

# Die vergessene Integration – Grenzräume als Gegenstand und Herausforderung rechtswissenschaftlicher Forschung

*Nikolaus Marsch & Alexander Kratz*

## *Abstract*

Rückweise wird seit Jahrzehnten versucht, eine vertiefte Kooperation deutscher und französischer Behörden in den Grenzräumen anzuschließen – per völkerrechtlichen Verträgen und europäischen Verordnungen, selbst per Verfassungsänderung. Doch diese finden auf dem Untergrund steter Rechtsunsicherheit kaum Halt. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht steckt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fest. Zurückzuführen ist dies auf die ihr strukturell inhärente juristische Komplexitätsüberforderung. Impulsgeberin könnte und müsste daher die Verfassungsrechtswissenschaft sein, die sich bislang jedoch primär auf die Beschreibung des Phänomens beschränkt. Inspiration für den Entwurf neuer staatsrechtlicher Modelle bieten könnten französische Experimentierklauseln, das sogenannte Cross-Border Facilitation Tool, Regulatory Sandboxes und das Konzept eines öffentlichen Kollisionsrechts.

## *1. Einleitende Problemskizze*

Die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration weist aus Sicht der Rechtswissenschaft einen weißen Fleck auf – nämlich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Während die supranationale Rechtsharmonisierung die EU-Mitgliedstaaten durch eine mittlerweile sehr umfangreiche zusätzliche und dem nationalen Recht übergeordnete Rechtsschicht verklammert, steckt die rechtliche Verzahnung Deutschlands mit seinen Nachbarstaaten an den jeweiligen nationalen Grenzen trotz aller Bemühungen weiterhin in den Kinderschuhen.

Dieser Beitrag soll daher eine neue rechtswissenschaftliche Perspektive für die Grenzraumforschung formulieren. Gegenstand ist dabei weniger der europäische Verwaltungsverbund als Kooperation von Behörden mehrerer, nicht notwendigerweise benachbarter EU-Mitgliedstaaten beim Vollzug

von Unionsrecht. Untersucht werden soll vielmehr die Zusammenarbeit regionaler bzw. lokaler Verwaltungsstellen benachbarter Staaten in den Grensräumen, gerade auch in Bereichen, die nicht unionsrechtlich determiniert sind (Beck, 2015, 17). Perspektivisch könnte diese Zusammenarbeit durch gemeinsame bi- oder trinationale Behörden erfolgen, das Grundgesetz gebraucht hierfür in Art. 24 Abs. 1a – gewissermaßen als institutionalisierten Fluchtpunkt der Zusammenarbeit – den etwas eigentümlichen Begriff der „grenznachbarschaftlichen Einrichtungen“.

Zurzeit verhakt sich das europäische Projekt des Verschwindenlassens auch der gefühlten Grenzen in der juristischen Komplexität der nationalen Rechtsordnungen. Auch in der politikwissenschaftlichen Literatur wird hierauf immer wieder hingewiesen (Beck, 2015; Evrard, 2021). Dabei ist das Bewusstsein für die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der politischen Ebene vorhanden. Dies zeigt sich in Verfassungsänderungen, EU-Verordnungen und -Verordnungsentwürfen und dem zwischen Deutschland und Frankreich 2019 geschlossenen Aachener Vertrag. Insbesondere letzterer widmet einen seiner sechs Hauptabschnitte der „regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ und begründete einen gemeinsamen Deutsch-Französischen Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ).

Dennoch fährt jedes grenzüberschreitende Projekt mit der angezogenen Handbremse juristischer Bedenken. Die potentiellen Rechtsverstöße sind vielfältig und schwer zu antizipieren. Allein das deutsche Verfassungsrecht stellt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein schwer durchdringbares und bislang kaum vermessenes Spannungsfeld dar, sodass das Verdikt der Verfassungswidrigkeit stets droht. Leitlinien zu seiner Vermeidung aber fehlen und werden von der Rechtswissenschaft bislang kaum bereitgestellt. Hinzu kommt die Komplexität des deutschen und europäischen Verwaltungsrechts, das (statt mit Normmangel) mit Normdichte erschlägt, sowie die Doppelung mit dem jeweiligen Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Nachbarstaats. Diese funktionieren zwar oft im Ergebnis ähnlich, im Detail aber fast immer anders, wobei ein qualifizierter Rechtsvergleich meist fehlt.

Der Widerstand dieser immensen Komplexität ist meist geeignet, auch einen dezidierten Kooperationswillen auszubremsen, denn letztlich bleiben Grensräume geografisch-proportional Randbereiche mit entsprechender Relevanz. Die strukturelle Benachteiligung von Grensräumen hat folglich auch eine juristische Dimension. Gemeinsame Projekte mit Nachbarländern werden gehemmt. Der Intention des Grundgesetzes einer Freund-

schaft mit den europäischen Nachbarstaaten läuft dies zwar zuwider; verfassungsrechtliche Bedenken wegen zu geringer und blockierter grenzüberschreitender Zusammenarbeit liest man jedoch fast nie. Die deutsche Rechtswissenschaft erkennt und benennt hindernde Komplexität oft zutreffend, entwickelt jedoch kaum die eigentlich erforderliche Konstruktivität.

Dieser Beitrag soll eine Skizze für eine rechtswissenschaftliche Grenzraumforschung sein. Eine solche hat das Potential, einen Beitrag zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu leisten und die durch den Aachener Vertrag kreierte Dynamik aufzunehmen, muss hierfür jedoch verwaltungswissenschaftlich informiert und rechtsvergleichend konzipiert sein. So kann sie Erweiterungen des bisherigen Optionenraums ausloten. Dies erfordert nicht nur ein stärkeres Zusammenfinden von Verwaltungspraxis und Rechtswissenschaft, es bedarf zugleich einer rechtswissenschaftlichen Suchbewegung ins Offene.

## *2. Bestandsaufnahme und Konjunkturen der rechtswissenschaftlichen Befassung*

Im Folgenden soll das rechtswissenschaftliche Forschungsfeld kartiert und in Form von drei Schlaglichtern eine Bestandsaufnahme vorgenommen werden. Diese Bestandsaufnahme fällt – so viel sei aus dem Zwischenfazit vorweggenommen – ernüchternd aus; unsere Hoffnung wäre jedoch, dass dies nur ein Durchgangsstadium darstellt.

### *2.1. National: Art. 24 Abs. 1a GG und das Karlsruher Übereinkommen*

Begonnen werden soll mit Art. 24 Abs. 1a GG, einer Norm, die zwar seit gut 30 Jahren Teil des Grundgesetzes ist, allerdings ein Schattendasein fristet und bisher nicht praktisch bedeutsam geworden ist (Sauer, 2019, Rn. 230). Sie lautet wie folgt: „Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.“ Diese Norm, die anlässlich der Reform der Art. 23 und 24 in das Grundgesetz eingefügt wurde, stellte nach Ansicht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat die Antwort auf ein praktisches Bedürfnis dar, indem sie die Länder zur „Schaffung dauerhafter und fachübergreifender Verwal-

tungsstrukturen über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg“ ermächtigt. Sie eröffnet den Ländern vor allem auch die ihnen zuvor verschlossene Möglichkeit, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen bzw. – präziser – die Rechtsordnung für das von diesen Einrichtungen gesetzte Recht zu öffnen. Erschöpfte sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzräumen zuvor auf Instrumente der Kooperation und der Konzertation, sollte Art. 24 Abs. 1a GG den Impuls für eine Vertiefung der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit setzen (Kotzur, 2004, 207–211). Diesen Impuls hat beispielsweise das Karlsruher Übereinkommen aufgenommen, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den südwestdeutschen Bundesländern und ihren Gemeinden mit den angrenzenden Kantonen und Gebietskörperschaften der Schweiz, Luxemburgs und Frankreichs regelt. Das Übereinkommen ermöglicht die Schaffung grenzüberschreitender örtlicher Zweckverbände, die von deutscher Seite – soweit die Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 1a GG erfüllt sind – mit hoheitsrechtlichen Befugnissen ausgestattet werden können.

In der Rechtswissenschaft haben die Grundgesetzänderung und das Karlsruher Übereinkommen einige Resonanz erfahren. Zu nennen ist hier in allererster Linie die emphatische Habilitationsschrift von Markus Kotzur, der in Art. 24 Abs. 1a GG einen wichtigen Beitrag zu einer Lehre vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat sieht (Kotzur, 2004). Frank Bräutigam hat in seiner Dissertation zum grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverband nach dem Karlsruher Übereinkommen insbesondere auch rechtsvergleichend die Möglichkeiten ausgelotet, einem solchen Zweckverband Hoheitsrechte zu übertragen (Bräutigam, 2009). Ein Punkt, in dem sich die beiden Arbeiten treffen, ist der Vorwurf bzw. die Feststellung einer gewissen Innengerichtetheit der Entwicklung (Bräutigam, 2009, 272–273). So kritisiert Kotzur – mit Blick auf das Ergebnis sicher zu Recht, aber aus unserer Sicht doch etwas an den Zwängen politischer Eigengesetzlichkeiten und vor allem deren Zeitplänen vorbei –, dass die Änderung des Grundgesetzes nicht in einen gemeinsamen Prozess mit den europäischen Nachbarstaaten eingebettet worden ist. Auch aus diesem Grund fehlen dort bis heute verfassungsrechtliche Entsprechungen zu Art. 24 Abs. 1a GG (Kotzur, 2004, 128–130).

Mit Blick auf das einfache Gesetzesrecht der Schweiz und Frankreichs konstatierte Bräutigam, dass dieses eine Übertragung von Hoheitsrechten auf grenzüberschreitende Zweckverbände nicht vorsehe. So hatte in Frankreich die *loi Joxe-Marchand* zwar – mit Blick auf die Interreg-Förderung – schon zu Beginn der 1990er Jahre den französischen Gebietskörperschaften

die Beteiligung an grenzüberschreitenden Einrichtungen erlaubt. Die Frage der Hoheitsübertragung wurde jedoch nie Gegenstand der französischen juristischen und politischen Diskussion; Erörterungen ihrer Zulässigkeit nach französischem Recht stammen daher allenfalls von deutschen Autoren, die auf der Suche nach Parallelnormen zu Art. 24 Abs. 1a GG waren (Bräutigam, 2009, 258).

Diese fehlende Reziprozität dürfte wenngleich nicht der alleinige, so doch ein wichtiger Grund dafür sein, dass Art. 24 Abs. 1a GG bis heute nicht praktisch geworden ist. In der Folge ließ auch das Interesse der Rechtswissenschaft nach – der Zauber, der auch jeder neuen Verfassungsnorm als kleinem Anfang innewohnt, verflög.

## 2.2. Europäisch: Die EVTZ-Verordnung

Neuen Schwung in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit versuchte sodann die EU durch Erlass der Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Jahr 2006 zu bringen. Diese Verordnung hat zum Ziel, durch die Bereitstellung eines institutionellen Rahmens die Entwicklung transnationaler Projekte auf regionaler und kommunaler Ebene zu fördern (Pechstein & Deja, 2011, 357). Zu diesem Zweck wird mit dem EVTZ eine juristische Person des Unionsrechts geschaffen, derer sich die Mitgliedstaaten bedienen können. Dabei sollen die durch die Mitgliedstaaten zu gründenden EVTZ in erster Linie dazu dienen, die durch europäische Mittel kofinanzierten Programme und Projekte der territorialen Zusammenarbeit umzusetzen. Doch auch weit darüber hinaus können EVTZ – so Art. 7 Abs. 3 der Verordnung – „sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit“ durchführen. Unter den 89 bestehenden EVTZ finden sich daher vor allem geographisch definierte EVTZ lokaler Gebietskörperschaften wie der Eurodistrict Saar-Moselle, aber auch durch von der Geographie unbeeinflusste Interessen zusammengehaltene EVTZ wie beispielsweise ein Verband der nationalen Vereinigungen von Städten, die traditionell der Keramikunst und -herstellung besonders verbunden sind (aeucc.eu; Ausschuss der Regionen, 2024).

Voraussetzung für die Durchführung von Maßnahmen ist jedoch, dass die jeweilige Aufgabe dem EVTZ durch die Mitglieder übertragen wurde und dass der Heimatmitgliedstaat jedes Mitglieds die Aufgabenübertragung am Maßstab des nationalen Rechts geprüft und genehmigt hat. Die EVTZ-Verordnung vermag zum einen also nicht darüber hinwegzuhelfen, dass

Aufgabenübertragungen nach dem mitgliedstaatlichen Recht möglich und mit diesem vereinbar sein müssen. Es überrascht daher nicht, dass die Bundesregierung als eine Erfahrung mit der EVTZ-Verordnung konstatiert, dass die Komplexität, die schon in der Gründungsphase damit einhergeht, dass immer mindestens zwei Rechtsordnungen zu beachten sind, die Gründung von EVTZ vielfach deutlich erschwert habe (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017, 29–30). Auch nach erfolgreicher Gründung stellt die Adaption an die unterschiedlichen nationalen Rechtsrahmen eine zentrale Schwierigkeit dar. Zum anderen verbietet die Verordnung in Art. 7 Abs. 4 explizit die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen auf EVTZ (Guckelberger & Dilek, 2016, 11). Die 2013 durch eine Reform der Verordnung geschaffene Möglichkeit, von Nutzern Gebühren zu verlangen, ändert am Grundsatz des Verbots nichts.

Eine substantielle Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit brachte die EVTZ-Verordnung im Ergebnis bislang nicht. Ihr Effekt beschränkt sich darauf, bestehende und künftige Kooperationen in eine kompetenzarme, zumindest aber einheitliche Form gießen zu können. Hierin könnte überraschenderweise ein Wert an sich liegen, da die Bereitstellung einer solchen Schablone eine gewisse Rechtssicherheit suggeriert und hierdurch Kooperationen selbsterfüllend prophezeiend in sich bestärken könnte. Für ein dahingehendes praktisches Bedürfnis spricht, dass sich diverse Eurodistricts freiwillig in die Form eines EVTZ umwandeln ließen. Vielleicht wird die EVTZ-Verordnung rückblickend auch als erster Schritt eines mehrstufigen Prozesses gesehen werden, deren Innovation in der Vereinheitlichung der Kooperationsformen lag. Für eine verlässliche Verbesserung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der gesamten EU liegt schließlich nahe, dass eine gemeinsame europäische Lösung bilateralen Lösungen bei 27 Mitgliedsstaaten und deutlich mehr unterschiedlichen Grenzräumen wegen ihrer Komplexitätsreduktion überlegen ist.

### 2.3. Kontext: Internationales Verwaltungsrecht

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ist die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit schließlich noch im weiteren Kontext des Internationalen Verwaltungsrechts zu verorten, das als Thema die Rechtswissenschaft auch in Deutschland seit etwa zwei Jahrzehnten beschäftigt (s. grundlegend Möllers, Voßkuhle & Walter, 2007, zudem Goldmann, 2022). Während sich der Begriff in seiner ursprünglichen Verwendung auf ein öffentlich-rechtliches

Kollisionsrecht bezog (auf dieses wird noch zurückzukommen sein), greift die unter dem begrifflichen Dach eines Internationalen Verwaltungsrechts geführte Diskussion mittlerweile viel weiter aus. Den zentralen Bezugspunkt bildet dabei – so jedenfalls das rechtsquellenspezifische Verständnis von Eberhard Schmidt-Aßmann – das Völkerrecht. Dies erklärt, warum die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit hier regelmäßig nicht oder bloß als Randaspekt behandelt wird. Ganz in diesem Sinne hat beispielsweise Monika Polzin in ihrem Referat auf der Staatsrechtslehrertagung 2023 in Bochum das ihr aufgegebene Thema „Supranationale und grenzüberschreitende Verwaltung – neue Formen der Ausübung von Hoheitsgewalt“ dergestalt eng geführt, dass sie sich auf das Handeln internationaler Organisationen beschränkt hat (Polzin, 2023).

In dieser Hinsicht muss abschließend die Habilitationsschrift von Martin Kment zum grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln (Kment, 2010) Erwähnung finden. Sie leistet insofern einen wichtigen Beitrag zum hier behandelten Thema, als Kment einzelne Handlungsformen in ihrer Verwendung als Instrumente grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns untersucht. Die Arbeit stellt gewissermaßen einen Instrumentenkoffer bereit, der jedoch stark von den rechtlichen Grenzen her gedacht ist und zudem die hier besonders interessierende institutionelle Verstetigung grenzüberschreitender Zusammenarbeit dem handlungsformbezogenen Zugriff entsprechend nur am Rande in den Blick nimmt.

## 2.4. Zwischenfazit

Das Zwischenfazit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit fällt also ernüchternd aus: Der zunächst mit großen Erwartungen verbundene Art. 24 Abs. 1a GG ist vielleicht nicht totes Recht, befindet sich aber jedenfalls in einem tiefen Dornröschenschlaf; das den Mitgliedstaaten durch die EVTZ-Verordnung unterbreitete Angebot wird zwar durchaus genutzt, ohne dass die Verordnung jedoch die erhoffte Dynamik entfacht hätte. Trifft also die kritische Bemerkung von Claus Dieter Classen in seiner Kommentierung des Art. 24 Abs. 1a GG zu, dass die Norm die Antwort auf ein bloß behauptetes Bedürfnis der Länder ist (Classen, 2024, Rn. 70)? Dies lässt sich jedenfalls bezweifeln. Zwar adressiert die Norm das zentrale Problem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nur teilweise; sie kann aber durchaus als Baustein eines größeren Lösungsarrangements dienen.

Einen wichtigen Beitrag zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit leistet Art. 24 Abs. 1a GG zunächst insoweit, als die Norm gerade die Länder ermächtigt, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Denn ein zentraler Befund der Probleme in den Grenzräumen ist der, dass die Schwierigkeiten vielfach lokal begrenzt sind, während die Lösungsmöglichkeiten auf einer höheren, in der Regel weit entfernten Ebene liegen. Um es plastisch zu machen: Es gelingt den Grenzräumen oft nicht, den erforderlichen politischen Druck aufzubauen, um auf Bundesebene die Änderung eines Gesetzes oder gar den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zu bewirken. Insofern ist die Verankerung der regionalen Integrationsgewalt auf Landes- statt Bundesebene notwendig, wenn auch nicht hinreichend.

Das Kernproblem der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit wird nämlich nicht adressiert. Dieses besteht darin, dass die Länder zwar weitgehend für den Vollzug zuständig sind und insoweit auch Hoheitsrechte übertragen können, dass ihnen aber zugleich regelmäßig die Kompetenz zur Harmonisierung des rechtlichen Maßstabs fehlt. Die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit verhält sich somit gewissermaßen spiegelbildlich zur europäischen Integration im Rahmen der EU, die im Wesentlichen in einer Harmonisierung des Rechts besteht, das durch die mitgliedstaatlichen Behörden vollzogen und dessen Anwendung durch die mitgliedstaatlichen Gerichte kontrolliert wird. Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit arbeitet hingegen stets gegen den natürlichen juristischen Widerstand, parallel zwei oder mehrere Rechtsordnungen beachten zu müssen.

Diese Komplexität erstickt Kooperationsentfaltung in vielen Fällen. Schon früh hat der spätere Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Klaus Rennert, auf dieses Grundparadoxon des Art. 24 Abs. 1a GG aufmerksam gemacht (Rennert, 1995, 208). Und Claus Dieter Classen weist zu Recht darauf hin, dass auch die Fragen nach dem anwendbaren Verfahrensrecht und nach der gerichtlichen Kontrolle erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen (Classen, 2024, Rn. 75a-75b). Während bei Classen hier jedoch etwas Resignation anklingt, möchten wir aus diesem Zwischenfazit nicht – unseres Erachtens vorschnell – eine Integrationsgrenze für die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit ableiten, sondern einen Auftrag gerade auch für die Rechtswissenschaft, Lösungswege zu entwickeln.



### *3. Denkansätze zum Komplexitätsdilemma grenzüberschreitender Kooperation*

Im Folgenden sollen einige Ansatzpunkte präsentiert werden, die zum Teil bereits Gegenstand des politischen Prozesses und damit sehr konkret, zum Teil aber auch noch stark konkretisierungsbedürftig sind, weil sie bisher nur auf ersten rechtsvergleichenden oder rechtstheoretischen Überlegungen beruhen.

#### **3.1. Aktuell: CBFT und Grenzraumcheck**

Beginnen wir mit dem Konkreten: Auf europäischer Ebene hat die Kommission vor Kurzem einen erneuten Vorstoß zur Einführung eines sogenannten Cross-Border Facilitation Tool (CBFT, früher ECBM) unternommen (Europäische Kommission, 2023). Dieses besteht im Kern darin, dass sich ein Mitgliedstaat verpflichtet, auf dem eigenen Territorium für die Durchführung konkreter gemeinsamer Infrastruktur- oder Dienstleistungs-Projekte eine oder mehrere Rechtsvorschriften des benachbarten Mitgliedstaates anzuwenden. 2018 war ein entsprechender Verordnungsvorschlag noch abgelehnt worden, nun wurde er etwas modifiziert erneut vorgebracht. Der Vorschlag verdeutlicht, dass die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch auf der Unionsebene weiterhin auf der politischen Agenda stehen. Der deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit hält den Vorschlag ebenfalls für zielführend und empfahl seine Verabschiedung (AGZ, 2023a).

In der Sache könnte das CBFT eine Lösung für das eben skizzierte Kernproblem der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein, indem Projekte trotz ihrer räumlichen Grenzüberschreitung ausnahmsweise nur einer Rechtsordnung unterworfen werden. Zugleich handelt es sich beim CBFT jedoch um ein eher punktuell Instrument mit sehr begrenztem Anwendungsbereich, das zudem voraussetzt, dass ein Mitgliedstaat zugunsten eines anderen Mitgliedstaates seine Souveränität zurücknimmt. Ob eine solche Souveränitätsrücknahme nach dem jeweiligen Verfassungsrecht (ohne Verfassungsänderung) möglich ist, dürfte vielmals, wenn auch denkbar, so doch heikel sein; für das deutsche Staatsrecht fehlt hierzu bislang eine umfassende Aufarbeitung. Ohnehin ist der normative Mehrwert des CBFT insofern begrenzt, als dass auch ohne ihn derartige gegenseitige Souveränitätsrücknahmen zwischen Nachbarstaaten bilateral völkerrechtlich möglich

wären. Im Gegenteil reduzieren die eher starren Schablonen des CBFT die denkbare Formenvielfalt solcher Instrumente künstlich.

Auf nationaler Ebene wird derzeit in Deutschland und Frankreich, gestützt auf Art. 14 des Aachener Vertrags, die Einführung eines Grenzraumchecks im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung vorbereitet (AGZ, 2023b). Dieser soll durch den im Aachener Vertrag angelegten Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit konzipiert werden. So sinnvoll es sicher ist, bereits frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren auf die besonderen Probleme der Grenzräume hinzuweisen, so muss sich in der praktischen Umsetzung noch erweisen, ob sich in diesem Bereich Gesetzesfolgenabschätzungen stärker gegenüber den politischen Rationalitäten zu behaupten vermögen, als dies in anderen Bereichen der Fall ist. Vor allem aber kann der Grenzraumcheck naturgemäß nur präventiv wirken; dort, wo sich bestehendes Recht als Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erweist, trägt der Grenzraumcheck nicht zur Lösung bei.

### 3.2. Rechtsvergleichend: Experimentierklauseln und Grenzräume als Reallabore

Vielversprechender scheinen uns Ansätze in Frankreich zu sein, die im – trotz aller Dezentralisierungszyklen fortbestehenden – Zentralstaat eine stärkere territoriale Ausdifferenzierung des Rechts ermöglichen sollen. So eröffnet Art. 72 Abs. 4 der französischen Verfassung seit einer Reform im Jahr 2003 dem Gesetz- und Verordnungsgeber die Möglichkeit, die Gebietskörperschaften zu ermächtigen, zu experimentellen Zwecken Abweichungen von nationalen Vorschriften zu beschließen (Gicquel & Gicquel, 2022, Rn. 128). Diese zunächst nur sehr selten in Anspruch genommene Norm wurde 2021 durch eine Liberalisierung der verfassungsausführenden *loi organique* noch einmal gestärkt. Auch die vielbeachtete *loi 3DS* aus dem Jahr 2022 trägt neben der Dezentralisierung und der Dekonzentration auch die Differenzierung immerhin im Titel und zielt zudem auf eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab (Éveillard, 2022, 1397–1398). Eine detaillierte Betrachtung weckt jedoch Zweifel, ob diese juristischen Instrumente die angekündigte Schlagkraft tatsächlich entfalten können. Auch ist fraglich, ob die Betonung des Experimentiercharakters lokaler Sondernormen den Bedürfnissen dauerhafter grenzüberschreitender Zusammenarbeit gerecht wird. Eine sorgfältige rechtsvergleichende Aufarbeitung hierzu fehlt bislang. Jedenfalls wirkt Frankreich diesbezüglich

trotz zentralstaatlicher Tradition etwas offener, da die exekutivische Rechtssetzung auf der anderen Seite des Rheins verfassungsrechtlich nicht als Ausnahme konzipiert ist (Marsch, 2015, Rn. 16–21).

Mit Blick auf das deutsche Verfassungsrecht wäre daher zu überlegen, inwieweit sich die in Art. 24 Abs. 1a GG zum Ausdruck kommende Offenheit in Legitimationsmodelle übersetzen lässt, die speziell für grenzüberschreitende Einrichtungen Modifikationen der bisweilen etwas sehr exekutivkritischen Vorgaben der Wesentlichkeitslehre und der Interpretation des Art. 80 GG erlauben. Auch insoweit sehen wir Analogien zur europäischen Integration auf supranationaler Ebene. Was die binnenföderale Dimension betrifft, müsste der Bund, soweit ihm die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zukommt oder er von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, die Länder in den einzelnen Fachgesetzen oder in einem allgemeinen Gesetz ermächtigen, Sonderregeln für die Tätigkeit grenzüberschreitender Einrichtungen vorzusehen oder diese zum Erlass eigener Regeln zu ermächtigen. Den Grenzräumen kann insoweit eine Funktion als Reallabore zukommen, in denen sich auch eine stärker europäisierte Verwaltungskultur entwickeln könnte.

### 3.3. Intradisziplinär: Öffentliches Kollisionsrecht und Regulatory Sandboxes

Weitere Denkansätze lassen sich aus rechtswissenschaftlichen Paralleldiskussionen gewinnen, deren potentieller Wert für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bislang nur in Ansätzen erkannt wurde. Zum einen wird schon seit längerem meist abstrakt die Schaffung eines öffentlichen Kollisionsrechts ins Spiel gebracht (Ohler, 2005). Ein solches nähme Anleihe am Internationalen Privatrecht, welches für das Zivilrecht in längst unstrittiger Weise fremdes Recht bei größerer Sachnähe vereinzelt auch in Deutschland zur Anwendung bringt. Ein Äquivalent für das öffentliche Recht fehlt, auch aus – nicht nur unseres Erachtens überwindbaren – verfassungsrechtlichen Bedenken (Kment, 2010, 214–241, m.w.N.). Im Grenzraum könnte dies der dogmatische Anknüpfungspunkt für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des CBFT und verwandter Instrumente sein und eine partielle Lockerung der Abhängigkeit von mehreren Rechtsordnungen ermöglichen. Die bislang vagen Konturen der verfassungsrechtlichen Grenzen derartiger Kollisionsnormen wären hinsichtlich der Spezifika grenzüberschreitender Zusammenarbeit stärker herauszuarbeiten.

Daneben könnte sich der Blick ins öffentliche Wirtschaftsrecht rentieren. Hier richten sich zurzeit viele Hoffnungen auf die angloamerikanische Regulierungsform sog. Regulatory Sandboxes (Spindler & Büning, 2023, 799). Hintergrund ist die unter anderem im Energie- und Bankaufsichtsrecht besonders hohe Normdichte. Diese unterwirft disruptive Geschäftsmodelle traditionellen und damit fehlgehenden Regulierungstaktiken und bremst so unternehmerische und Regulierungsinnovation aus (Krönke, 2021, 435–436). Ähnlich wie bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hemmt die fehlende Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung. Regulatory Sandboxes sollen eine partielle Agilität ermöglichen, indem sie experimentell neue Regulierungsansätze bei zugleich befristetem Dispens von herkömmlichem Aufsichtsrecht entwickeln. Auch wenn die Interessenslage mit derjenigen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit alles andere als deckungsgleich ist, dürfte sich die Identifizierung und Teilübertragung juristischer Parallelen lohnen.

### 3.4. Rechtstheoretisch: Friktionen in der auf Widerspruchsfreiheit angelegten Rechtsordnung

Schließlich werfen die rechtlichen Schwierigkeiten, die eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit seit langem bremsen, eine Reihe allgemeiner rechtstheoretischer Fragen auf, die sich am Beispiel der grenznachbarschaftlichen Einrichtungen untersuchen lassen und die im Folgenden kurz angerissen werden sollen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei zum einen, dass eine bewährte Lösungsstrategie in der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darin besteht, Umgehungen zu entwickeln oder sogar Normverstöße stillschweigend zu tolerieren. Diese vielfach brauchbare Illegalität bleibt dabei zwangsläufig latent, da die Rechtsordnung grundsätzlich auf Widerspruchsfreiheit angelegt ist.

Gerade dieses Postulat der Widerspruchsfreiheit gerät aber in manchen Rechtsgebieten immer stärker unter Druck, die wie beispielsweise das Datenrecht einer immer dichteren Regulierung durch unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte Rechtsakte unterworfen werden; die bisweilen sehr punktuellen und daher nur schwer zu verarbeitenden Interventionen des EuGH tragen hierzu ihren Teil bei. Friktionen können im modernen Recht daher zunehmend – so wäre die These – nicht mehr nur als Pathologien begriffen, sondern müssen stärker als notwendige Übergangsphänomene konzeptualisiert werden.

Ohne hier zu sehr in das Fahrwasser des Rechtspluralismus geraten zu wollen, stellt sich die Frage, ob nicht die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen ein Anwendungsbeispiel dafür bilden könnte, dass Friktionen weniger als Problem und stärker als Aufgabe für Rechtsanwendung und Rechtswissenschaft begriffen werden sollten. Wenn beispielsweise Heiko Sauer – in der Sache sicherlich richtig – darauf hinweist, dass eine grenznachbarschaftliche Einrichtung, die nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, nie vollständig gegenüber den nationalen Rechtsordnungen „immunisiert werden“ kann (Sauer, 2019, Rn. 237), würden wir dies weniger als Problembeschreibung und stärker als Herausforderung verstehen wollen. Dahinter steht auch die Frage, ob grenzüberschreitende Einrichtungen zwingend supranational konstruiert sein müssen oder ob sie nicht auch zwischen-national konzipiert sein können. Die Möglichkeit solcher partieller Öffnungen gegenüber den Rechtsordnungen der beteiligten Staaten wirft eine Reihe neuartiger Fragen auf, die von der juristischen Grenzraumforschung zu antizipieren und behandeln wären.

#### *4. Fazit: Politisches Momentum und konstruktive Rechtswissenschaft*

Das Fazit lautet daher: Angesichts der politischen und verfassungsrechtlichen Bekenntnisse zu einer Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss sich die Verfassungsrechtswissenschaft stärker konstruktiv an der Diskussion beteiligen und – im Sinne des Programms der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ – eine Aufgabenerweiterung „von einer anwendungsbezogenen Interpretationswissenschaft hin zu einer rechtsetzungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft“ (Voßkuhle, 2022, Rn. 15) vollziehen. Sicherlich gelten auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Integrationsgrenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Entscheidend ist dabei, ob es sich tatsächlich um notwendige und in der Sache zu rechtfertigende Integrationsgrenzen handelt, denn sonst wird bzw. bleibt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein Kollateralschaden der über die Jahrzehnte verfeinerten Rechtsordnung. Offene Staatlichkeit und demokratische Rechtsstaatlichkeit sollten sich auch in puncto grenzüberschreitender Zusammenarbeit vereinbaren lassen.

## Bibliografie

- Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit [AGZ] (2023, 23. Oktober) [2023a]. Stellungnahme zur Entschließung des Europäischen Parlaments zur Wiederaufnahme der Diskussionen zu einem grenzüberschreitenden europäischen Mechanismus. <https://agz-cct.diplo.de/blob/2628222/752f39a4958702e209802d3f067ad923/23-10-23-beschluss-ecbm-2-0-data.pdf> [23.07.2024].
- Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit [AGZ] (2023, 23. Oktober). [2023b]. Entschließung zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung in Umsetzung von Art. 14 des Vertrags von Aachen. <https://agz-cct.diplo.de/blob/2628214/d0237fbb6a5cd59216a93ebf0165e8/23-10-23-beschluss-grenzraumcheck-data.pdf> [23.07.2024].
- Ausschuss der Regionen (2024, 19. März). Liste der Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit. [https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official\\_List\\_of\\_the\\_EGTCs.pdf](https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf) [23.07.2024].
- Beck, J. (2015). Cross-Border Cooperation and the European Administrative Space Prospects from the Principle of Mutual Recognition. *International Public Administration Review*, 13, 9–36.
- Bräutigam, F. (2009). *Der „grenzüberschreitende örtliche Zweckverband“ nach dem Karlsruher Übereinkommen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Nomos.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Erfahrungen aus Europäischen Verbünden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). *MORO Praxis Heft 7*.
- Classen, C. D. (2024). Artikel 24 Grundgesetz. In P. Huber & A. Voßkuhle (Hg.), *Grundgesetz Kommentar. Band 2* (S. 501–554). Beck.
- Europäische Kommission (2023, 12. Dezember): *Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-border Context*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_16805\\_2023\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_16805_2023_INIT) [25.09.2024].
- Éveillard, G. (2022). Le volet simplification de la loi 3DS. *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, 24, 1389–1400.
- Evrard, E. (2021). Reading European Borderlands under the Perspective of Legal Geography and Spatial Justice. *European Planning Studies*, 30(5), 843–859.
- Gicquel, J., & Gicquel, J.-É. (2022). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. LGDJ, Lextenso.
- Goldmann, M. (2022). § 6 Internationales Verwaltungsrecht. In A. Voßkuhle, M. Eifert & C. Möllers (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I* (S. 325–398). Beck.
- Guckelberger, A., & Dilek, E. (2016). Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Grenzregion. Ist das Recht schon so weit? *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 1–12.
- Kment, M. (2010). *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*. Mohr Siebeck.

- Kotzur, M. (2004). *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1 a GG zu einer Lehre vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat*. Duncker & Humblot.
- Krönke, C. (2021). Sandkastenspiele – „Regulatory Sandboxes“ aus der Perspektive des Allgemeinen Verwaltungsrechts. *Juristenzeitung (JZ)*, 76(9), 434–443.
- Marsch, N. (2015). § 5 Rechtssetzung. In N. Marsch, Y. Vilain, & M. Wendel (Hg.), *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich* (S. 215–273). Springer.
- Möllers, C., Voßkuhle, A., & Walter, C. (Hg.). (2007). *Internationales Verwaltungsrecht*. Mohr Siebeck.
- Ohler, C. (2005). *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts*. Mohr Siebeck.
- Pechstein, M., & Deja, M. (2011). Was ist und wie funktioniert ein EVTZ? *Europarecht (EuR)*, 46(3), 357–384.
- Polzin, M. (2023). *Supranationale und grenzüberschreitende Verwaltung – neue Formen der Ausübung von Hoheitsgewalt*, Leitsätze des Vortrags auf der Staatsrechtslehrertagung 2023. <https://www.vdstrl.de/letzte-tagung-1/> [23.07.2024].
- Rennert, K. (1995). Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit. Fragen zum neuen Art. 24 Abs. 1a GG. In R. Grawert, B. Schlink, R. Wahl, & J. Wieland (Hg.), *Offene Staatlichkeit. Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde zum 65. Geburtstag* (S. 199–218). Duncker & Humblot.
- Sauer, H. (2019). Artikel 24 Grundgesetz. In W. Kahl, C. Waldhoff, & C. Walter (Hg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. C.F. Müller.
- Spindler, G., & Büning, F. (2023). Einsatz von Reallaboren (Regulatory Sandboxes) – insbesondere im Recht der Künstlichen Intelligenz und der Finanzmärkte. *Juristenzeitung (JZ)*, 78(18), 799–808.
- Voßkuhle, A. (2022). § 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In A. Voßkuhle, M. Eifert, & C. Möllers (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I* (S. 3–70). Beck.

