitergehenden Ein- und Ausreisebeschränkungen von Seiten der belgischen Regierung eine Folge der fehlenden Abstimmung nationaler Maßnahmen insbesondere mit den Niederlanden waren. Mit der belgischen, föderalen Regierung erschien zudem ein Akteur, der in vielen Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bisher nicht vertreten war. Hingegen wurde die Benelux Union, wo diese eine wesentliche Rolle spielt, von den beiden Regierungen nicht als Organisation zur Koordinierung genutzt. Nicht-Koordinierung bedeutete: Als im März in Belgien schon strengere Regeln galten, wurden diese auch in den Augen belgischer Akteure in der Euregio durch die offene Grenze konterkariert. Ein Ergebnis der Studie ist, dass diese Irritationen und Verstimmungen zwischen BE und NL potentiell negative Effekte für die Euregio Maas-Rhein haben könnten. Dann nämlich, wenn dadurch der politische Rückhalt für Kompromisse in grenzüberschreitenden Angelegenheiten längerfristig beschädigt wurde.

Kein Protokoll für Pandemie - Gesundheitspolitik kaum grenzüberschreitend

Anders als in Bereichen des Katastrophenschutzes (Unfälle in Industrieanlagen in Grenznähe) gab es für den Pandemiefall keine Protokolle oder Absprachen für gegenseitige Hilfe in der Grenzregion oder zwischen den benachbarten Staaten. Und dies obwohl es in der Euregio Maas-Rhein im Vergleich mit anderen Grenzregionen ein funktionierendes Netzwerk im Bereich der grenzüberschreitenden Notfallversorgung (EMRIC) gibt. Wie wenig dieser Bereich in der EU harmonisiert oder bi-national abgestimmt war, zeigte das Problem des unterschiedlichen Monitorings (keine einheitliche Zählweise) der Nachbarländer in der Euregio Maas-Rhein. Zur Einschätzung des grenzüberschreitenden Infektionsgeschehens fehlten die entsprechenden Daten. Euregionale Akteure konnten dadurch eben nicht mit euregionalen Daten gegen Einreisebeschränkungen argumentieren. Da es keine übergeordneten bi- oder trilateralen Absprachen zum Austausch medizinischer Kapazitäten oder Patienten gab, war die Politik national ausgerichtet. Zwar waren vereinzelt niederländische Patienten in deutschen Krankenhäusern, dies waren allerdings eher der ad-hoc Zusammenarbeit geschuldet und weniger vorhergehender Absprachen der Regierungen.



So hat die Untersuchung gezeigt, dass die systemisch bedingte nationale Ausrichtung, gelegentlich die euregionale Solidarität sogar konterkarierte. Grenzüberschreitende Netzwerke wurden durch nationale Steuerung eher gebremst als gefördert. Ein wesentlicher Effekt der Krise ist darum, die Notwendigkeit in der Euregio grenzüberschreitende Protokolle und Übereinstimmungen für den Pandemiefall auszuarbeiten, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Akteuren des Gesundheitsbereichs zu strukturieren. Dies wird allerdings nur mit voller Unterstützung von nationalen und regionalen Regierungen gehen.

Taskforce hatte positive Effekte für die Euregio Maas-Rhein

War es politisch nicht gelungen, die nationalen Maßnahmen im Vorfeld abzustimmen, so wurde im Laufe der Krise als Initiative der Landesregierung von NRW (ab dem 20. März) eine trinationale Taskforce eingerichtet zur Lösung anstehender Probleme. Hier trafen sich ab April Vertreter der föderalen Regierung Belgiens, der nationalen Regierung der Niederlande, deren Botschaften, der Polizeistellen und der Landesregierung NRW. Niedersachsen war ebenso vertreten und zu einem späteren Zeitpunkt Rheinland-Pfalz. Dies hatte für die Euregio Maas-Rhein positive Folgen. Zusammen mit anderen Euregios und Grenzfunktionen war die Euregio Maas-Rhein als Organisation angebunden und lieferte Problemanalysen und Handlungsempfehlungen. Zu erwartende Probleme (z.B. Home-Office bedingte Rechtsfragen bei Grenzarbeit) konnten so frühzeitig signalisiert und entschärft werden. Positiv war sicherlich auch, dass die Euregios und die Grenzfunktionen zusammen als Akteur von der Taskforce wahrgenommen wurden und auch zusammen sprechfähig waren. Dies könnte auch in Zukunft die politische Lobbyarbeit im Sinne der Euregios stärken.

Negative öffentliche Wahrnehmung der grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Ein wesentliches Problem der Zeit nach der Krisenbewältigung wird die öffentlich negative Wahrnehmung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch in der Euregio Maas-Rhein sein. Die Behinderung der Reisefreiheit, Absperrungen an der Grenze, Grenzkontrollen und Bußgelder können potentiell das Vertrauen in eine Zukunft der „offenen Grenzen“ und damit den Glauben an einen gemeinsamen Raum „Euregio“ erschüttern. Es wird daher denkbar schwieriger werden, für grenzüberschreitendes Arbeiten und Unternehmen zu werben. Die gezeigten Probleme im Rahmen der finanziellen Hilfen beispielsweise haben weite Publizität erreicht und können zu einem Rückgang grenzüberschreitender Aktivitäten führen. Insbesondere haben die systemisch bedingten nationalen Reflexe in der Pandemiebekämpfung das grenzüberschreitende Denken konterkariert. Deshalb scheint auch der Gesundheitsbereich ein Schlüsselsektor: in der Euregio Maas-Rhein bestehen bereits solide Strukturen der Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich. Ein Pilotmodell für die grenzüberschreitende Pandemie Bekämpfung könnte beispielsweise nach vorne gerichtet sein und positive Effekte auslösen.



3.1.2. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung in der Deutsch-Polnischen Grenzregion

Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION

Dr. Peter Ulrich

Ziel der Untersuchung und Zusammenfassung

Diese Zusammenfassung bietet einen Überblick über die Effekte der Corona-Krise und der Umgang mit dieser Krise im deutsch-polnischem Grenzraum. Konkreter gesagt, geht es um die kurz- und mittelfristige territoriale Folgenabschätzung der Corona-Krisenbewältigung im Grenzraum entlang der ca. 470 km langen deutsch-polnischen Grenze im Hinblick auf die Grenzschießungen im Zeitraum von März bis Juni 2020. Der territoriale Fokus liegt dabei auf der gesamten deutsch-polnischen Grenze, mit einer speziellen Hinwendung zum „Mittelstück der Grenzlinie“, den Regionen Brandenburg (Deutschland) und Lubuskie (Polen) und der deutsch-polnischen Doppelstadt Frankfurt (Oder)-Słubice. Die grenzüberschreitende Folgenabschätzung wird über verschiedene Faktoren bzgl. europäischer Integrationsprozesse, sozioökonomischer und nachhaltiger Entwicklung sowie des euroregionalen Zusammenhalts „bemessen“.



Die abrupten Grenzschießungen haben im deutsch-polnischen Kontext nicht nur den wirtschaftlichen Sektor hart getroffen und die ökonomischen Verflechtungen offengelegt (LKW-Staus auf der Autobahn, fehlendes Personal, Ladenschließungen), sondern auch die grenzüberschreitenden, sozialen und zwischenmenschlichen Beziehungen und gleichzeitig deren Zusammenhalt (in)direkt gestärkt.

Europäische Integration im deutsch-polnischen Grenzraum

Die deutsch-polnische Grenze wurde Mitte März geschlossen und Mitte Juni wieder geöffnet. Demnach war die Grenze für ziemlich genau drei Monate teilweise geschlossen, wobei die „Durchlässigkeit“ der Grenze sich in der Zeit auch gewandelt hat: Als Reaktion auf die Corona-Pandemie hat die polnische Regierung zum 15. März 2020 temporäre Gesundheits- und Personenkontrollen an der Grenze eingeführt. Deutsche und andere Ausländer*innen ohne dauerhaften Wohnsitz in Polen wurden an der Grenze nicht eingelassen. Polnische Staatsangehörige, die aus dem Ausland kamen, mussten sich direkt 14 Tage in Quarantäne begeben. Anfangs waren die Grenzpendler*innen, die täglich die Grenze passiert haben, ausgenommen, diese Ausnahme wurde aber am 27. März aufgehoben, daher wurde die Grenze zu einer unüberwindbaren Barriere zu diesem Zeitpunkt.

Erst am 4. Mai wurde die Grenze durch das polnische Gesundheitsministerium wieder teilweise für Berufspendler*innen, Schüler*innen und Studierende geöffnet, bevor am 13. Juni die endgültige Grenzöffnung vollzogen wurde. Daher gab es zwei unterschiedliche Grenzschießungsprozesse: 89 Tage zwischen beiden Ländern (ausgenommen Grenzpendler*innen und Grenzraumbevölkerung) und eine verschärfte Grenzschießung 37 Tage (auch für die Grenzbevölkerung). In diesen 37 Tagen waren Ausnahmen mit Arbeitsbescheinigungen nicht möglich, weshalb 37 Tage schließlich private und berufliche Grenzüberquerungen nicht möglich waren. Die Wartezeit war in der Hochzeit im Mai bis zu 4 Stunden und es haben sich Staus von Berlin Richtung Polen in der Länge von bis zu 60-70 km gebildet. Viele Schüler*innen, Studierende und Mitarbeiter*innen konnten so nicht zu ihrer Arbeit oder (Hoch)Schule für mehr als einen Monat.

Sozio-ökonomische/ nachhaltige Entwicklung

Die sozioökonomische Situation an der deutsch-polnischen Grenzregion hat sich durch die Corona-Krise signifikant verschlechtert. Der Grenzraum ist wirtschaftlich stark verflochten, was man an den vielen Betrieben sieht, die sich an der Grenze angesiedelt haben und grenzüberschreitend aktiv (Logistik etc.) sind. Die langen Schlangen auf den Autobahnen verweisen auf die starke wirtschaftlichen und Handelsverflechtung zwischen beiden Ländern. Durch die Grenzschießungen mussten zusätzlich viele Betriebe ihre Aktivitäten im Grenzraum einstellen und konnten kurzfristig ihr Personal nicht beschäftigen. Des Weiteren mussten auch viele Grenzhändler etwa auf polnischen Märkten direkt in Grenznähe oder auch die Einzelhandelsgeschäfte auf der deutschen Seite (etwa in den größeren Grenzstädten wie Frankfurt (Oder), Schwedt, Görlitz) auf Kundschaft aus dem jeweils anderen Land verzichten. Ein weiterer relevanter wirtschaftlicher Faktor ist die Saisonarbeit, etwa in der Landwirtschaft, in der Gastronomie und Tourismus und im Gesundheitssektor. In diesen Bereichen sind etwa auf der deutschen Seite viel Personal aus Polen für einen längeren Zeitraum ausgefallen. Für diese wirtschaftlichen Effekte waren nicht immer statistische Informationen verfügbar. Des Weiteren wird es wohl so sein, dass die wirtschaftlichen Effekte der Corona-Krise auf Unternehmen und Beschäftigte im deutsch-polnischem Grenzraum erst langfristig messbar und spürbar sein werden.

Euroregionaler Zusammenhalt

Der euroregionale Zusammenhalt in der deutsch-polnischen Grenzregion, etwa in den vier Euroregionen (etwa in der Euroregion Pro Europa Viadrina) oder etwa dem Frankfurt-Słubicer Kooperationszentrum hat sich in der Corona-Krise und im Zuge der Grenzschießung als sehr robust, kooperativ und bürgernah dargestellt. Das Kooperationszentrum wurden zum Stabszentrum für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen beiden Städten und eine Anlaufstelle mit einer bilingualen „Hotline“, bei der sich Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler und regionaler Ebene zu grenzüberschreitenden Fragen melden konnten.

Das Kooperationszentrum hat proaktiv für Unterstützung in grenzüberschreitenden wirtschaftlichen, sozialen und privaten Fragen geworben und hat auch beim Bürgertelefon insgesamt über 500 Anfragen bekommen. Viele weitere grenzüberschreitend agierende Institutionen wie Euroregionen haben bilinguale Bürgertelefone eingerichtet. Auch bei der IHK Ostbrandenburg gingen über 600 Anfragen auf Polnisch und Deutsch von Unternehmen bzw. polnischen Arbeitnehmer*innen ein. Bei Enterprise Europe Network Brandenburg sind auch mehr als ca. 150 Anfragen speziell zu den Einreisebedingungen während der Corona-Zeit eingegangen.



Während der Corona-Zeit wurde von polnischer Seite die lang verwaiste Stelle des Deutschland-Beauftragten der polnischen Regierung neu besetzt, was zeigt, dass trotz wenig abgestimmter nationaler und anfangs auch subnationaler grenzüberschreitender Koordination während der Corona-Pandemie der politische Draht zwischen beiden Seiten gehalten werden sollte.

Insgesamt waren während der Grenzschießungen zwischen Deutschland und Polen mehrere zivilgesellschaftliche, grenzüberschreitende Institutionen und Netzwerke daran beteiligt, an verschiedenen Orten auf beiden Seiten der Grenze Proteste gegen die Grenzschießungen (etwa am 24. April 2020) zu organisieren. Dabei ging es auch darum, euroregionalen sozialen und zwischenmenschlichen Zusammenhalt zu leben. Diese Bekundungen haben letztlich wohl auch einen Beitrag zu der partiellen Grenzöffnung für einige wenige Personengruppen wie Schüler*innen und Studierende am 4. Mai geleistet. Die endgültige Grenzöffnung vom 12. auf den 13. Juni geschah wenige Tage vor den Grenzöffnungen in anderen EU-Ländern und ist mit der Hoffnung verknüpft, in Zukunft auf (euro)regionaler Ebene Strategien zu entwickeln, um zukünftiges Pandemiemanagement grenzüberschreitend zu koordinieren.



3.1.3. Die Effekte der Corona Krisenbewältigung in der Oberrheinregion

Euro-Institut, Kehl am Rhein

*Clarisse Kauber
Eva Dittmaier
Louise Weber*

Ziel der Untersuchung

Nach einem sprunghaften Anstieg der COVID-19-Fälle in der französischen Teilregion Elsass, wurden beiderseitige Grenzkontrollen bzw. Einreisebedingungen in Deutschland, Frankreich und der Schweiz von Mitte März bis Mitte Juni eingesetzt. Plötzlich waren Rheinbrücken gesperrt, durch deren Überquerung die Menschen normalerweise täglich das offene Europa in der Praxis leben. Nach einem Augenblick der Überraschung und Ratlosigkeit haben sich die Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein¹³ gemeinsam organisiert, um die Auswirkungen der Grenzkontrollen zu vermindern bzw. den territorialen Zusammenhalt zu bewahren.

Die vorliegende Folgenabschätzung untersucht die Abweichungen von der Freizügigkeit, der Mobilität im sozioökonomischen Lebensumfeld und dem Zusammenhalt im gemeinsamen Raum, sowie die grenzüberschreitende Krisenkoordination.

Auswirkungen auf die Europäische Integration

Auch wenn die Schweiz nicht zur Europäischen Union gehört, gelten dort die Freizügigkeit und Grundrechte im Rahmen des Schengen-Abkommens und der bilateralen Abkommen EU-Schweiz. Hinter dem Begriff europäischen Integration verstehen wir vor allem die Gleichheit zwischen den Bürger*innen und die Bewegungsfreiheit im trinationalen Raum.

Nach der Grenzschießung galten von Mitte März bis Mitte Mai überall nationale Ausgangs- und Kontaktsperren, die die Bewegungsfreiheit und Freizügigkeit der Unternehmen vorübergehend einschränkten, während die 97.100 Berufspendler*innen¹⁴ die Grenze grundsätzlich noch immer exklusiv zum Zwecke ihrer Arbeit überqueren und ihre Sozialversicherung beibehalten konnten.

¹³ Die Oberrheinregion umfasst das Elsass (FR), die am Rhein liegenden Kreise Baden-Württemberg (DE), die am Elsass liegenden Landkreise Rheinland-Pfalz (DE), die fünf Kantone der Nordwestschweiz (CH).

¹⁴ EURES-T Arbeitsmarktmonitoring - 2018 Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (BA), Bundesamt für Statistik (BFS), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Déclaration Annuelle de Données Sociales (DADS) und eigene Berechnungen Erstellung: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt



Später lag eine Überquerung der Grenze für alle übrigen Bürger*innen aus triftigen Gründen oft im Ermessensspielraum der Polizei, wodurch vielfach ein Gefühl der Diskriminierung entstand. In der Praxis war es für Staatsangehörige oft einfacher, in das „eigene“ Land einzureisen, obwohl die Regelungen sich nach dem Wohnsitz richteten. Freier Warenverkehr war garantiert, es herrschten jedoch Einschränkungen für die Ausübung von Dienstleistungen im Nachbarland.

Am stärksten wurde die Grenzschließung von Familien empfunden, die für bis zu zwei Monate lang regelrecht auseinandergerissen wurden, sodass etwa ein geteiltes Sorgerecht nicht mehr ausgeübt werden konnte, unverheiratete Paare zweier Nationalitäten sich nicht treffen konnten oder pflegebedürftige Angehörige im Nachbarland nicht mehr Besuche bzw. Beistand erhalten konnten (zumindest in dem Maße/zu den Zeiten, dass dies für die allgemeine Bevölkerung erlaubt war).

Darüber hinaus war der Zugang zu (Aus-)bildung rechtlich möglich, es stand jedoch z.T. kein ÖPNV für die Schülerinnen und Schüler zur Verfügung. Die Regelungen für eine ärztliche Behandlung im Nachbarland waren unklar, während der Zugang zu Kultur, Sport, Post und Bank nur im eigenen Land möglich war.

Auswirkung auf die sozio-ökonomische/ nachhaltige Entwicklung

Als Hauptproblem nannten die Arbeitgebervertreter die Einschränkungen für den grenzüberschreitenden Berufsverkehr. Berufspendlerinnen und -pendler sind insbesondere in der Schweiz und für bestimmte Arbeitgeber ein unerlässlicher Wirtschaftsfaktor. Auch die während der Krise als systemrelevant angesehenen Berufe werden z.T. von Grenzgänger*innen ausgeübt. Zwar entstanden am Oberrhein nur vereinzelte Grenzstaus; das Vorzeigen einer Vielzahl notwendiger Papiere bei der Ein- und Ausreise wurde jedoch als störend empfunden, ebenso wie die Unterbrechung grenzüberschreitender ÖPNV-Linien. Jedoch waren bis Ende Juni Grenzgängerinnen und Grenzgänger in nicht höherem Maße als andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit betroffen.

Langfristig werden negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsregion Oberrhein befürchtet. Die meisten Zahlen beziehen sich auf die regionale bzw. Länder-Ebene und auf den Anfang der Krise. Besonders betroffene Sektoren sind demnach der Tourismus, die Gastronomie, der Einzelhandel und die Industrie (in Deutschland und der Schweiz). Noch nicht dokumentiert wurde in der Grenzregion der Umsatzverlust des Einzelhandels, der Gastronomie oder des handwerklichen Gewerbes aufgrund der eingeschränkten Freizügigkeit.

Derzeit ist es noch zu früh (Juli 2020), um die endgültigen Auswirkungen der Corona-Krise auf die Wirtschaft am Oberrhein zu messen. Bereits bekannt ist jedoch, dass staatliche Finanzhilfen eine wichtige Rolle für eine Milderung der wirtschaftlichen Verluste spielten.

Neben den bereits erwähnten Elementen war die grenzüberschreitende Mobilität stark eingeschränkt, sodass der Verkehr über die Grenze während der Krise stark gesunken ist.

Auswirkung auf den grenzüberschreitenden Zusammenhalt

Eine Koordination der Staaten und Regionen setzte hauptsächlich als Reaktion auf die Wiedereinführung der Grenzkontrollen ein, jedoch kann nicht von einer gemeinsamen Pandemiebekämpfung gesprochen werden. Nach der Ausgangssperre galten unterschiedliche Regelungen. Bereits vorhandene Rahmen und Vereinbarungen wurden nicht umgesetzt. Stattdessen wurden in der Not innovative Lösungen gefunden, um eine rasche gemeinsame Reaktion außerhalb des bestehenden Rechtsrahmens (z.B. in Form von zwischenstaatlichen Vereinbarungen bzw. mündlichen Absprachen) zu erzielen. Die politische Exekutive, Abgeordnete und grenzüberschreitende Gremien und ihre Experten, sowie der neu gegründete deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zeigten großes Engagement. Als besonders hilfreich erwies sich der Rückgriff auf bereits bestehende Netzwerke.

Durch den gelungenen Patiententransfer von Frankreich nach Deutschland und in die Schweiz konnte Vertrauen aufgebaut und die gegenseitige Solidarität gestärkt werden. Die bereits bestehende Arbeitsgruppe EPI-Rhin organisierte die grenzüberschreitende Nachverfolgung der Infektionsketten ab der dritten Maiwoche.

Das grenzüberschreitende Krisenmanagement zeichnete sich durch die Vernetzung von Einrichtungen und die Intensivierung von persönlichen Kontakten auf politischer Ebene aus. Die Mischung aus ad hoc- und digitaler



Arbeitsweise begann zunächst als Experiment und wurde ab Mai in der laufenden Zusammenarbeit weitergeführt und weiterentwickelt. Bei staatlichen Themen bestand die Notwendigkeit bilateraler Absprachen an einer Grenze. Hier war das Gebiet des Oberrheins nicht immer relevant. Die Einrichtungen in Kontakt mit den Bürger*innen (Infobest, Europäisches Verbraucherzentrum, Eurodistrikte, Frontaliers Grand Est...) leisten auch eine hervorragende Informationsarbeit und konnten die konkreten Hindernisse analysieren und Handlungsbedarf vorweisen.

Da das Leben am Oberrhein in allen Bereichen stark verflochten ist und mit Recht als „*Bassin de vie commun*“ (gemeinsamer Lebensraum) gelten kann, war eine Berücksichtigung der Lebensrealitäten bei der Bewältigung der Krise im gemeinsamen Lebensumfeld unerlässlich. Durch eine angemessene Vorbereitung auf eine gemeinsame und in höherem Maße integrierten Krisenreaktion im Falle einer nächsten Pandemie, soll dieser Aspekt zum Tragen kommen.



3.1.4. Die Folgen der Coronakrise für die Grenzregion Nordirland/Irland

Centre for Cross-Border Studies / CCBS

*Dr. Anthony Soares
Mark McClatchey
Anne-Laure Liardou*

Ziele der Untersuchung

Dieser Bericht bietet eine erste Abschätzung der Gesetzesfolgen der Coronavirus-Pandemie für die Grenzregion Nordirland/Irland sowie des Umfangs und der Effektivität der grenzübergreifenden kollaborativen Lösungswege bei der Eindämmung der Verbreitung des Virus. Dazu wird analysiert, was dies über den Umfang der Integration der Grenzregion Nordirland/Irland im Hinblick auf ihre Funktion als grenzüberschreitendes Gebiet, darüber wie die sozioökonomische Entwicklung von der Pandemie beeinflusst wurde, und ob dies Auswirkungen auf den Zusammenhalt in der Grenzregion hatte, aussagt.

Integration der Grenzregion Nordirland/Irland

Während der Pandemie gab es keine echten Grenzsicherungen zwischen Nordirland und Irland, obwohl die Polizei teilweise Reisemotive an oder nahe der Grenze, insbesondere in den Ferien, überprüft hat. Dennoch konnte das Konzept der „offenen Grenze“ weder einen erheblichen Rückgang des grenzüberschreitenden Verkehrs verhindern noch konnte es als absichtliche Behördenmaßnahme zur Behandlung der Grenzregion als funktionale oder integrierte Region ausgelegt werden. Die geografischen Realitäten auf der irischen Insel haben nicht notwendigerweise zu einer engen und dauerhaften Koordination seitens der beiden Regierungen geführt. Dadurch sahen sich schätzungsweise 23.000 bis 29.000 Grenzgänger(innen), Bürger(innen) und Unternehmen in der Grenzregion mit Verhandlungsdifferenzen bei der Einführung und Aufhebung staatlicher Gesundheitsmaßnahmen durch die Regierungen in Dublin und Belfast konfrontiert, während keines der beiden Maßnahmenpakete grenzüberschreitend durchgesetzt werden konnte. Lücken zwischen der Einführung und der anschließenden Aufhebung der staatlichen Gesundheitsmaßnahmen in den beiden Hoheitsgebieten auf der irischen Insel boten Bürger(innen) unbeabsichtigterweise die Gelegenheit, Dienstleistungen im jeweils anderen Hoheitsgebiet in Anspruch zu nehmen, die in ihrem eigenen Gebiet nicht mehr oder noch nicht verfügbar waren. Da die Maßnahmen nicht in wesentlichem Umfang grenzübergreifend umgesetzt wurden, blieb es somit größtenteils den Bürger(innen) überlassen, Eigenverantwortung zu beweisen und darauf zu verzichten, die Lücken in den Vorgehensweisen der Behörden in den beiden Hoheitsbezirken auszunutzen. Ferner führten unterschiedliche Vorgehensweisen wiederholt zu Ressentiments in einzelnen Gemeinden in der Grenzregion, da Bürger(innen) aus dem anderen Hoheitsbezirk auch weiterhin die Grenze überquerten. Auch hier ließen sich mitunter Verwirrung und das Gefühl, unfair behandelt zu werden, verzeichnen, da Grenzgänger(innen), die im Zuge der Pandemie arbeitslos wurden, feststellen mussten, dass sie keinen Anspruch auf bestimmte finanzielle Unterstützungsleistungen hatten.



Sozioökonomische Entwicklung

Die Art der Unternehmensdemographie in der Grenzregion Nordirland/Irland bringt es mit sich, dass sich hier erhebliche wirtschaftliche Folgen aus der Coronapandemie ergeben. Bedauerlicherweise würde dies eine Wiederholung früherer externer Schocks bedeuten, wie z.B. der internationalen Finanzkrise von 2008, von denen die grenzüberschreitende Region tiefer betroffen ist als viele andere Teile der irischen Insel, und von denen sich die Region länger als anderswo erholen muss. Während die drei Regionalversammlungen in Irland festgestellt haben, dass die Grenzregion besonders anfällig für wirtschaftliche Beeinträchtigungen infolge von Covid-19 ist, gab das Zentrum für Wirtschaftspolitik der Universität Ulster die Prognose ab, dass zwei der vier lokalen Regierungsbezirke in Nordirland, die die stärksten Einbrüche bei Bruttowertschöpfung und Beschäftigungszahlen erleben würden, in der Grenzregion zu finden seien.

Da hier Wirtschaftsaktivitäten wie Hotel- und Gastronomiedienstleistungen, Baugewerbe, Einzelhandel (Non-Food) und Herstellung stark vertreten sind, die aufgrund sozialer Distanzierungsmaßnahmen ein höheres Risiko für wirtschaftliche Einbrüche haben, wird der Arbeitsmarkt in der Grenzregion Nordirland/Irland zweifellos negativ betroffen sein. Die Unternehmen in der Grenzregion reagierten zudem besonders empfindlich auf die Unterschiede zwischen den beiden Hoheitsgebieten in Bezug einerseits auf die Lockerung der behördlichen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit und andererseits das Maß an Genauigkeit der den Fahrplänen beider Regierungen für die Erholungsmaßnahmen zugrundeliegenden Zeitplänen. Die Fähigkeit von Unternehmen auf der einen Seite der Grenze, wieder zu öffnen, wird von Unternehmen auf der anderen Seite, die dazu nicht in der Lage sind, als Wettbewerbsvorteil und als Beweis dafür gesehen, dass die eigene Regierung ihnen nicht die gleiche Unterstützung bietet.

Grenzüberschreitender Zusammenhalt

Während die Pandemie dazu geführt hat, dass der Grenzverkehr und das Angebot an grenzübergreifendem öffentlichen Nahverkehr stark zurückgingen und somit auch Grenzüberquerungen zu Arbeits- oder Studienzwecken sanken, führte das nicht notwendigerweise zu einer entsprechenden Reduzierung der Häufigkeit von Treffen grenzübergreifender Institutionen und Organisationen, die im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit tätig sind. Vielmehr berichteten grenzübergreifende Institutionen, dass die Häufigkeit der Treffen stieg, um die operativen Auswirkungen der Pandemie zu diskutieren; allerdings fanden diese Treffen online statt. Ein Teil dieser Institutionen und grenzübergreifenden Organisationen war außerdem in der Lage, die eigenen Aktivitäten rasch umzustellen, insbesondere in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen, um Bürger(innen) in der Grenzregion unmittelbar beim Umgang mit den Folgen der Pandemie zu unterstützen. Dies würde wohl bedeuten, dass Institutionen und Organisationen auf mittlerer und unterer Ebene, die bereits an grenzübergreifenden Kooperationen (die zu einem wesentlichen Teil EU-Subventionen erhalten) beteiligt sind, erhebliche Widerstandskraft bei der Aufrechterhaltung ihrer grenzübergreifenden Kommunikationskanäle sowie ihre Fähigkeit, praktische Unterstützung für Gemeinden in der Grenzregion zu leisten, unter Beweis gestellt haben. Obwohl die Gesundheitsministerien der beiden Hoheitsgebiete eine Absichtserklärung unterzeichnet haben, die als Rahmen für ein gemeinsames Vorgehen zur Bewältigung der Pandemie dient, gab es kaum Anzeichen für eine erfolgreiche gemeinsame Beschaffung von medizinischer Ausrüstung; außerdem hielten es die beiden Regierungen auch nicht für notwendig, eine Plenar- oder sektorale Sitzung des Nord-Süd-Ministerrats einzuberufen.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die derzeitige Pandemie hat den dringenden Bedarf an der Versorgung der Bürger und Bürgerinnen mit rechtzeitigen, deutlichen und zugänglichen Informationen zu den grenzübergreifenden Dimensionen der staatlichen Gesundheitsmaßnahmen in den beiden Hoheitsgebieten herausgestellt; dabei stehen insbesondere die Auswirkungen aller Unterschiede zwischen diesen Maßnahmen im Fokus. In diesem Zusammenhang wurde auch erneut deutlich, wie anfällig die Grenzregion bei Erschütterungen von außen ist und wie wichtig es ist sicherzustellen, dass die Region diesmal genug Aufmerksamkeit erhält, damit sie nicht länger als andere Regionen braucht, um sich zu erholen. Allerdings hat die Coronakrise auch gezeigt, dass Institutionen und Organisationen, die Erfahrung mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit haben, nicht nur widerstandsfähig, sondern auch in der Lage sind, schnell auf die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen im grenzübergreifenden Gebiet zu reagieren. Vielleicht hat die Krise vor allem die Notwendigkeit unterstrichen, Vorschläge für Maßnahmen oder Rechtsvorschriften, die im einen oder anderen Hoheitsgebiet umgesetzt oder eingeführt werden, grundsätzlich „Grenzeffekte-sicher“ zu machen, wodurch die Gesetzgeber ein klareres Verständnis ihrer grenzüberschreitenden Auswirkungen erhielten.



3.2 Dossier 2: Umsetzung und eventuelle Folgen der Nationalen Umwelt- und Raumplanungsvision (NOVI) aus euregionaler Perspektive

Dr. Vincent Pijnenburg
Martin Unfried
Saskia Bisschops

Einleitung

Das niederländische Umwelt- und Raumplanungsgesetz (*Omgevingswet*) ist ein umfassendes Gesetz, das 26 bestehende Regelungen und Gesetze für die Lebensumgebung zusammenfasst und aktualisiert. Die Umwelt- und Raumplanungsvision (*omgevingsvisie*) ist ein wichtiges Instrument, das diesem Gesetz Ausdruck verleiht. Die Umwelt- und Raumplanungsvisionen, die von der niederländischen Regierung, den Provinzen und Kommunen entwickelt werden, sollen für eine kohärentere Politik im Hinblick auf die physische Lebensumgebung sorgen. Die niederländische Regierung, die seit 2017 an der Entwicklung einer Nationalen Umwelt- und Raumplanungsvision („*Nationale Omgevingsvisie*“, NOVI) arbeitet, hat im Juni 2019 einen ersten Entwurf vorgestellt. Das NOVI betrifft die Raumplanung in den Niederlanden auf lange Sicht und wurde in einem offenen Prozess geschaffen, in dem die Bürgerbeteiligung eine wesentliche Rolle spielte. Erwartung zufolge wird die endgültige Fassung der NOVI im Herbst 2020 veröffentlicht.

Obwohl sich die NOVI auf ein bestimmtes Land konzentriert, heißt das natürlich nicht, dass Berücksichtigung der Lebensumgebung an der Grenze abrupt endet. In der NOVI spielt die grenzüberschreitende Raumordnung eine wichtige Rolle, da einerseits Anpassungen der physischen Lebensumgebung in den Grenzregionen Folgen für die physische Lebensumgebung im Nachbarland haben können und andererseits Zusammenarbeit zu qualitativ besseren Lösungen für Themen wie Infrastruktur, Energie, Natur und Wasser führen kann.

Ziel und Methode

Diese Untersuchung bewertet anhand des aktuellen Stands der Dinge, inwieweit die NOVI und die damit verknüpften Durchführungsmittel, z.B. die regionalen Umwelt- und Raumplanungsaufgaben (*omgevingsagenda's*) und die designierten „NOVI-Gebiete“, Chancen für eine bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf physischer Ebene schaffen. Dabei wurden Indikatoren wie die Beteiligung der Nachbarländer (zur Verbesserung der europäischen Integration), bestehende grenzüberschreitende Verwaltungsstrukturen innerhalb der Raumordnung, gemeinsame räumliche Aufgaben auf beiden Seiten der Grenze (zur Verbesserung der sozioökonomischen Wettbewerbsfähigkeit) und der Raum für die Entwicklung einer umfassenden grenzüberschreitenden Vision (als Voraussetzung für euregionalen Zusammenhalt) untersucht.

Da die niederländische Provinz Limburg von den beiden Nachbarländern quasi eingeschlossen ist, wurden die Grenzregionen Euregio Rhein-Maas-Nord und Euregio Maas-Rhein ausgewählt. Anhand von Dokumentenanalyse und eingehenden Interviews mit deutschen, niederländischen und belgischen Akteuren wurden Daten über die aktuellen Herausforderungen in der physischen Lebensumgebung dieser Grenzregionen und die möglichen Auswirkungen der NOVI darauf untersucht.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Sämtliche staatlichen Ebenen sind an der Gestaltung der physischen Lebensumgebung beteiligt. Auf europäischer Ebene wurden in den vergangenen Jahrzehnten diverse Richtlinien für die räumliche Gestaltung entwickelt, zum Beispiel im Bereich Naturschutz und Agrarpolitik. Diese europäische Raumpolitik wird vertikal umgesetzt. Jeder Mitgliedstaat hat ein eigenes Konzept, das sich an den unterschiedlichen Zielen und der jeweiligen Situation dort orientiert. Es mangelt allerdings an einer horizontalen Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten. Außerdem dienen EU-Richtlinien eher zur Überwachung, was nicht unmittelbar zur niederländischen Entwicklungsplanung passt.

Darüber hinaus wird das Thema der Raumordnung in den grenzüberschreitenden Netzwerken entlang der niederländisch-deutschen und niederländisch-belgischen Grenze eher stiefmütterlich behandelt. Das Thema spielt vor allem bei Projekten wie den Interreg-Projekten eine Rolle. Ein Beispiel ist der Bau eines grenzüberschreitenden Fahrradwegs. Im Zusammenhang mit der Raumordnung kommen Interviewpartner rasch auf konkrete Gebietsentwicklungspläne zu sprechen, wie die Umwidmung eines Industriegebiets. Gemeinsame Aktivitäten zur Entwicklung einer räumlichen Vision für Grenzregionen kommen fast nicht vor. Daher lassen sich auch nur wenige Beispiele nennen. Eine grenzüberschreitende Strategie für Wirtschaftsentwicklung wie den Wohnungsbau oder



die räumlichen Aspekte des Energiewandels sind im Prozess noch nicht berücksichtigt. Wirtschaftscluster (Landwirtschaft oder Industrie/Chemie) werden bisher nicht für Grenzregionen erläutert.

Als eine der möglichen Ursachen für die begrenzte grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird die Diskrepanz zwischen der Raumplanungskultur im Planungssystem der Niederlande und dem von Nordrhein-Westfalen genannt. Das niederländische System und damit auch die NOVI zeichnen sich durch einen universalen, informellen Charakter aus, der zur Beteiligung einlädt. Das Planungssystem in Nordrhein-Westfalen dagegen ist sektoral, hierarchisch und formell strukturiert. Die Raumordnungsstrategie in Deutschland lässt keine langfristigen Visionen zu. Das gilt auch für eine kreative Einbindung zum Beispiel der Bürger und Bürgerinnen. Alle beschränken sich auf ihre eigenen Befugnisse und Grundgebiete.

Das bedeutet allerdings nicht, dass es keine horizontale Zusammenarbeit gibt. Es gibt alle möglichen, vor allem sektoralen, grenzüberschreitenden Kooperationsgespräche, zum Beispiel über die Stromgebiete von Flüssen. Allerdings gibt es (noch) keine deutliche Verbindung zwischen den sektoralen GROS-Gesprächen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den bestehenden grenzübergreifenden Raumordnungsgremien, wie der Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission (DNLCRO) und den Euregios. Ferner finden die Gespräche in dieser Raumordnungskommission nicht auf struktureller Ebene statt, obwohl dies bei der Gründung 1967 so vereinbart wurde. Das bedeutet auch, dass das Gremium nur unzureichend für einen strukturellen Austausch zwischen den Beteiligten auf deutscher und niederländischer Seite der Grenze genutzt wird.

Da die Planungssysteme sich erheblich voneinander unterscheiden und die vorhandenen grenzüberschreitenden Raumordnungsgremien nicht optimal genutzt werden, sehen wir die NOVI vor allem als Chance für eine bessere „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ in der Raumplanung. Die Entwicklung einer gemeinsamen Vision geht eventuell noch einen Schritt zu weit. Die Zuweisung des NOVI-Gebiets Süd-Limburg kann dennoch in diesem Zusammenhang als interessantes Pilotprojekt erachtet werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die NOVI in den Nachbarländern bisher kaum bekannt ist. Vertreter aus den Nachbarländern waren nur sporadisch am Zustandekommen der NOVI in der Planungsphase beteiligt, in der zum Beispiel verschiedene Workshops abgehalten wurden. Diese Workshops dienten als Sammelstellen für Input und Ideen im Hinblick auf die NOVI. Unter anderem wurde einmalig ein solches Seminar für niederländische Akteure veranstaltet die sich für grenzüberschreitende Zusammenarbeit engagieren; ferner wurde einmalig ein Workshop für einerseits deutsche und niederländische Akteure sowie andererseits niederländische und belgische Akteure abgehalten. In der Entwicklungsphase der NOVI hat das niederländische Ministerium für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs die Staatskanzlei Nordrhein-Westfalens über den Fortschritt und die vorläufigen Pläne informiert. Die Staatskanzlei leitete diese Informationen an die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen weiter. Trotz dieser Versuche und der langen Vorbereitungszeit der NOVI, die übrigens durch die noch längeren Vorbereitungsphasen vieler deutscher Pläne übertroffen wird, stellen wir fest, dass die NOVI in den Nachbarländern der Niederlande noch nicht allgemein bekannt ist. Vor allem bei der Bürgerbeteiligung wurden Bürger und Bürgerinnen auf der anderen Seite der Grenze bisher nicht berücksichtigt.

Unsere Untersuchungen zeigen außerdem, dass es trotz der grenzüberschreitenden Ambitionen keine klare Vision über die weitere Umsetzung des Themas der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einschließlich eines Governance-Konzeptes, gibt. Für die Umsetzung der NOVI wurden diverse Umwelt- und Planungsagenden erstellt, unter anderem auch für Nord-Brabant und Limburg. Daraus wird allerdings noch nicht ersichtlich, welche Maßnahmen genau im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unternommen werden. Möglicherweise werden die grenzüberschreitenden Aspekte innerhalb der einzelnen entlang der Grenze gelegenen NOVI-Gebiete, unter anderem Süd-Limburg, aktiver behandelt. Das wurde zumindest als Ziel formuliert, aber im Wesentlichen hat es den Anschein, dass Themen in der physischen Lebensumgebung der Niederlande bevorzugt auf nationaler Ebene behandelt werden. Es gibt keine klare Rolle für grenzüberschreitende Arbeitsgruppen oder Organisationen. Bis heute konnten vorhandene Strukturen wie die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission keine besondere Rolle spielen. Entsprechend spielen die Euregios bisher nur eine begrenzte Rolle im Bereich der Raumordnung, obwohl sie die einzigen Akteure sind, die Strategien für die grenzüberschreitenden Gebiete entwickeln.

Mit anderen Worten: Die NOVI ist vorerst eine noch in der Entstehung begriffene Vision, die sich zwar dem Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widmet, an der die Nachbarländer bisher aber nur in begrenztem



Umfang beteiligt sind. Was noch fehlt, ist, dass die Beteiligten auf beiden Seiten der Grenze die eventuellen Chancen der NOVI für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erkennen und entsprechend konkrete strategische Ziele für die einzelnen Durchführungsinstrumente, wie die Umwelt- und Raumplanungsagenden, formulieren. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die NOVI tatsächlich für eine bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit sorgen kann. Das liegt einerseits an der unterschiedlichen Herangehensweise bezüglich der physischen Lebensumgebung der NOVI und des Planungssystems in Nordrhein-Westfalen und andererseits an den großen Problemen, die zum Beispiel im Bereich der Nachhaltigkeit, des Wirtschaftswachstums und des Bevölkerungsrückgang auf nationaler Ebene eine Rolle spielen.



3.3. Dossier 3: Ex-ante-Abschätzung der (potenziellen) Folgen des Strukturstärkungsprogramms zum Kohleausstieg in Deutschland für Grenzregionen

Folkert de Vries

Einführung

Am 3. Juli 2020 verabschiedete der deutsche Bundestag das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen und bestätigte so auch formal den Kohleausstieg in Deutschland¹⁵. Dementsprechend wurden erhebliche Subventionen für den strukturellen und sozioökonomischen Wandel von vier Regionen in Deutschland bereitgestellt, die wirtschaftlich und sozial von Braunkohle, ihrem Abbau und ihrer Verwendung abhängig, aber auch im Hinblick auf die Umwelt davon betroffen sind.

Eine dieser Regionen ist die Grenzregion „Rheinisches Revier“, die zwischen den Metropolregionen Aachen, Köln und Düsseldorf liegt. Sie umfasst die Gemeinden Düren, Euskirchen, Heinsberg, den Rhein-Erft-Kreis und den Rhein-Kreis Neuss, die Städteregion Aachen sowie die Stadt Mönchengladbach.

Das Förderungsprogramm für das Rheinische Revier wird von der Innovationsregion Rheinisches Revier GmbH (IRR) und der dazugehörigen Zukunftsagentur verwaltet. Am 12. Dezember 2019 veröffentlichte die IRR das *Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Zukunftsrevier 1.0* (WSP).¹⁶ Auf der Grundlage dieses Strategieplans konzentriert sich das WSP insbesondere auf spezifische Themencluster, die in sechs so genannten Revierknoten zusammengefasst sind.¹⁷

Politische Grundlage für die Auswahl der Projekte innerhalb der Cluster ist ein zweigleisiges Partizipationskonzept. Dieses Konzept umfasst Beratungsgespräche mit Fachleuten zu ausgewählten Themen von Regierungsorganisationen, Wissenszentren und Privatwirtschaft. In diesen Fachgesprächen wird die allgemeine Vision in konkrete Vorschläge umgesetzt, die den Bürgern und Bürgerinnen der Region anschließend über unterschiedliche Plattformen wie öffentliche Versammlungen und Online-Beratungen zugänglich gemacht werden. Für den Start des gesamten Programms wurden bereits 83 Projekte genehmigt.¹⁸

Grenzübergreifendes Rheinisches Revier?

Konzept

Im vorstehend beschriebenen Rahmen stellt sich bezüglich der Nähe zur niederländischen Grenze und des Umfangs des WSP (im Vergleich zu anderen Investitionsprogrammen in der Region) folgende Untersuchungsfrage: Wie wird sich das WSP auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wie gemeinsame Sonderplanung, gemeinsame wirtschaftliche Spezialisierung, bessere Koordination von Investitionsprogrammen und bessere Governance-Strukturen auswirken?

Dieses Dossier konzentriert sich auf den Einfluss des WSP auf die Grenzregion in der niederländischen Provinz Limburg, insbesondere Süd-Limburg. Angesichts des fortgeschrittenen Stadiums des WSP ist die Untersuchung im Rahmen dieser Analyse qualitativer Natur. In diesem Sinne stellt das Dossier eine Ex-ante-Abschätzung möglicher Folgen des WSP für Grenzregionen dar. Daher enthält es in erster Linie verschiedene Interviews, die mit beteiligten Parteien auf beiden Seiten der Grenze geführt wurden. Diese Analyse deckt die Konzeptphase, die Auswahl der ersten Projekte und die Zukunft des Programms ab. Im Zusammenhang mit den drei Themen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen werden in erster Linie Aspekte der sozioökonomischen/nachhaltigen Entwicklung und des euregionalen Zusammenhalts diskutiert, wobei grenzübergreifende Kooperation im Mittelpunkt steht.

15 Dieses Strukturstärkungsgesetz geht einher mit dem so genannten Kohleausstiegsgesetz. Siehe <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2525/252514.html>

16 Siehe: https://www.rheinisches-revier.de/media/wsp_1-o_web.pdf

17 Diese Themen umfassen: Agrarindustrie und Ressourcen, Energie, Industrie, Infrastruktur und Mobilität, Raumplanung und Infrastruktur, Innovation und Bildung. Siehe für weitere Informationen: <https://www.rheinisches-revier.de/themen/uebersicht>

18 Siehe: <https://www.rheinisches-revier.de/projekte>



Aktuell

Bisher haben die am WSP beteiligten Parteien alle grenzübergreifenden Ziele in ihrer Vision, im Beteiligungsprozess und bei der Auswahl ihrer Projekte vermieden. Im Visionsdokument zum WSP¹⁹ wird der internationale Kontext des WSP erwähnt. Allerdings sind diese wenigen Referenzen meistens nicht auf eine spezifische Grenzregion beschränkt²⁰, mit Ausnahme der Erwähnung der Mobilität als grenzübergreifendes Thema und der Stärke des Netzwerks der euregionalen Universitäten.²¹ Die IRR hat an den verschiedenen öffentlichen Beratungen keine Akteure aus Netzwerken der Grenzregion beteiligt; dies wurde auch in den Mitteilungen kaum erwähnt. Das spiegelt sich auch in der aktuellen Liste der 83 Projekte wider, die in dieser ersten Phase ausgewählt wurden, denn keines dieser Projekte hat eine wirklich grenzübergreifende Komponente.

Bei den Interviews mit verschiedenen beteiligten Parteien, die in die Gestaltung der Vision, die Einrichtung und Begleitung öffentlicher Beratung und die Auswahl von Projekten involviert waren, wurde deutlich, dass in dieser Frühphase des WSP alle Referenzen auf grenzübergreifende Zusammenarbeit vermieden werden mussten, um die fragile öffentliche Unterstützung nicht zu gefährden. Erschwerend kommt hinzu, dass im September 2020 im Rheinland Kommunalwahlen stattfinden. In diesem Kontext muss der Eindruck, dass Geld in andere Regionen abfließt, insbesondere solche auf der anderen Seite der Grenze, vermieden werden.

Ein weiteres Argument dafür, grenzübergreifende Komponenten aus dem WSP auszuschließen, sind die Schwierigkeiten, um interessierte Parteien jenseits der Grenze miteinzubinden. Das ist ein wiederkehrendes Thema bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Öffentliche Stellen und Projektträger erleben es allgemein als schwierig, die relevanten Parteien zu identifizieren und herauszufinden, wie sie sie zur Beteiligung animieren können. Darüber hinaus bestehen bei den innerhalb der IRR interviewten Parteien der Eindruck und die Befürchtung, dass das Einbinden von Partnern jenseits der Grenze, insbesondere Regierungsorganisationen, die Geschwindigkeit des Programms reduzieren könnte.

Die Zukunft

Die Interviewpartner aus der IRR erwähnten mehrfach, dass manche Themen, auf die sich das WSP konzentriert, langfristig zwangsläufig grenzübergreifende Komponenten haben, weil dies in ihrer Natur liegt bzw. sich daraus ergibt oder weil Fachwissen von jenseits der Grenze benötigt wird.

Ein sehr konkretes Beispiel betrifft Raumplanung, Infrastruktur und Mobilität. Die Verantwortlichen für dieses Cluster haben eine ausführliche Untersuchung zur räumlichen Planung in Süd-Limburg geplant, um die Ergebnisse spezifisch mit der laufenden Untersuchung über das Rheinische Revier zu verknüpfen. Ziel ist es zu gewährleisten, dass die Vision zu diesen Themen und den sich daraus ergebenden Projekten grundsätzlich in einem breiteren Kontext gesehen wird. Daher haben einige niederländische Regierungsorganisationen sich dem Forschungsprojekt für Süd-Limburg angeschlossen und sind somit (indirekt) am WSP beteiligt.

Diese grenzübergreifende Komponente umfasst auch weitere Themen, die denen aus den Energie- und Industrieclustern ähneln. In dieser Hinsicht bietet Süd-Limburg bestimmte einzigartige Vorteile (zum Beispiel Chemelot) oder Bereiche, in denen niederländische Grenzgemeinden als lebende Labore fungieren können (Austausch überschüssiger Energie und Wärme zwischen zwei Grenzstädten unter anderem).

In diesem Stadium ist aufgrund von Interviews mit relevanten Parteien in den Niederlanden anzumerken, dass diese Interessenvertreter, insbesondere die Provinz Limburg und die bedeutenden Städte in Süd-Limburg, sich bemühen, eine gemeinsame Strategie für die Beteiligung, die Einflussnahme, die Suche nach Kooperationspartnern und die Anpassung ihrer eigenen Richtlinien und Visionen im Hinblick auf das WSP zu finden. Die ersten Untersuchungen zu diesem Thema zeigen, dass es an effizienten grenzüberschreitenden Governance-Strukturen mangelt. Zukünftige Untersuchungen könnten sich auf die Entwicklung solcher Strukturen richten und inwiefern grenzüberschreitende sozioökonomische Visionen und Strategien eventuell daraus entstehen könnten.

¹⁹ Siehe: https://www.rheinisches-revier.de/media/wsp_1-o_web.pdf

²⁰ Ebd., S. 14, 37, 49, 50, 77.

²¹ Ebd.: S. 115 (Mobilität) und S. 96 (Universitäten).



3.4. Dossier 4: Die (Un-)Möglichkeit grenzüberschreitender Schulungsbudgets zur Bekämpfung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit?

Pieter van Goinga
Dr. Nina Büttgen

Definition des Problems

Dieses Dossier bewertet die Auswirkungen der europäischen und niederländischen Gesetzgebung und Politik in Bezug auf den Einsatz von Schulungen für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung in der deutsch-niederländischen Grenzregion. Es konzentriert sich auf die Rolle der SGAs (Service Grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung / Servicepunt Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling), die in der deutsch-niederländischen Grenzregion (in Süd-Limburg) angesiedelt sind. Dieses Dossier unterscheidet sich daher gewissermaßen von anderen grenzüberschreitenden Folgenabschätzungen. Es bewertet die Auswirkungen der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der ‚SGA-Politik‘ und der dazugehörigen Forderung nach der Durchführung von ‚Aktivierungsmaßnahmen in Form von Sachleistungen‘ (Schulungs-/Bildungsmaßnahmen zur Wiedereingliederung) in einem grenzüberschreitenden Rahmen. Dementsprechend analysiert sie das Vorhandensein von Faktoren, die den grenzüberschreitenden Zugang von Arbeitssuchenden in einer Euregio zur Schulungsmaßnahmen behindern können. Die Analyse ist auf der Grundlage der drei gemeinsamen Themen strukturiert.

Die ‚SGA-Politik‘

Förderung von Servicestellen für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung

Die Schaffung eines euregionalen Arbeitsmarktes ist ein zentrales Ziel in der langfristigen Strategie der Euregio Maas-Rhein.²² Lokale, regionale und überregionale Behörden und Partner haben ein starkes Interesse daran, ihre geographische Lage an der Grenze nicht als Zwang, sondern als Chance zu sehen, um Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Einklang zu bringen. Seit 2016 unterstützt die Zusammenarbeit im Rahmen der SGA-Struktur eine bessere Abstimmung von Arbeitsmarktangebot und -Nachfrage auf beiden Seiten der Grenze. In der Euregio Maas-Rhein gibt es derzeit zwei grenzüberschreitende Arbeitsvermittlungsdienste - SGA *Kerkrade-Herzogenrath* seit 2016 und SGA *Maastricht* seit 2018.²³ Das SGA-Konzept hat einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Partnern aus der Euregio und den Subregionen geschaffen - nämlich den Kommunen, den Service Desks für Arbeitgeber, die niederländische Ausführungsbehörde für Arbeitnehmersozialversicherungen (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, UWV), dem Flämischen Dienst für Beschäftigung und Berufsausbildung (VDAB), der deutschen Agentur für Arbeit und Jobcenter sowie den Wissenspartnern von EURES und den GrenzInfoPunkten (GIP).

Die Grundannahme hinter der SGA-Politik ist, dass ein transparenter, euregionaler Arbeitsmarkt zu einem international attraktiven Geschäftsklima und sozioökonomischen Vorteilen führt. Die Praxis zeigt, dass ein wichtiger erster Schritt darin besteht, dass eine gute grenzüberschreitende Informations- und Beratungsstruktur dazu beiträgt, Barrieren und Grenzen darzustellen und abzubauen. Neben den GrenzInfoPunkten (GIPs) stellen die SGAs daher einen logischen nächsten Schritt dar, indem sie dazu beitragen, Arbeitsangebot und -nachfrage in einem regionalen, grenzüberschreitenden Umfeld zuzuordnen und aufeinander abzustimmen.²⁴ Es ist daher nicht überraschend, dass es Pläne gibt, die strukturelle Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen

22 Siehe EMR 2020. Im Zusammenhang mit der EMR, „wenn wir Nordrhein-Westfalen, Flandern und Wallonien zu Süd-Limburg hinzufügen, gibt es nicht weniger als vier Millionen Einwohner und etwa 2,2 Millionen Arbeitsplätze innerhalb einer Stunde Fahrzeit“. Unter Bezugnahme auf L. Soete, Strategische Agenda Zuid-Limburg, ESZL, 2018, pp. 13-14; in D. Schneider und R. Corsius-Corvers, ‚Grenzarbeit/Grensarbeid - Euregionale Dienstverleningstructuur inbouw - AANZET VANUIT Zuid-Limburg‘, Positionspapier ‚Toekomst SGA Euregio Maas Rijn‘, Runder Tisch Ständiger Ausschuss für Innere Angelegenheiten, Den Haag, 4. März 2020, p. 3.

23 ‚Beide Projekte [SGA Herzogenrath-Kerkrade und SGA Maastricht] haben jeweils auf ihre Weise gezeigt, dass sie in der Lage sind, die Grenzen des euregionalen Arbeitsmarktes zu durchbrechen. Dies kommt den Arbeitgebern und ihrer Nachfrage nach kompetenten Mitarbeitern, den Bewohnern der Euregio - auch in Bezug auf Leistungen oder Unterstützung - und dem internationalen Geschäftsklima zugute. [...] Seit Beginn der SGAs wurden rund 3.000 ‚Bürger‘ durch Aktivitäten wie z.B. Workshops über grenzübergreifende Arbeitsmöglichkeiten informiert. Bis zu 550 Arbeitssuchende haben einen Arbeitsvertrag im Nachbarland abgeschlossen.‘ Positionspapier Toekomst SGA EMR, S. 2. Seit 2019 wird eine dritte SGA-Stelle an der belgisch-deutschen Grenze zwischen Kelmis-Aachen im Rahmen des Interreg-EMR-Projekts VA youRegion eingerichtet.

24 Positionspapier Zukunft SGA, 2020, S. 3.

(ÖAV) in den (grenzüberschreitenden) Regionen entlang der niederländischen und nordrhein-westfälischen Grenze auf diese Weise weiter zu stärken und zu vertiefen.²⁵ Darüber hinaus steht diese Politik im Einklang mit dem gemeinsamen europäischen Ziel eines hohen Niveaus von qualitativer Beschäftigung.²⁶

Hindernisse für grenzüberschreitende Ausbildungsmaßnahmen

Zur Stärkung der Kooperationsstrukturen der SGA ist es besonders wichtig, dass bei der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung die regulären Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik genutzt werden können.²⁷ Auch die Zuteilung einer Trainingsmaßnahme könnte somit Teil einer erfolgreichen Vermittlung sein. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Gesetzgebungen erweist sich der grenzüberschreitende Zugang zu Um-, Fort- oder Weiterbildung in der täglichen Arbeit der SGA-ServiceDesks jedoch als eher problematisch. Besonders schwierig scheint es zu sein, zweckmäßige nationale Fördergelder zur Finanzierung von schulischen Wiedereingliederungsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Kontext zur Verfügung zu stellen. Abbildung 4 gibt einen vereinfachten Überblick über die verschiedenen Ebenen, auf denen die (nationale) Gesetzgebung im Prozess der Arbeitsvermittlung als öffentliche Dienstleistung eine Rolle spielt.

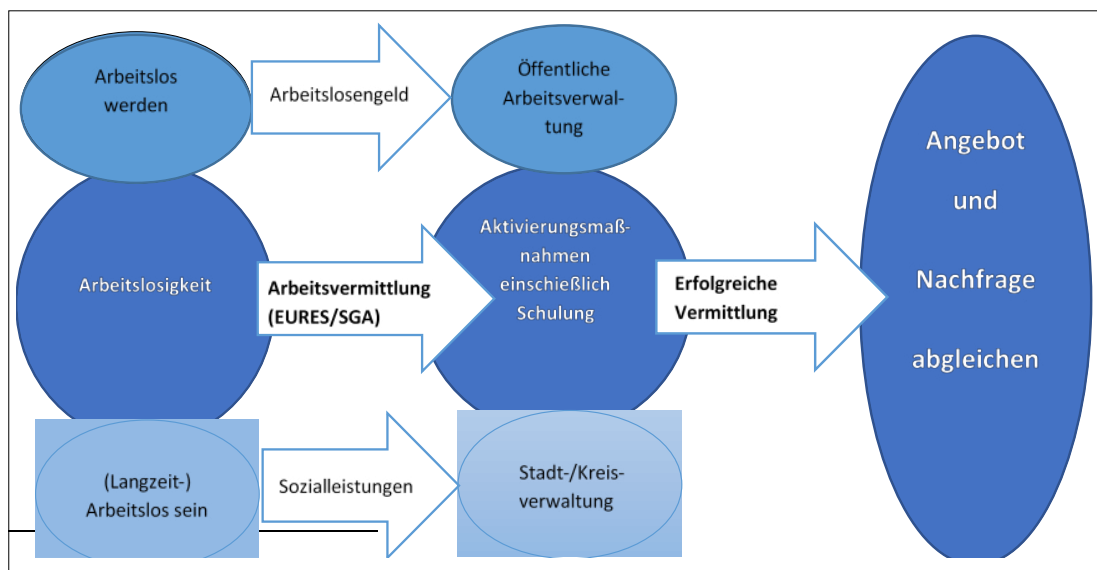


Abbildung 4: Die Rolle und Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Tatsächlich könnte die Lösung von erfahrenen rechtlichen und administrativen Barrieren dazu beitragen, diese euregionalen Arbeitsmarktdienste (noch) effektiver und deren Kooperationsstrukturen nachhaltiger zu gestalten. Wie jedoch insbesondere die SGA-Projektleiter von Maastricht und Kerkrade festgestellt haben:

„fehlt ein wichtiges Instrument, das nationale Ausbildungsfonds mit euregionalen und regionalen Ausbildungsfonds verbindet. Infolgedessen haben grenzüberschreitende Arbeitsmarktprojekte (ÖPP), die auf eine euregionale und regionale sektorale Entwicklung abzielen, keine Chance auf Erfolg, auch wenn sie eine wichtige Stärke im Hinblick auf die Nachhaltigkeit haben“.²⁸

Es wäre notwendig, die unterschiedlichen Arbeitsmethoden der verschiedenen beteiligten nationalen Arbeitsverwaltungen besser aufeinander abzustimmen, um den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten (Zuordnungsfunktion) im Nachbarland weiter zu erleichtern. Im Hinblick auf die sich derzeit verschlechternde

25 Siehe auch 'Grenzlandagenda 2019-2020'.

26 Die EU strebt auch eine verstärkte Zusammenarbeit an, „um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union gemäß Artikel 45 AEUV zu erleichtern“ (siehe Artikel 1 der EURES-Verordnung (EU) 2016/589). Siehe auch die EaSi-Verordnung (EU) 1296/2013 und den Europäischen Pfeiler der sozialen Rechte.

27 Vgl. Europäische Kommission, Thematisches Factsheet des Europäischen Semesters - aktive Arbeitsmarktpolitik, 11. November 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_nl.pdf

28 Positionspapier Zukunft SGA, 2020, S. 4.



Arbeitsmarktsituation im Zuge der Coronavirus-Pandemie und als Folge des dadurch ausgelösten Lockdowns könnte eine Stärkung dieser Zuweisungsfunktion besonders wünschenswert sein.

Untersuchungsergebnisse

Innerhalb der gewählten regionalen Abgrenzung - der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland in Süd-Limburg - beschränkt sich die Studie (weiter) auf Arbeitssuchende, die Arbeitslosengeld beziehen²⁹, und auf die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen bei der Koordinierung von grenzüberschreitender Schulung. Die Forschungsmethodik umfasste eine Literaturrecherche und Interviews.

Die Komponente der sozioökonomischen Entwicklung spielt in diesem Dossier eine wichtige Rolle. Schließlich könnte die Stimulierung der interregionalen Mobilität von (künftigen) Grenzgängern/ Schulungsvermittlungen effektiv zu den gemeinsamen europäischen Zielen einer hohen Beschäftigungsquote und der Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit - insbesondere in grenzüberschreitenden Gebieten (z.B. Euroregionen) - beitragen. Grenzüberschreitende Koordination und interregionale Abstimmung von Angebot und Nachfrage in Bezug auf Berufsbildungsmaßnahmen liefern daher die Benchmarks für die Bewertung niederländischer und deutscher regionaler Arbeitsmarktzahlen und grenzübergreifender Daten (soweit sie in dieser Spezifität vorliegen). Diese erste Analyse kann allerdings nur eine Momentaufnahme/einen ersten Eindruck von den Arbeitsmarktpotenzialen vermitteln, die durch die Ermöglichung einer effizienten ‚Zuordnungsfunktion‘, d.h. der Vermittlung von Arbeitssuchenden in grenzüberschreitend verfügbare Trainingsmaßnahmen, gewonnen werden können. Sie bietet eine fruchtbare Grundlage für weitere Untersuchungen.

Im Hinblick auf das Ziel der europäischen Integration ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (einschliesslich des Rechts, Grenzen zu überschreiten, um Arbeit zu finden) ein zentrales Prinzip in diesem Dossier. Sie ist eine der Grundfreiheiten, die konstitutiv für das EU-System/Binnenmarkt sind, und darf daher nicht eingeschränkt werden, es sei denn aus außergewöhnlichen Gründen der öffentlichen Ordnung. Sie ist auch konstitutiv für die Idee der Abstimmung von Arbeitsangebot und -Nachfrage auf einem euregionalen Arbeitsmarkt. Der Idealfall für einen solchen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt - und für die effektive Nutzung des Rechts auf Freizügigkeit bei der Arbeitssuche (Perspektive der Arbeitssuchenden) - wäre also, dass auch der Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen (wie Trainingsmaßnahmen zur Wiedereingliederung) über die Grenze hinweg ungehindert möglich sein müsste. Einerseits sollte dieser Zugang nicht durch Hindernisse vereitelt werden, die unbeabsichtigt durch (die Auswirkungen der) nationalen Aktivierungsmaßnahmen selbst geschaffen werden. Andererseits darf der Zugang zu solchen Bildungsmaßnahmen über die Grenze hinweg nicht zum Verlust von Sozialversicherungsansprüchen, insbesondere von ehemaligen Grenzarbeitern, führen (Auswirkungen der Verordnung (EU) 883/2004). Das Dossier bewertet, inwieweit diese Kriterien im niederländisch-deutschen Kontext als erfüllt (oder nicht erfüllt) angesehen werden können, einschliesslich Verweise auf die einschlägige EU-Rechtsprechung (Fall ITC, C-208/05). Eine Reihe von rechtlichen Faktoren und Verwaltungspraktiken scheinen derzeit der Verwirklichung dieses Ideals der „grenzüberschreitenden Arbeitsmarktaktivierung“ im Wege zu stehen.

Im Hinblick auf den euregionalen Zusammenhalt analysiert das Dossier zuguterletzt Art und Umfang der grenzüberschreitenden Koordinierung von Aktivierungsmaßnahmen in Form von Sachleistungen. Eine gut funktionierende Koordination der Zuteilung von Arbeitssuchenden/Schulungsmaßnahmen erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen öffentlichen Arbeitsverwaltungen, und lokalen und regionalen Behörden auf beiden Seiten der Grenze. Die Diskussion berührt auch Fragen der Zertifizierung und der mit einer solchen Zertifizierung beauftragten Stellen sowie die Qualifikation der Ausbilder. Auf der Grundlage einer Reihe informeller Interviews mit Experten auf diesem Gebiet (EURES, SGA) konnte die Untersuchung schließlich auch heikle Aspekte in Bezug auf das (politisch) sensiblere Thema der Finanzierung des grenzüberschreitenden Zugangs zu Aktivierungsmaßnahmen/Wiedereingliederung ans Licht bringen.

29 Eine weitergehende Untersuchung zur Zielgruppe der arbeitssuchenden Sozialhilfeleistungsempfänger geht über den Rahmen dieser Forschung hinaus. Dies schließt jedoch nicht aus, dass einige allgemeine Schlussfolgerungen über den grenzüberschreitenden Zugang zu schulischen Wiedereingliederungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsvermittlung möglicherweise nicht auch für diese Zielgruppe gelten.



3.5. Dossier 5: Die Gesetzesfolgen der geplanten deutschen Grundrente für Grenzregionen

Dr. Bastiaan Didden

Pim Mertens

Einleitung

Das Thema einer „angemessenen Altersvorsorge“ erhält zurzeit auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene Aufmerksamkeit von Politikern und Entscheidungsträgern. Das ist auch in Deutschland der Fall, wo in den vergangenen Jahren diverse Maßnahmen ergriffen wurden, um die Altersvorsorge zu verbessern. Die aktuellste Maßnahme, die in diesem Zusammenhang erwähnenswert ist, ist der im Juli 2020 vom deutschen Bundestag verabschiedete Gesetzentwurf, der die so genannte Grundrente ab dem 1. Januar 2021 möglich macht.³⁰ Die Grundrente ist im Grunde eine Ergänzung zur gesetzlichen Rente (im Rahmen der Rentenversicherung), die in Deutschland ausbezahlt wird. Die Höhe der gesetzlichen Rente in Deutschland basiert auf dem Versicherungszeitraum (Beitragsjahre), und den Beiträgen, die ein*e Arbeitnehmer*in eingezahlt hat und die von der Höhe des Lohns abhängen.³¹ Diese Systematik kann dazu führen, dass Arbeitnehmer*innen mit einer langen Beschäftigungshistorie, aber einem geringen Arbeitseinkommen, eine niedrige gesetzliche Rente erhalten.³² Mit der Grundrente - einer der Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung von 2018 - will die deutsche Regierung für eine „stärkere Anerkennung der Lebensleistung“ sorgen³³

Aufbau des Dossiers: Thema „Europäische Integration“ steht im Mittelpunkt

Das vorliegende Dossier ist eine Ex-ante-Bewertung der Grundrente. Dabei wurden die allgemeinen Voraussetzungen sowie die grenzübergreifenden Aspekte spezifisch berücksichtigt. Das Thema „Europäische Integration“ steht hier im Mittelpunkt, d.h. dass überprüft wurde, inwiefern bei der Erstellung des Gesetzentwurfs die Gesetzesfolgen der Grundrente für die Grenzregion berücksichtigt wurden. Anhand einer ersten Bewertung der Voraussetzungen, die gelten, um für die Grundrente in Betracht zu kommen, wurde auch überprüft, was die Grundrente eventuell für die sozioökonomische Entwicklung und den Zusammenhalt in der Grenzregion bedeuten kann. Der Begriff der Grenzregion ist in diesem Dossier relativ frei gefasst: Denn darunter sind die ehemaligen Grenzgänger*innen zu verstehen, die in den Niederlanden oder Belgien leben und in Deutschland gearbeitet haben.

Kurze Zusammenfassung der Grundrente

Die Grundrente und ihre Voraussetzungen werden anhand des Grundrentengesetzes im Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (SGB VI) umgesetzt. Dadurch wird der Umstand, dass die Grundrente keine separate Leistung, sondern eine Ergänzung der Rentenversicherung ist, deutlich hervorgehoben: Denn im vorgenannten SGB VI wird (auch) die Rentenversicherung reglementiert.³⁴ Eine der wichtigsten Voraussetzungen, um Anspruch auf die Grundrente erheben zu können, ist, dass der/die Empfänger*in „über viele Jahre hinweg versichert“ gewesen sein muss. Das bedeutet, dass mindestens ³³ Grundrentenzeiten in Deutschland erreicht wurden. Um für den kompletten Zuschlag in Betracht zu kommen, müssen 35 Grundrentenzeiten erreicht worden sein. Außer der vorgeschriebenen Dauer des Versicherungszeitraums muss die Grundrente unter Berücksichtigung ihres Ziels auch an das verdiente sowie an das aktuelle Einkommen anknüpfen. Um Anspruch auf die Grundrente erheben zu können, muss der Wert der Entgeltpunkte mindestens 30% und höchstens 80% des durchschnittlichen Bruttoeinkommens betragen.³⁵ Bei der Auszahlung der Grundrente wird auch geprüft, ob der Empfänger noch weitere Einkünfte hat, die dazu führen könnten, dass der dem Empfänger zustehende Betrag der Grundrente

30 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), *BT-Drs.* 19/18473 (Gesetzentwurf).

31 Bei der Berechnung der Höhe der gesetzlichen Rente in Deutschland spiegelt sich dies in den so genannten „Entgeltpunkten“ wider. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass eine Sozialhilfeleistung in Form der Grundsicherung im Alter in Anspruch genommen werden kann, wenn das Einkommen unter dem Existenzminimum liegt. Der Gesetzentwurf, der die Einführung der Grundrente regelt, enthält unter anderem auch eine Beihilfe zur Grundsicherung im Alter; siehe Gesetzentwurf, *BT-Drs.* 19/18473, S. 25.

32 Zur Erinnerung: Der erste Rentenbaustein (die gesetzliche Rente) ist in Deutschland der „dominante Baustein“, was bedeutet, dass die meisten Einwohner(innen) Deutschlands im Hinblick auf ihre Altersvorsorge von der gesetzlichen Rente in Deutschland abhängig sind.

33 Gesetzentwurf, *BT-Drs.* 19/18473, S. 1.

34 Die Liste der Zulagen im SGB VI wird daher um § 76g ergänzt.

35 Gesetzentwurf, *BT-Drs.* 19/18473, S. 23.



reduziert wird. Eine nähere Auseinandersetzung mit der Berechnungssystematik der Grundrente geht über den Zweck dieser Zusammenfassung hinaus; allerdings sollte erwähnt werden, dass die Grundrente - je nach Situation - zu einer Einkommenssteigerung von über 400 Euro pro Monat führen kann.

Europäische Integration: Wurden Grenzen berücksichtigt?

Die Grundrente wendet sich also an langjährig versicherte Personen - insbesondere Frauen, die aufgrund eines niedrigen Durchschnittseinkommens eine niedrige gesetzliche Rente erhalten.³⁶ Das bedeutet, dass auch Grenzgänger die vorstehend beschriebenen Anforderungen erfüllen müssen. Im Hinblick auf EU-Recht sind hier keine spezifischen Ausnahmen festzustellen. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Grundrente auch von Personen „auf der anderen Seite der Grenze bezogen werden kann“. In einer relativ frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses wurde in einer Studie des Fachbereichs Europa im deutschen Bundestag bereits untersucht, ob die Grundrente „exportiert“ werden kann. In der Studie wird anhand der Merkmale der Grundrente angegeben, dass die Grundrente aufgrund der Beitragsunabhängigkeit genauso wie die gesetzliche Rente in Deutschland im Wesentlichen von Verordnung (EG) Nr. 883/2004 abgedeckt ist.³⁷ Das heißt, dass die Grundrente auch auf der anderen Seite der Grenze bezogen werden kann. Die Erläuterung zum Gesetzentwurf selbst geht allerdings nicht explizit darauf ein.

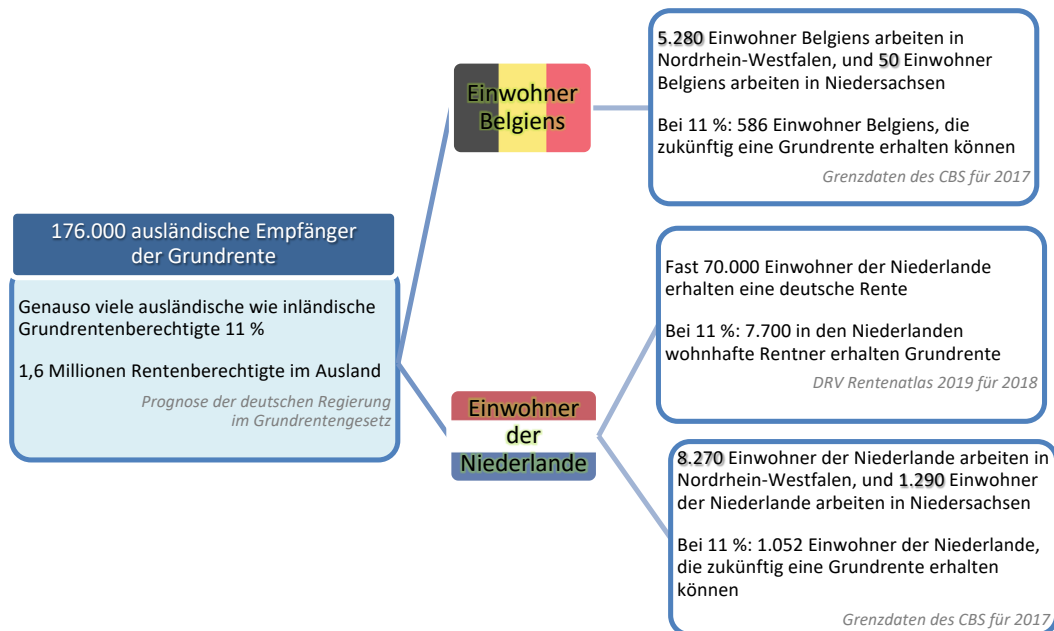


Abbildung 5: Prognose über derzeitige und potenzielle ausländische Grundrentenberechtigte

Für den Bezug der Grundrente ist auch die Anwendung von Steuerabkommen zu berücksichtigen. Anpassungen an solche Abkommen sind im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Grundrente genauso behandelt wird wie die gesetzliche Rente in Deutschland. Für die Anwendung des Steuerabkommens zwischen Deutschland und den Niederlanden bedeutet das, dass aufgrund von Artikel 17 Absatz 1 prinzipiell das Wohnland zur Steuererhebung befugt ist. Für die Anwendung des Steuerabkommens zwischen Deutschland und Belgien bedeutet das, dass aufgrund von Artikel 19 Absatz 3 prinzipiell das Quellenland zur Steuererhebung befugt ist.

36 Diese Zielgruppe wird im Gesetzentwurf ausdrücklich genannt, *BT-Drs. 19/18473*, S. 27.

37 Fachbereich Europa (Bundestag), *Ausarbeitung: Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut im Lichte des unionsrechtlichen Exportgebots von Leistungen der sozialen Sicherheit*, 2019, <<http://www.bundestag.de/resource/blob/669656/do2032ebbe6d4e08a525f3f9de4c123d/PE-6-047-19-pdf-data.pdf>>, S. 32. Die Merkmale der Grundrente wurden anhand von Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geprüft, wo „Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ erwähnt werden.



Die Zahl der (ehemaligen) Grenzarbeiter*innen, die die Grundrente erhalten wird, lässt sich nur schwer abschätzen. Ob und inwieweit ein Grenzgänger Grundrente erhält, hängt natürlich davon ab, ob er die Voraussetzungen für die Grundrente erfüllt. Der Betrag der Grundrente, der schließlich ausgezahlt wird, hängt auch vom Einkommen des ehemaligen Grenzgängers ab. Dafür sind allerdings ausführlichere Statistiken notwendig, die derzeit noch nicht vorliegen. Dennoch lässt sich eine erste Prognose (siehe Abbildung 5) anhand der Prognosen der deutschen Regierung im Grundrentengesetz,³⁸ der Grenzdaten des niederländischen Zentralen Amts für Statistik (CBS)³⁹ und des Rentenatlasses der Deutschen Rentenversicherung (DRV) für 2019 vornehmen.⁴⁰

Für ehemalige Grenzgänger ist es wichtig, dass ihre Einkünfte der DRV bekannt sind, die für die Umsetzung der Grundrente verantwortlich ist.⁴¹ Die Frage, die sich - vor dem Hintergrund des Verwaltungsaufwands - stellt, ist ob ehemalige Grenzgänger diesbezüglich selbst aktiv werden und die DRV proaktiv informieren müssen. Aus einer Website der DRV, die Informationen zur Grundrente bietet, geht hervor, dass die DRV in dieser Angelegenheit offenbar selbst die Initiative ergreift.⁴²

Trägt die Grundrente zur sozioökonomischen Entwicklung in der Grenzregion bei?

Im Beschluss der deutschen Regierung von November 2019, mit dem der Gesetzgebungsprozess eingeleitet wurde, steht, dass die Bekämpfung der Altersarmut ein wichtiges/primäres Ziel der Grundrente sein soll.⁴³ Dieses Ziel wird im Gesetzentwurf, der im Juli 2020 verabschiedet wurde, nicht mehr ausdrücklich genannt. Stattdessen ist angegeben, dass es insbesondere das Ziel der Grundrente ist, „das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und den Sozialstaatsgedanken bei einer Zielgruppe zu stärken“.⁴⁴ Angesichts der Verlagerung des Schwerpunkts beim Ziel und der strengen Voraussetzungen für die Grundrente ist in erster Linie davon auszugehen, dass die Grundrente keinen wesentlichen Beitrag zum Einkommensniveau der ehemaligen Grenzgänger und somit auch nicht zur sozioökonomischen Entwicklung in der Grenzregion leistet. Diese Gesetzesfolgen für Grenzregionen können nur anhand einer Ex-Post-Abschätzung im Rahmen einer Beobachtung angemessen erfasst werden.

38 Gesetzentwurf, *BT-Drs.* 19/18473, S. 29 und S. 59. Hier wurden Grenzgänger allerdings nicht gesondert behandelt.

39 Enthalten in der Datenbank „Grensdata“ (Grenzdaten) des CBS:
<https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/dataset/22027NED/table?ts=1594905725337>.

40 Deutsche Rentenversicherung, Rentenatlas 2019: Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends, <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/Rentenatlas/2019/rentenatlas_2019_download.pdf?__blob=publicationFile&v=6>, S. 14. Daten über Belgien sind im Rentenatlas leider nicht enthalten, was eventuell daran liegt, dass dort im Vergleich mit den im Rentenatlas berücksichtigten Ländern relativ wenige Personen leben, die Bezüge aus der deutschen Rentenversicherung erhalten.

41 Siehe § 97a Abs. 3 SGB VI.

42 Zur Informationsseite der DRV siehe hier <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/grundrente/grundrente_faq_liste.html#d6607877-2849-469d-9f00-54f97a14706f>; insbesondere ist die Frage „Was geschieht mit ausländischem Einkommen? Wird auch das angerechnet?“ zu beachten.

43 Siehe: Koalitionsbeschluss 10. November 2019, abrufbar unter <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-11-10_Grundrente_Koa_Beschluss.pdf>

44 Gesetzentwurf, *BT-Drs.* 19/18473, S. 56.



3.6. Dossier 6: Folgen der Dezentralisierung der sozialen Sicherheit für Grenzregionen - Fallstudie zur Jugendfürsorge in den Niederlanden⁴⁵

Dr. Nina Büttgen
Aleyna Hezer
Pim Mertens

Einleitung

Bei diesem Dossier handelt es sich um eine Ex-post-Bewertung der Auswirkungen des niederländischen Jugendgesetzes (*Jeugdwet*) von 2015 auf die Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland. Genauer gesagt wird untersucht, welche Folgen die durch dieses Gesetz ausgelöste Dezentralisierung für den grenzüberschreitenden Kinderschutz und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hatte. Die Auswirkungen der Gesetzgebung werden vor dem Hintergrund der Ziele der europäischen Integration, der nachhaltigen/sozialen wirtschaftlichen Entwicklung und des euregionalen Zusammenhalts bewertet. Im letzteren Fall dient das Gebiet der Euregio Maas-Rhein (grenzüberschreitendes Gebiet zwischen Deutschland, den Niederlanden und Belgien) als Fallstudie.

Dezentralisierung der niederländischen Jugendhilfe

Das Jugendgesetz (*Jeugdwet*) ist in den Niederlanden seit dem 1. Januar 2015 in Kraft (Bulletin der Gesetze und Dekrete, 2014, 105). Dieses Gesetz wurde konzipiert, um die Probleme seines Vorgängers zu lösen. Von 2005 bis 2014 basierte das niederländische System der Jugendhilfe auf dem Jugendhilfegesetz (*Wet op de jeugdzorg*), während verschiedene andere Komponenten der Jugendhilfe auch durch das Krankenversicherungsgesetz (*Zorgverzekeringswet*) und das Gesetz über außergewöhnliche Krankheitskosten (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*) abgedeckt wurden. Das Jugendgesetz von 2015 sollte das Jugendfürsorgesystem vereinfachen, indem die verschiedenen Komponenten, die auf verschiedene Arten von Vorschriften verteilt waren, in einem einzigen Gesetz gebündelt wurden, um es effektiver und effizienter zu gestalten. Damit sollte der Fragmentierung der niederländischen Jugendhilfe (u.a. Zugang zu diesen Diensten, provinziell finanzierte Jugend- und Bildungshilfe, Betreuung von Jugendlichen mit leichter Lernbehinderung, psychische Betreuung von Jugendlichen, Jugendschutz und Jugendrehabilitation) ein Ende gesetzt werden.⁴⁶

Mit dem Inkrafttreten des Jugendgesetzes im Jahr 2015 wurde ein schrittweiser Ansatz zur Gestaltung eines stärker integrierten Systems durch Dezentralisierung eingeleitet.⁴⁷ Die Kommunen würden ein einziges Budget aus dem Kommunalfonds der niederländischen Regierung erhalten, um die Teilnahme an der Gesellschaft im breiten zu fördern.⁴⁸ Dennoch gab es bald neue Kritikpunkte - diesmal als Folge der Dezentralisierung (z.B. finanzielle Defizite auf kommunaler Ebene und anhaltend lange Wartelisten). Nach einem Bericht des niederländischen Inspektorats für Gesundheit und Jugendhilfe über die Unzulänglichkeiten der Jugendbetreuung (2019) hat die niederländische Regierung kürzlich die Novellierung des Jugendgesetzes eingeleitet.

Grenzüberschreitende Impaktstudie

Wiederholte Bürgeranfragen, die bei den GrenzInfoPunkten (GIPs)⁴⁹ - einem Netz von Informationsstellen für Grenzpendler entlang der niederländischen Grenze - eingegangen sind, sowie ITEMs eigene Kasuistik zeigen, dass es Probleme beim Zugang zu Jugendbetreuungsdiensten im Nachbarland gibt.⁵⁰ Das Dossier untersucht daher die Rolle der Gesetzgebung bei grenzüberschreitenden Problemen mit dem Zugang zu Jugendhilfeleistungen im Nachbarland. Im Einklang mit einschlägigen Fallanfragen liegt der Schwerpunkt auf der Situation an der deutsch-niederländischen Grenze.

45 An den Forschungsarbeiten für die grenzüberschreitende Folgenabschätzung des ITEM sind jedes Jahr auch Studierende beteiligt. Das Jugendbetreuungsossier wurde von A. Hezer, einem BA-Studenten der Fachhochschule Zuyd im dritten Jahr, unterstützt und mitverfasst, der im Frühjahr/Sommer 2020 ein sechsmonatiges Praktikum am ITEM absolvierte.

46 So wurden auch der Jugendschutz und die Jugendrehabilitation in das einheitliche Jugendgesetz mitaufgenommen. Friele et al., 2019, 10.

47 „Die Dezentralisierung der Jugendhilfe auf die Kommunen wird laut Begründung vom Gesetzgeber als eine der Voraussetzungen für die Behebung der Defizite gesehen.“ Friele et al., 2019, 10. Erläuterung zum niederländischen Jugendgesetz, 1 Juli 2013.

48 Die Dezentralisierung übertrug den Kommunen neben der Jugendfürsorge auch die Verantwortung für die Sozialhilfe und die Pflege von Langzeitkranken und älteren Menschen.

49 Siehe www.grenzinfo.eu.

50 Siehe Adamsky (2019): https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/adamsky_winterswijk_municipality.pdf.



Darüber hinaus ist es wichtig zu untersuchen, welche Konsequenzen die Übertragung der Verantwortung für die Durchführung der Jugendhilfe auf die Gemeinden für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hatte. Diese Frage setzt jedoch voraus, dass eine bestimmte Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen niederländischen Behörden und ihren Kollegen auf der anderen Seite der Grenze bereits vor 2015 stattgefunden haben muss. Deshalb bietet sich die Euregio Maas-Rhein (EMR) als Fallstudie an, in der bereits seit 1999 eine strukturierte Zusammenarbeit in Form der Arbeitsgruppe „Euregionale Jugendkooperation“ (Euregionale Samenwerking Jeugd) stattfindet. Auf der Grundlage einer Literaturrecherche, eines Fragebogens und informeller Gespräche mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe Euregionale Zusammenarbeit untersuchten die Autoren daher, wie sich das niederländische Jugendgesetz auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Jugendbereich in der EMR ausgewirkt hat.

Auswirkungen des niederländischen Jugendgesetzes auf die europäische Integration

Durch das Jugendgesetz 2015 ist die Rechtslage für die Erbringung von Jugenddienstleistungen in grenzüberschreitenden Fällen sicherlich nicht einfacher geworden. Diese Komplexität scheint oft zu überspielen, dass es in vielen Fällen um die Frage geht, wer die Kosten trägt. Im Hinblick auf die Grundsätze der europäischen Integration ist der Maßstab für die Bewertung der grenzüberschreitenden Auswirkungen das ‚Ausmaß, in dem Familien, die in Grenzregionen leben, ungeachtet der Tatsache, auf welcher Seite der Grenze sie leben, uneingeschränkter Zugang zu angemessenen Jugend(gesundheits)versorgungsleistungen (einschließlich der Erstattung von Behandlungskosten) haben können‘.

Für ein besseres Verständnis der rechtlichen Verflechtungen hilft es, zwischen verschiedenen Komponenten der Jugendfürsorge zu unterscheiden (siehe Tabelle 3 unten). Tatsächlich unterscheidet sich die Definition von Jugendhilfe (und welche Dienstleistungen sie beinhaltet) von Land zu Land. Je nachdem, welche Interessen untersucht werden (z.B. die der betroffenen Familien oder die der zuständigen/kooperierenden Behörden), stellt die Analyse unterschiedliche rechtliche Aspekte in den Vordergrund. Dementsprechend ist es hilfreich, die analytische Unterscheidung zwischen der Jugendhilfe (für Kinder in Not, Vernachlässigung, Missbrauch usw.) einerseits und der Jugendgesundheitsfürsorge oder genauer gesagt der jugendpsychologischen Versorgung (psychologische Behandlung von Kindern) andererseits zu treffen. Aus rechtlicher Sicht ist die Jugendhilfe Teil des internationalen Privatrechts (wie z.B. die Brüsseler IIA-Verordnung⁵¹), was bedeutet, dass das nationale Recht eine vorherrschende Rolle spielt, abgesehen von der Frage welches nationale Recht zur Anwendung kommt. Die jugendpsychiatrische Versorgung, d.h. die psychologische Behandlung von Kindern und Jugendlichen, ist vielmehr Teil der Gesundheitsversorgung.⁵² In diesem Fall können zwei EU-Rechtsvorschriften (Verordnung (EG) 883/2004⁵³ und Richtlinie 2011/24/EU⁵⁴) Anwendung finden. Dies bedeutet, dass der Zugang zur Gesundheitsversorgung grundsätzlich im Rahmen der Ausübung der europäischen Grundrechte der Freizügigkeit möglich ist, auch für Grenzarbeiter*innen und deren Familienangehörige.

51 Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (bekannt als „Brüsseler IIA-Verordnung“), Artikel 61 regelt das Verhältnis zwischen dieser Verordnung und dem Haager Übereinkommen von 1996 über die elterliche Verantwortung und den Schutz von Kindern.

52 Die Weltgesundheitsorganisation definiert die primäre Gesundheitsversorgung als „einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz für Gesundheit und Wohlbefinden, der sich auf die Bedürfnisse und Präferenzen von Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften konzentriert. Sie befasst sich mit den breiteren Determinanten der Gesundheit und konzentriert sich auf die umfassenden und miteinander verbundenen Aspekte der physischen, psychischen und sozialen Gesundheit und des Wohlbefindens.“
See: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>

53 VERORDNUNG (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit („EU-Koordinierungsverordnung“).

54 RICHTLINIE 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung („EU-Patientenrechtsrichtlinie“).



Tabelle 3: Geltende Gesetzgebung für grenzüberschreitende Jugendfürsorge D-NL

Gesetzgebungsniveau	Jugendhilfe (internationale Zivilrecht)	Gesundheitsfürsorge für Jugendliche (soziale Sicherheit)
EU & international	Brüssel IIa-Verordnung Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern von 1996/55	EU-Koordinierungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 883/2004) Patientenrichtlinie 2011/24/EU
Deutschland	SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	SGB V - Leistungskatalog gesetzliche Krankenversicherungen
Niederlande	Jugendgesetz	Jugendgesetz (fällt nicht unter Vo. (EG) Nr. 884/2004)

Das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung im zuständigen Staat (hier: Beschäftigungsland) hängt jedoch stark von der Ausgestaltung des Sozialversicherungsschutzes im Einzelfall und der tatsächlichen Inanspruchnahmeabsicht (bezüglich der Inanspruchnahme der Behandlung im Nachbarland) ab.⁵⁶ Es hängt daher von den individuellen Umständen einer bestimmten grenzüberschreitenden Familiensituation (und ihrem jeweiligen Krankenversicherungsschutz) ab, ob Zugangsrechte und Leistungen grenzüberschreitend gewährt werden können oder nicht. Neben dieser faktischen Abhängigkeit scheint durch die jüngste Gesetzesänderung in den Niederlanden eine weitere Hürde hinzugekommen zu sein: Das niederländische Jugendgesetz fällt nicht in den Geltungsbereich der EU-Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherheit (Nr. 883/2004). Die Familien von Grenzgängern können daher besondere Schwierigkeiten haben, Zugang zu (oder vielmehr den fehlenden) Zugang zu (d.h. die Erstattung der Kosten für) eine angemessene Versorgung zu erhalten, wenn die Niederlande in einer grenzüberschreitenden Situation der zuständige Mitgliedstaat sind.⁵⁷ In diesem Falle bleiben die bestehenden europäischen Koordinierungsregeln, die den Zugang zu Versorgungsleistungen in einem anderen Mitgliedstaat klären sollen, unanwendbar - zumindest wenn es um die psychiatrische Versorgung von Jugendlichen geht, da sie durch die Änderung der niederländischen Jugendfürsorgegesetzgebung praktisch außer Kraft gesetzt wurden.

Auswirkungen auf den euregionalen Zusammenhalt

Darüber hinaus wurde bisher keine nennenswerte grenzüberschreitende Rechtswirkung festgestellt. Stattdessen sind durch die Dezentralisierung praktische/administrative Gewinne zu verzeichnen. Im letzten Abschnitt des Dossiers wird analysiert, welche Auswirkungen das Jugendgesetz auf die seit mehr als 20 Jahren bestehende euregionale Jugendkooperation in der EMR hat.

Seit 2015 tragen die niederländischen Gemeinden die finanzielle Verantwortung und die letztendliche Verantwortung für das Wohlergehen der Jugendlichen. Die Kommunalverwaltung ist somit zu einem Primärversorger/‘Dienstleister der ersten Reihe‘ aufgestiegen und hat auch die Rolle der Fallaufnahme vom *Bureau Jeugdzorg* (Jugendhilfbüro) übernommen. Folglich traten neue Akteure auf kommunaler Ebene (zuständig für die Jugendhilfe in Süd-Limburg) in den Rahmen der euregionalen Jugendzusammenarbeit ein.

Bereits vor 2015 hatten die Mitglieder der euregionalen Zusammenarbeit erkannt, dass die bestehenden rechtlichen Unterschiede zwischen den drei Jugendsystemen zu groß oder zu komplex waren, um sie zu lösen.⁵⁸

55 Eine umfassende Übersicht über die europäischen und internationalen Pflichten der Mitgliedstaaten (UN, Europarat, EU) beim Kinderschutz bieten die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Europarat: Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich der Rechte des Kindes. Luxemburg, 2015, S. 263-271:
https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_NLD.pdf (5. August 2020)

56 Adamsky (2019).

57 In einigen Fällen könnte die EU-Patientenrichtlinie eine alternative Lösung bieten, aber nur, wenn das Kind in Deutschland versichert ist.

58 Im Jahr 2015 gab es jedoch offenbar den Versuch, einen Pakt zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland auszuarbeiten, der einige grundlegende Vereinbarungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Jugendbereich festlegt. Ein Mitglied der Arbeitsgruppe Euregionale Zusammenarbeit berichtete, dass dieser Versuch offenbar daran scheiterte, dass sich die rechtlichen Unterschiede als zu groß erwiesen, um durch einen solchen Pakt überbrückt zu werden.



Um dennoch zu einem *modus operandi* zu gelangen, sind innerhalb der Kooperationsstruktur ein zielorientierter Pragmatismus (das Ziel des Kinderschutzes steht in jedem Fall an erster Stelle) und gegenseitiges Lernen gewachsen.⁵⁹ Dies sind wesentliche Gründe, warum die Mitglieder der Arbeitsgruppe die euregionale Jugendkooperation sehr schätzen und insgesamt als gut funktionierend beurteilen. Tatsächlich haben die jüngsten Gesetzesänderungen und die sich daraus ergebenden Kompetenzverschiebungen auf niederländischer Seite offenbar zu einem (noch) pragmatischeren, inhaltsorientierten Ansatz bzw. einem gemeinsamen Verfahren für die Behandlung grenzüberschreitender Fälle in der EMR geführt, das auf persönlichen Beziehungen und Vertrauen aufbaut: „Niemand ist gegangen, aber neue [Akteure] sind hinzugekommen. [...] Die Entscheidungsfindung ist dadurch einfacher geworden.“ (frei übersetzt)⁶⁰ Für die niederländische Seite wurde betont, dass derzeit „maßgeschneiderte Lösungen“ in der Fallarbeit Vorrang genießen wäre insbesondere auch der Tatsache zu danken, dass es nur wenige grenzüberschreitende Fälle pro Jahr gibt. Die euregionalen Partner begrüßen auch praktische Lösungen in Fällen, in denen man der Meinung ist, dass in niederländischen Grenzgemeinden mit einem größeren Budget mehr möglich ist als in Grenzgemeinden mit einem kleineren Budget.

59 Regelmäßiger Wissens-/Erfahrungsaustausch und gegenseitige Workshops kennzeichnen die Euregionale Zusammenarbeit, die das ganze Jahr über alle zwei Jahre stattfindende Expertenkonferenzen und regelmäßige Arbeitsgruppentreffen auf verschiedenen Verwaltungsebenen abhält.

60 Interview mit dem Vertreter der städtischen Jugendhilfe Süd-Limburg.



4. Verzeichnis der Wissenschaftler(innen)

Saskia Bisschops (Dossier 2)

Doktorandin, Open University
NEIMED

Dr. Nina Büttgen (Dossier 4 und 6)

Postdoktorandin, ITEM

Dr. Bastiaan Didden (Dossier 5)

Postdoktorand, ITEM

Eva Dittmaier (Dossier 1 - Oberrhein)

Projektmitarbeiterin, Euro-Institut

P. van Goinga (Dossier 4)

Externer Doktorand, ITEM
Dozent, Fontys

Aleyna Hezer (Dossier 6)

Studentin ZUYD - ITEM-Praktikantin

Clarisse Kauber (Dossier 1 - Oberrhein)

Referentin für Studien, Euro-Institut
(Gründerinstitut TEIN)
Politikwissenschaften, grenzübergreifende
Kooperation

Anne-Laure Liardou

(Dossier 1 - Grenzregion Nordirland/Irland)

Master-Studentin SciencesPo Straßburg - CCBS-
Praktikantin

Saskia Marks (Dossier 1 - Euregio Maas-Rhein)

Master-Studentin Juristische Fakultät, UM -
studentische Hilfskraft ITEM

Mark McClatchey

(Dossier 1 - Grenzregion Nordirland/Irland)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, CCBS

Pim Mertens (Dossier 5)

Wissenschaftlicher Koordinator und Doktorand

Prof. Dr. Vincent Pijnenburg (Dossier 2)

Lektor für grenzübergreifende
Unternehmensentwicklung, Fontys
Angewandte Forschung zu grenzübergreifender
Kooperation, urbane Planung

Dr. Anthony Soares

(Dossier 1 - Grenzregion Nordirland/Irland)

Direktor Centre for Cross Border Studies / CCBS
(TEIN-Mitglied)

Grenzübergreifende Kooperation im Rahmen des
Belfaster Karfreitagsabkommens und
EU-Kohäsionspolitik

Dr. Peter Ulrich (Dossier 1 - deutsch-polnische Grenzregion)

Europa-Universität Viadrina Zentrum B/ORDERS
IN MOTION (TEIN-Mitglied)

Leibniz-Institut für Raumbezogene
Sozialforschung

Martin Unfried (Dossier 1 und 2)

Leitender Wissenschaftler und „Entgrenzer“,
ITEM (TEIN-Mitglied)

EU-Umweltpolitik und regionale &
grenzübergreifende Europapolitik

Folkert de Vries (Dossier 3)

Externer Doktorand, ITEM

Louise Weber (Dossier 1 - Oberrhein)

Master-Studentin Université de Strasbourg/
Universität Passau - Praktikantin Euro-Institut

Mit Dank an die Arbeitsgruppe

Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen:

Dr. Nina Büttgen - ITEM

Michael Dejozé - Euregio Maas-Rhein

Maja Ročak - NEIMED

Martin Unfried - ITEM

Johan van der Valk - CBS

Pascal Vossen - ITEM



Anhang - Die Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM als Handlungsgrundlage: Rückblick auf die Folgemaßnahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen der Jahre 2016 bis 2019

Eine der Hauptaufgaben von ITEM besteht darin, im Jahresrhythmus Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen durchzuführen. Mit diesen grenzübergreifenden Folgenabschätzungen will ITEM Einblicke in die Auswirkungen neuer Gesetzgebung und Politik auf Grenzregionen bieten und zeigen, wie bestehende Gesetzgebung und Politik Grenzregionen beeinflussen. Seit der Gründung im Jahr 2015 hat ITEM effektiv fünf dieser Folgenabschätzungen durchgeführt. Die aktuelle Version liegt nun vor. Der erfolgreiche Abschluss dieser Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzungen ist vor allem der Arbeit von Forschern der Universität Maastricht (und beteiligter Partnerinstitute) zurückzuführen, die damit einen wertvollen wissenschaftlichen Beitrag zu den Auswirkungen von Gesetzgebung und Politik auf Grenzregionen leisten.

Darüber hinaus beschränken sich die Auswirkungen und der Erfolg der ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen nicht nur darauf, einen nützlichen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion über Grenzregionen zu leisten. Die ITEM Bewertung von Grenzeffekten richtet sich insbesondere auch an politische Entscheidungsträger auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, die Entscheidungen über Grenzregionen treffen. Die Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung trägt zur politischen Diskussion bei, da sie die Feststellung bestehender oder zukünftiger Folgen für Grenzregionen unterstützt. In diesem Rahmen stellte auch der Bericht von 2019 eine zuverlässige Grundlage für weitere Maßnahmen und Forschung im Hinblick auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität und Kooperation dar.

Ein Meilenstein für die Aktivitäten von ITEM im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen war die Erstellung eines Dokuments mit dem Titel „Leidfaden zur Folgenabschätzung für Grenzregionen“ (*leidraad grenseffecten*) im Jahr 2019. Dieses Dokument wurde gemeinsam von mehreren niederländischen Ministerien unter Leitung des niederländischen Ministeriums für Inneres und Königsbeziehungen verfasst. 2019 wurde das Dokument auf der offiziellen Website des Innenministeriums als Ergänzung zum niederländischen Integrierten Folgenabschätzungsrahmen (IAK) für Politik und Gesetzgebung veröffentlicht (siehe Abbildung 6).⁶¹

An die Veröffentlichung dieser Richtlinien schlossen sich politische Maßnahmen an. Bisher ist die Anwendung dieser Richtlinien freiwillig. Den einzelnen Ministerien steht es frei, ob sie eine Folgenabschätzung für Grenzregionen zu einem spezifischen Gesetzesvorschlag aufnehmen oder nicht. Am 6. Juni 2020 wurde ein Antrag des niederländischen Parlamentsmitglieds Van der Molen (u.a.) mit einer Mehrheit der Plenarstimmen angenommen, in dem die niederländische Regierung aufgefordert wurde, die Leitlinien zu den Folgen für Grenzregionen zwingend in den niederländischen Integrierten Folgenabschätzungsrahmen aufzunehmen.⁶² Somit wäre es möglich, dass die ITEM Leitlinien in naher Zukunft wesentlicher Bestandteil des offiziellen Integrierten Folgenabschätzungsrahmens sein werden.⁶³ Dies könnte auch die erste offizielle Voraussetzung für einen EU-Mitgliedsstaat sein, eine Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen vorzuschreiben.

61 Siehe <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.

62 Siehe: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z10007&did=2020D21672>

63 Parlamentsdrucksache über grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Staatssekretärs für innere Angelegenheiten und die Beziehung zum Königshaus vom 3. Juli 2020, 2020-0000385347.

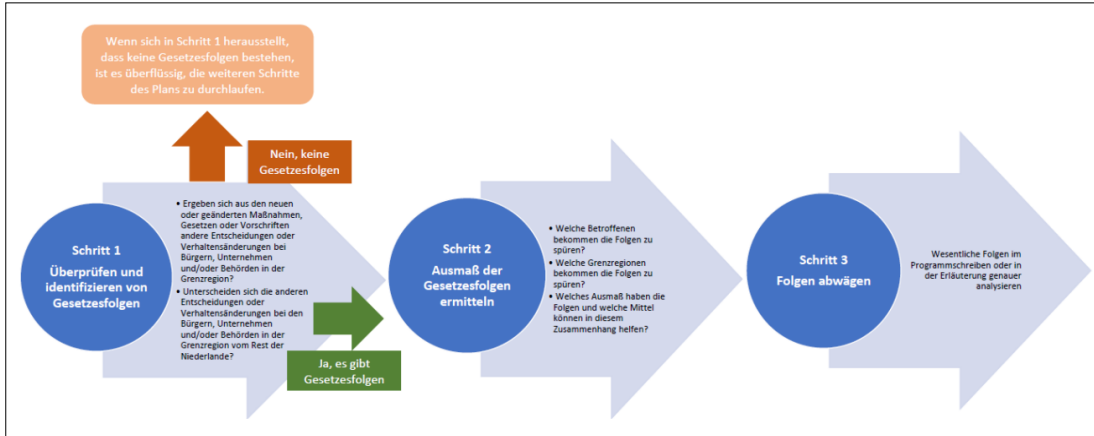


Abbildung 6: Richtlinien zur Folgenabschätzung für Grenzregionen (leidraad grenseffecten) der niederländischen Regierung, IAK 2019.

Auf dem Konzept des ordnungspolitischen ITEM-Ansatz zur Regierungsarbeits entstand ein Artikel für das demnächst erscheinende Handbuch über Gesetzesfolgenabschätzung, das von Prof. Eduardo Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa) herausgegeben wird. Dieser Artikel wird 2020 von Springer im Buch „Territorial Impact Assessment“ veröffentlicht, das von Eduardo Medeiros herausgegeben wird.⁶⁴

Als eine offizielle Veranstaltung um Rahmen der Europäischen Woche der Regionen und Städte in Brüssel veranstaltete ITEM gemeinsam mit den Partnerinstituten aus dem TEIN-Netzwerk einen Workshop zur Folgenabschätzung, bei dem auch die ersten Ergebnisse der Untersuchung zu den Gesetzesfolgen der Coronakrise für Grenzregionen diskutiert wurden.

Zum ersten Mal seit der Einrichtung der jährlichen Gesetzesfolgenabschätzung präsentiert ITEM bei seiner diesjährigen Jahreskonferenz 2020 die Ergebnisse des ersten gemeinsamen europäischen Folgenabschätzungsprojekts. In der ersten Jahreshälfte untersuchte ITEM zusammen mit drei weiteren Forschungsinstituten, die sich auf Grenzregionen konzentrieren (Euro-Institut Kehl, Centre for Cross-border Studies in Nordirland und B/ORDERS IN MOTION-Center der Viadrina-Universität in Frankfurt a.d. Oder), in einer gemeinsamen Studie die Gesetzesfolgen der Bewältigung der Coronakrise in den einzelnen Ländern für bestimmte grenzüberschreitende Gebiete.

Die Ergebnisse dieser Analyse werden in den Niederlanden bereits erwartet. Angesichts der Historie erfolgreicher Forschungs dossiers zu gesundheitlichen und sozialen (rechtlichen) Themen wird die ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen im Bereich der grenzübergreifenden als Positivbeispiel angeführt. Die Quelle Europa decentraal ist eine Wissensplattform, auf der Fragen zu EU-Recht und Gesetzgebung durch lokale und regionale Behörden in den Niederlanden beantwortet werden. Niederländische Gemeinden werden darauf hingewiesen, dass es „sehr wichtig wäre, diese Informationen bei der Entwicklung oder Verbesserung von Gesundheitsdienstleistungen in Grenzregionen“ zu berücksichtigen; das gilt auch für neueste Studie zu den Gesetzesfolgen der Coronakrise und die Abschätzung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen unter diesen außergewöhnlichen Bedingungen.⁶⁵

Die Bewertungen für 2017 und 2018 haben eine breite Grundlage für Maßnahmen geschaffen. Nicht nur die Dossiers zur sozialen Sicherheit führten zu Folgemaßnahmen. Beispielsweise lieferte das ITEM dem Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Entsenderichtlinie einen Beitrag. Im Fall des Dossiers über unterschiedliche Renteneintrittsalter sahen sich belgische Grenzgänger, die in den Niederlanden arbeiteten, im Fall von Arbeitslosigkeit im Alter von 65 Jahren mit einer finanziellen Lücke konfrontiert, die auf das spätere

64 E. Medeiros (Hrsg.), Territorial Impact Assessment, Springer International Publishing, 2020 (demnächst): <https://www.springer.com/de/book/9783030545017>.

65 Siehe <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-stand-van-zaken-op-het-gebied-van-grensoverschrijdende-samenwerking-in-de-zorg/> (abgerufen am 02. August 2020).



Renteneintrittsalter in den Niederlanden zurückzuführen ist. Der belgische Gesetzgeber korrigierte dies im Dezember 2018 und machte es möglich, dass betroffene Arbeitnehmer auch nach Erreichen des 65. Lebensjahres Arbeitslosengeld erhalten konnten (Koninklijk Besluit d.d. 12. Dezember 2018). Das ITEM hat auch Folgeaktivitäten im Hinblick auf die soziale Sicherheit von Nichtstandardarbeit in grenzüberschreitenden Situationen entwickelt. Der Ständige Ausschuss für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (SZW) des Senats des niederländischen Parlaments sandte im Sommer 2019 ein Schreiben an den niederländischen Sozialminister, in dem er die Regierung um die Behandlung konkreter grenzüberschreitender Probleme bat, mit denen speziell Grenzgänger im täglichen Leben konfrontiert sind. Der Ausschuss warnt z.B. vor der mangelnden grenzüberschreitenden Koordination zwischen Sozialversicherungs- und Steuersystemen. Die grenzüberschreitende Folgenabschätzung des ITEM hat das Rückgrat dieses Plädoyers gebildet. Darüber hinaus entschied die Abteilung für Verwaltungsgerichtsbarkeit des niederländischen Staatsrats, dass die Verweigerung des Zugangs von Grenzgängern zu DigiD eine Diskriminierung darstellt. Dieser Gerichtsfall, der mit Hilfe des ITEM-Kompetenzzentrums vorbereitet wurde, trug direkt dazu bei, dass die niederländische Regierung ihre Zugangspolitik zu öffentlichen Online-Diensten überprüfte.

Darüber hinaus trug die Rechtsanalyse zum Gesetzesvorschlag von 2017 zur deutschen Pkw-Maut, die ein Dossier der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen formte, insbesondere zur Entscheidung der niederländischen Regierung bei, beim Gerichtshof der Europäischen Union gemeinsam mit Österreich eine Klage gegen Deutschland einzureichen. Gemäß der Analyse von ITEM urteilte der EuGH dementsprechend, dass die Infrastrukturabgabe in Kombination mit der Entschädigung von Kfz-Besitzern, die in Deutschland gemeldet sind, für die Kfz-Steuer eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Nationalität darstellt und gegen die Prinzipien des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs verstößt (Rechtssache C-591/17, Österreich gegen Deutschland).

2018 stellte ITEM weiterhin in einer Folgenabschätzung für das deutsche Baukindergeld (Eigenheimzulage für Immobilienkäufer) fest, dass es wahrscheinlich ist, dass Grenzgänger, die in Deutschland arbeiten, aber im Ausland leben, Anspruch auf diese Zulage haben. Im Juli 2019 wandte Pascal Arimont, ein belgisches Mitglied des EU-Parlaments, sich mit einer ähnlichen Frage, die auf derselben Annahme beruhte, an die Kommission (E-002147-19). Hintergrund war, dass die Kommission am 7. März 2019 entschieden hatte, eine begründete Stellungnahme an Deutschland zu senden, um auf die Weigerung der deutschen Regierung zu reagieren, Grenzgängern einen anderen Vorteil zu gewähren, nämlich die Wohnungsbauprämie (eine Immobilienzulage). Die Frage, ob diese Zuschüsse auf Grenzgänger ausgeweitet werden können, auch wenn sich die Immobilie außerhalb Deutschlands befindet, wurde zum Gegenstand der Prüfung.

Neben dem politischen und praktischen Follow-up hat auch die Methodik der grenzüberschreitenden Folgenabschätzung des ITEM an Bekanntheit gewonnen. Als eifriger Befürworter regelmäßiger, grenzspezifischer Bottom-up-Folgenabschätzungen hat das ITEM seine Unterstützung zum Ausdruck gebracht und den Bedarf an mehr grenzüberschreitenden Folgenabschätzungen in den Niederlanden bei mehreren niederländischen Ministerien zum Ausdruck gebracht.⁶⁶ Die Generaldirektion Regional- und Stadtpolitik (GD Regio) der Europäischen Kommission hat das ITEM in ihrer Mitteilung „Stärkung der EU-Grenzregionen“ (September 2017) bereits früh als bewährte Praxis anerkannt. Seither arbeitet das ITEM mit der Europäischen Kommission und anderen EU-Institutionen⁶⁷ und auf nationaler Ebene mit der niederländischen Regierung an der Entwicklung einer Methodik zur grenzüberschreitenden Folgenabschätzung.⁶⁸

66 M. Unfried und L. Kortese, „Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation“ in: J. Beck (Hrsg.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe*, EUROCLIO Bd. 107, Peter Lang, Brüssel, 2019, S. 463-481.

67 N. Büttgen, „Cross-border impact assessment: a bottom-up tool for better regulation and more cohesion“ in „Blížej Brukseli“ („Closer to Brussels“) - Sonderheft zur grenzübergreifenden Kooperation, E-Magazin der Region Malopolska (PL) Brüsseler Büro, Nr. 26, S. 10-13: https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26._closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation.

68 TEIN-ITEM Workshop zur Folgenabschätzung für Grenzregionen (mit besonderem Augenmerk auf der Bewältigung der Coronakrise) im Rahmen der (Web-)Sitzungen des Tags der offenen Tür der GD Regio im Oktober 2020. Präsentation von M. Unfried „Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment“ bei der TEIN-Jahreskonferenz „Assessing impact across borders“ (einschließlich des Jährlichen Brüsseler Politikseminars des Centre for Cross Border Studies), Brüssel, 10. Oktober 2019.



Darüber hinaus wurden die bei der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM angewendete Methodik sowie die Ergebnisse der einzelnen Dossiers 2019 bei verschiedenen Veranstaltungen präsentiert. Präsentationen wurden unter anderem bei der CESC 10, der Internationalen Konferenz zum 10. Geburtstag von CESC in Budapest, bei Treffen mit Vertretern der niederländischen Regierung und der flämischen Verwaltung, während des Tags der offenen Tür der GD Regio, bei einer Konferenz, die vom Euroinstitut in Kehl veranstaltet wurde, bei einem Treffen für Vertreter des EU-Parlaments, bei einem Workshop von ESPON zur Interreg Gesetzesfolgenabschätzung in Porto, und bei Treffen mit Vertretern des NRW-Landtags und des Benelux-Parlaments gegeben. Die Zahl der Veranstaltungen war aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung von Covid-19 in 2020 stark reduziert. Dazu zählte auch eine Präsentation bei der ERSA Web-Konferenz „Räumliche Herausforderungen für die Neue Welt“ (zuvor ERSA Kongress über territoriale Zukunft in Bolzano) im August.⁶⁹ Trotz restriktiver Umstände lud die Euregio Maas-Rhein (EMR) ITEM ein, Ende Oktober bei der Hauptversammlung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ-EMR) die neuesten Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen zu präsentieren, die bereits einen fruchtbaren Boden für die Vorbereitung der nächsten Erhebungsrunde zu potenziellen Themen für den kommenden Forschungszyklus 2021 bietet.

Schließlich ist es im Hinblick auf das bevorstehende wichtige Wahljahr 2021 erwähnenswert, dass ITEM sich außerdem auch der Ex-ante-Feststellung von Folgen geplanter Rechtsvorschriften und politischer Maßnahmen für Grenzregionen widmet. Um zu ermitteln, ob eine Vorschrift oder Maßnahme bestimmte Auswirkungen auf Grenzregionen hat, hat ITEM eine Quickscan-Methode erarbeitet. Diese kann angewendet werden, um abzuschätzen, in welchem Umfang ein bestimmtes Thema im Hinblick auf Gesetzesfolgen für Grenzregionen näher analysiert werden muss. 2017 führte ITEM zwei Quickscans durch. Ein Quickscan galt dem niederländischen Koalitionsvertrag, der andere befasste sich mit den Folgen der Erhöhung des niedrigen Mehrwertsteuersatzes in den Niederlanden für Grenzregionen. Wie die ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von 2018 zeigt, wurden zwei Themen dieser Quickscans (d.h. die Erhöhung des niedrigen Mehrwertsteuersatzes und das Experiment zum legalen Cannabis-Anbau) tatsächlich in Dossiers behandelt.⁷⁰ Kürzlich führte der niederländische Staatssekretär für Finanz-, Steuer- und Zollverwaltung Vrijlbrief als Reaktion auf eine Parlamentsanfrage die Studie von ITEM an, um seine Schlussfolgerung zu unterstützen, dass minimale Effekte zu erwarten seien und keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Auch in Zukunft will ITEM die Auswirkungen internationaler, europäischer, nationaler und regionaler Rechtsvorschriften und politischer Maßnahmen in ihren Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen thematisieren. Das Kompetenzzentrum plant ferner, die Methodik der Folgenabschätzung und des Quickscans weiterzuentwickeln, und freut sich auf die Zusammenarbeit mit Partnern, beteiligten Parteien und Forschern.

69 M. Unfried, L. Kortese, A. Bollen-Vandenboorn und N. Büttgen, „Cross border impact assessment: practice and experiences“, (ursprünglicher Beitrag zur Sondersitzung „Analysing and solving problems of European cross-border regions“).

70 Parlamentsdrucksache Beantwortung von Fragen aus dem Parlament zur Umsatzsteuersenkung in Deutschland des Staatssekretärs Finanzen - Steuerbarkeit und Finanzamt vom 07. Juli 2020, 2020-0000385347.



ITEM ist eine Initiative der Universität Maastricht (UM), des Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), der Zuyd Hogeschool, der Stadt Maastricht, der Euregio Maas-Rhein (EMR) sowie der (Niederländischen) Provinz Limburg.

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadresse:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht, Niederlande

Besuchsadresse:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht, Niederlande

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/>

www.maastrichtuniversity.nl/item

