

Abbau unsichtbarer Schlagbäume durch den Grenzraum-Check. Ein schlankes Instrument zur Einspeisung lokaler Expertise aus den Grenzregionen in das Gesetzgebungsverfahren

Nikolaus Marsch & Alexander Kratz (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

In konsequenter Fortschreibung der Schengener Idee will die europäische Integration die Grenzregionen immer stärker verschmelzen lassen. Doch trotz der eigentlich spektakulären Integrationsschritte der Vergangenheit erweist sich die Staatsgrenze als hartnäckiges Phänomen. Auch ohne Grenzkontrollen bleiben die Grenzen spürbar. Insbesondere die unzähligen Normdivergenzen zwischen den nationalen Rechtsordnungen bremsen und stoppen binationale Unternehmungen. Um daraus resultierende Rechtsprobleme künftig zu vermeiden, vereinbarten Deutschland und Frankreich 2019, neue Gesetze routinemäßig auf negative Auswirkungen für die Grenzregionen zu überprüfen. An der Entwicklung dieses neuen Verfahrens (sog. Grenzraum-Check) war der Erstautor als Ko-Vorsitzender einer Arbeitsgruppe des deutsch-französischen Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) beteiligt. Die besondere Herausforderung bestand darin, den Grenzraum-Check präzise in die komplexen deutschen und französischen Gesetzgebungsverfahren einzupassen. Denn herkömmliche Gesetzesfolgenabschätzungen laufen stets Gefahr, vom Gesetzgeber als lästige Pflicht empfunden und dementsprechend halbherzig abgetan zu werden. Der neu entwickelte Grenzraum-Check ist daher besonders schlank konzipiert. Er ermöglicht dem Gesetzgeber, mit minimalem Aufwand die Expertise lokaler Akteure für sich zu nutzen. Die vorgestellten Mechanismen sorgen für zielgenaue, unbürokratische Problemantizipation. Vielfach wird dem Gesetzgeber dann die Ergänzung eines kurzen Satzes im Gesetz genügen, um die Entstehung eines neuen unsichtbaren Schlagbaums an der Grenze zu verhindern.

Schlagworte

Grenzraum-Check, Grenzregion, Gesetzgebung, Aachener Vertrag, Experimentierklausel, Gesetzesfolgenabschätzung, Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, AGZ, Frankreich, grenzüberschreitende Zusammenarbeit

1. Auftrag: Der Grenzraum-Check als Umsetzung des Aachener Vertrags

Die Schengener Übereinkommen haben dazu geführt, dass die innereuropäischen Grenzen im Bewusstsein der Unionsbürger:innen zunehmend verblasen. Für viele Menschen, die die deutsch-französische Grenze mit dem Auto überqueren, ist der Moment des Grenzübertritts allein deswegen relevant, weil sich die Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen und Bundes- bzw. Nationalstraße in den beiden Staaten unterscheiden. Doch auch wenn die stationären *Grenzkontrollen* mittlerweile auf Ausnahmefälle begrenzt sind bzw. sein sollten, besteht die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich doch fort. Da sich die westlichen Verfassungsstaaten durch Recht konstituieren, stoßen an ihren territorialen Grenzen immer auch Rechtsordnungen auf- und aneinander (Marsch & Kratz, 2025, S.234). Diese sind sich im Zuge der europäischen Integration durch die harmonisierenden Rechtsakte der EU zwar ähnlicher geworden, ohne dass jedoch die Unterschiede zwischen ihnen eingeebnet worden wären.

Diese unsichtbaren Schlagbäume an den Rechtsordnungsgrenzen tragen entscheidend mit dazu bei, dass die innereuropäischen Grenzregionen mit Blick auf viele Kriterien (z. B. Wirtschaftskraft, Gesundheitsversorgung, Bildungsinfrastruktur) vergleichsweise schlecht abschneiden (EU-Kommission, 2017, S. 4). Auch aus diesem Grund ist ein ganzes Kapitel des 2019 zwischen Deutschland und Frankreich geschlossenen Aachener Vertrags der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewidmet. Dessen Eingangsartikel 13 betont denn auch programmatisch die Bedeutung der „grenzüberschreitende[n] Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Förderung engerer Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze“ sowie die Absicht der beiden Staaten, „in Grenzregionen die Beseitigung von Hindernissen zu erleichtern, um grenzüberschreitende Vorhaben umzusetzen und den Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern.“ Zu diesem Zweck wird

durch Art. 14 Aachener Vertrag ein Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) eingerichtet, „der Interessenträger wie nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte und, falls erforderlich, die betroffenen Euroregionen umfasst. Dieser Ausschuss [...] stellt [unter anderem] fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest und erarbeitet Vorschläge für den Umgang mit ihnen; darüber hinaus analysiert er die Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen“ (Art. 14 Aachener Vertrag).

In Erfüllung dieses Auftrags hat der AGZ im Herbst 2023 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, deren Aufgabe darin bestand, „einen Mechanismus für ressortübergreifende Handlungsanleitungen vorzuschlagen, anhand dessen Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen des jeweils eigenen und des benachbarten Landes berücksichtigt werden“ (AGZ, 2023, S. 2). Die Arbeit dieser deutsch-französischen Arbeitsgruppe mündete schließlich im Herbst 2024 in eine Empfehlung des AGZ, auf beiden Seiten des Rheins in einer Pilotphase einen „Grenzraum-Check“ bzw. eine *„analyse d’impact transfrontalier“* zu erproben.¹

Die Grundzüge dieses Grenzraum-Checks, durch den in einer frühen Phase der Gesetzgebungsverfahren mögliche negative Auswirkungen neuer Regelungen auf die Grenzregionen identifiziert werden sollen, sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Der Darstellung vorweggeschickt werden muss jedoch der Disclaimer, dass der Erstautor als Ko-Vorsitzender der Arbeitsgruppe des AGZ an der Entwicklung mitgewirkt und dementsprechend nicht (mehr) über die notwendige Distanz zum Untersuchungsgegenstand verfügt, die eine neutrale Bewertung ermöglichen würde. Aus diesem Grund und auch weil wir den Ergebnissen der Pilotphase nicht vorgreifen wollen, beschränken sich die folgenden Ausführungen weitgehend auf eine deskriptive Darstellung des Verfahrens. Zuvor sollen jedoch knapp auch der rechtliche Rahmen, in den sich der Grenzraum-Check in den beiden Staaten einzufügen hat, sowie die praktischen Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich skizziert werden, die dessen regulatives und politisches Umfeld bilden und daher als Kontextwissen für das Verständnis notwendig sind.

1 Der terminologische Unterschied, der hier zum Ausdruck kommt, ist weder Zu- noch Unfall, sondern bildet die Tatsache ab, dass sich das französische Verfahren als Teil der verfassungsrechtlich angeordneten Gesetzesfolgenabschätzung versteht, während in Deutschland ein pragmatisch-schlanker Check erprobt werden soll, der keine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich macht.

2. Kontext: Rechtlicher Rahmen und praktische Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich

Gesetzesfolgenabschätzungen sind ein seit Jahrzehnten in Deutschland und Frankreich erprobtes Instrument zur Rationalisierung der Gesetzgebung durch zielgerichtete Gewinnung und Einspeisung von Informationen in das Gesetzgebungsverfahren.² Unterscheiden lassen sich die zu Beginn und während des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen *Ex-Ante*-Gesetzesfolgenabschätzungen (Gesetzesfolgenabschätzungen im engeren Sinne), als die auch der Grenzraum-Check einzuordnen ist, von *Ex-Post*-Gesetzesfolgenabschätzungen (Gesetzesfolgenabschätzungen im weiteren Sinne), deren Gegenstand bereits verabschiedete Gesetze sind und die daher auch als Evaluationen bezeichnet werden (die auf Carl Böhret zurückgehende Unterscheidung zwischen prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung legt auch Kahl, 2014, Rn. 8–11 ff., zugrunde).

In Frankreich wird die Regierung durch eine verfassungsausführende *loi organique* verpflichtet, alle Gesetzentwürfe, die von der Regierung ins Parlament eingebracht werden, zuvor einer *étude d'impact* zu unterziehen, weshalb die Verletzung der Pflicht grundsätzlich auch durch den französischen Verfassungsrat sanktioniert werden könnte (Kratz, 2023). Im Gegensatz hierzu hat die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland auf Bundesebene nur eine indirekte Verankerung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gefunden. Diese sieht vor, dass in der Begründung der Gesetzentwürfe der Bundesregierung auch zu alternativen Lösungsmöglichkeiten und den Gesetzesfolgen Stellung genommen werden soll. Anders als das EU-Recht (Art. 296 AEUV) kennt das deutsche Verfassungsrecht aber keine allgemeine Pflicht, Gesetze zu begründen (hierzu und zu den Ausnahmen von diesem Grundsatz Kluth, 2023). Gemeinsam ist den Verfahren in beiden Ländern die Beschränkung der Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung auf Gesetzentwürfe der Regierung. Dies dient dem Schutz der Opposition, da deren Gesetzesinitiativrecht durch die gesetzliche Etablierung einer Folgenabschätzungspflicht durch die Parlamentsmehrheit in unverhältnismäßiger Weise beschränkt würde. Ganz in diesem Sinne sieht beispielsweise auch § 4 Abs. 4 S. 3 Normenkontrollratsgesetz (NKRKG) vor, dass nur jene Fraktionen oder Gruppen, die einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht haben, diesen dem

2 Der vorliegende Abschnitt stellt eine knappe Zusammenfassung eines Beitrags des Erstautors dar (Marsch, 2026).

Normenkontrollrat zur (freiwilligen) Prüfung vorlegen dürfen. In der Sache wirkt sich die Beschränkung auf Regierungsentwürfe ohnehin kaum aus, da die vom Parlament beratenen Gesetzentwürfe statistisch weit überwiegend auf Regierungsentwürfe zurückgehen und da die Regierungsentwürfe im Vergleich zu den aus dem Parlament stammenden Gesetzentwürfen, die häufig von den Oppositionsfractionen eingebracht werden, deutlich häufiger eine parlamentarische Mehrheit finden.

Innerhalb der Regierung ist in beiden Staaten grundsätzlich das jeweils für das Gesetzgebungsvorhaben federführend verantwortliche Ministerium auch für die Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung zuständig. In Frankreich erfährt der Prozess jedoch dadurch eine gewisse Zentralisierung, dass das dem Premierminister nachgeordnete *Secrétariat général du Gouvernement* (SGG) intensiv in die Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung einzubinden ist. Ziel dieser weichen Zentralisierung ist die Professionalisierung des Verfahrens, weshalb entsprechende Forderungen auch in Deutschland erhoben werden (Steinbach, 2017, S. 146–147; Ziekow, 2015, S. 37–38; weitergehend noch die Forderung von Hill, 2023, nach der Schaffung einer unabhängigen Agentur für Gesetzgebung). Hier bleibt abzuwarten, ob das unlängst beim Bundesministerium der Justiz geschaffene Zentrum für Legistik perspektivisch eine dem SGG vergleichbare Stellung erringen kann.³

Soweit man dies generalisieren kann, sind die Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in den beiden Staaten ambivalent: Nach einer ersten Folgenabschätzungseuphorie hat sich gezeigt, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen den das Gesetzgebungsverfahren mitbestimmenden Eigenrationalitäten politischer Prozesse und dem Bestreben nach einer technokratischen Rationalisierung des Prozesses nur bedingt auflösen lässt. Auch was die Maßstäbe und die anzuwendenden Methoden betrifft, sind diese durch ihre interdisziplinäre Vielgestaltigkeit und Unabgeschlossenheit sowie eines *learning by doing* am konkreten Fall gekennzeichnet (so prägnant für Deutschland Kahl, 2014, Rn. 24–25). Beides muss aber kein Nachteil sein. Gleiches gilt für die auf den ersten Blick recht hohe Zahl an allgemeinen und themenspezifischen Arbeitshilfen und Checklisten in Deutschland, die stärker und in einer strukturierteren Weise in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden könnten, wenn die Ministerien zur

3 Der Normenkontrollrat unterscheidet sich vom SGG dadurch, dass er als Organ einer nachträglichen und auf bestimmte Kriterien begrenzten Kontrolle der von den Ministerien angefertigten Gesetzesfolgenabschätzung konzipiert ist.

Nutzung des Portals „E-Gesetzgebung“ der Bundesregierung verpflichtet werden.⁴ Maßgeblich für die Bewertung des Instruments „Gesetzesfolgenabschätzung“ scheinen vor allem die mit ihm verbundenen Erwartungen und ein gewisser Pragmatismus in der Umsetzung: Zwar lässt sich die Erstellung von Gesetzentwürfen sicher nicht in Gänze szientifizieren und analog zu einem Verwaltungsverfahren normativ steuern; dennoch können Gesetzentwürfe im Einzelnen von den Impulsen profitieren, die von der Informationsgewinnung durch Folgenabschätzungen und Checks ausgehen. Für die Frage, ob es hierzu einer vertieften Analyse oder nur einer Aufmerksamkeitslenkung durch einige wenige Leitfragen bedarf, kommt es in erster Linie auf den Themenbereich bzw. die Fragestellung an, in zweiter Linie aber auf das politische Gespür und die legistische Klugheit der an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beteiligten Personen.

3. Verfahren: Eckpunkte des Grenzraum-Checks

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und in Frankreich sah sich die bilaterale Arbeitsgruppe „Grenzraum-Check“ des AGZ vor die Aufgabe gestellt, ein Verfahren zu entwickeln, das dazu beitragen soll, gesetzgebungsbedingte nachteilige Auswirkungen auf die Grenzregionen zu verringern. Als Beispiel für eine solche grenzraumspezifische Auswirkung kann die KfZ-Umweltplakette genannt werden, für die in Deutschland und Frankreich unterschiedliche Grenzwerte und Abstufungen gelten, weshalb es bis heute erforderlich ist, dass deutsche Autofahrer, die nach Straßburg fahren, zusätzlich zu ihrer deutschen eine französische Umweltplakette beantragen müssen (dazu auch Frey & Müller in diesem Band). Während dieses grenzraumspezifische Hindernis durch eine gegenseitige Anerkennung leicht vermeidbar,⁵ aber auch ohne allzu großen Aufwand überwindbar ist,⁶ wiegen die Auswirkungen anderer

4 <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/cockpit>; hier findet sich auch eine Arbeitshilfenbibliothek mit allen wesentlichen Arbeitshilfen und Checklisten.

5 Leicht vermeidbar wäre dies durch eine Ausnahme von der Plakettenpflicht zumindest für die Grenzregion gewesen, bspw. in einem §1 Abs. 3 35. BImSchV, oder durch eine allgemeine Plakettenanerkennungspflicht in der zugrundeliegenden EU-Richtlinie (Frey, 2019, S. 3).

6 Die Praxis behilft sich mit zweifelhaften, aber brauchbaren Allgemeinverfügungen (vgl. Stadt Freiburg i. Br., 2022); diese ist seit kurzem aufgrund der Aufhebung der Freiburger Umweltzone entbehrlich.

Regelungsunterschiede schwer. So hat es während der Corona-Pandemie viele Grenzpendler zwischen Deutschland und Frankreich erheblich belastet, dass das Kurzarbeitergeld in Deutschland als Lohnersatzleistung in der Höhe am Nettoentgelt ausgerichtet war, daher deutlich niedriger als das Bruttoentgelt ausfiel, und dennoch in Frankreich zusätzlich versteuert werden musste.⁷ Möglichst viele solcher Rechtsprobleme künftig zu antizipieren, ist das ambitionierte Ziel des Grenzraum-Checks. Um ihn effizient in die komplexen deutschen und französischen Gesetzgebungsverfahren einzupassen, galt es, hinsichtlich des Anwendungsbereichs sorgfältig zu differenzieren, wie im Folgenden darzustellen sein wird. Im Anschluss soll die Zweistufigkeit des Grenzraum-Checks beschrieben werden, die ein pragmatisch-schlankes Verfahren bei gleichzeitig hoher Expertise ermöglichen soll.

3.1. Ausgangspunkt: Ein Ziel, zwei Verfahren

Ausgangsbefund der Arbeitsgruppe war, dass es aufgrund der nicht nur geographischen Entfernung zwischen dem nationalen Gesetzgeber und den Grenzregionen dem Ersteren regelmäßig schlicht an Problembewusstsein mangelt. Da es sich zugleich vielfach als schwierig erwiesen hat, bei grenzraumspezifischen Schwierigkeiten nachträglich Gesetzesänderungen zu erwirken, liegt es nahe, bereits in einer frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens für eine entsprechende Sensibilisierung der Akteure zu sorgen. Aus diesem Grund, aber auch aus Gründen der zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen, hat sich die Arbeitsgruppe früh darauf verständigt, dass der Grenzraum-Check nur die Erarbeitung neuer Gesetzentwürfe betreffen kann, dass also kein Screening der bereits bestehenden Gesetzgebung in Angriff genommen werden soll. Aufgrund der oben geschilderten Unterschiede des rechtlichen und institutionellen Kontextes kristallisierte sich schließlich schnell heraus, dass die Arbeitsgruppe zwei unterschiedliche Verfahren für die beiden Staaten entwickeln musste. Der Mehrwert der gemeinsamen Arbeitsgruppe lag in der Folge zum einen darin, die sich stellenden Fragen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen und aus unterschiedlichen Perspektiven zu erörtern; vor allem

7 Diese Problematik wurde schließlich durch das Bundessozialgericht in teleologischer Auslegung entschärft, Urt. v. 3. November 2021 – B 11 AL 6/21 R = ECLI:DE:BSG:2021:031121UB11AL621R0, und ist inzwischen auch gesetzlich gelöst, § 153 Abs. 4 SGB III (s. auch Task Force Grenzgänger 3.0 der Großregion, 2023).

aber sollen die beiden nationalen Verfahren auf einer zweiten Stufe im AGZ zusammenlaufen, dem damit eine wichtige Schlüssel- und Scharnierfunktion zugewiesen wird. Die folgenden Ausführungen werden sich jedoch auf die Darstellung des deutschen Modells konzentrieren.

3.2. Anwendungsbereich: Regierungsentwürfe auf Bundesebene

Aus den oben genannten verfassungsrechtlichen und pragmatischen Gründen (siehe oben Abschnitt 2.) nimmt der Grenzraum-Check als formalisiertes Verfahren nur die von der Regierung erstellten Gesetzentwürfe in den Blick. Darüber hinaus hat sich die Arbeitsgruppe darauf verständigt, einen Vorschlag nur für die Gesetzgebung des Bundes vorzulegen. Hierfür sprach neben zeitlichen Restriktionen vor allem, dass im deutschen Exekutivföderalismus der weit überwiegende Teil der Gesetzgebung auf der Ebene des Bundes erfolgt, dass gerade auch die grenzraumrelevanten Gesetzgebungsbereiche weitgehend in den Kompetenzbereich des Bundes fallen und dass schließlich in den betroffenen Grenzbundesländern bereits eine erhöhte Sensibilität für die Probleme der deutsch-französischen Grenzregionen besteht.

Diese Beschränkung des Anwendungsbereichs des Grenzraum-Checks betrifft jedoch nur die erste der beiden Stufen des Verfahrens, also das Screening, ob ein Gesetzentwurf zu negativen Auswirkungen auf die Grenzregionen führen könnte (Abschnitt 3.3). Die zweite Phase der über das AGZ-Sekretariat vermittelten Wissensgenerierung (analog zur Verbändebeteiligung, Abschnitt 3.4) soll wegen ihrer Servicefunktion auf freiwilliger Basis in Bezug auf die Bundesgesetzgebung auch den Mitgliedern der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung sowie den drei Mitgliedsbundesländern des AGZ offenstehen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland). Was die Landesgesetzgebung in den drei Mitgliedsbundesländern des AGZ betrifft, steht es dem jeweils für ein konkretes Gesetzgebungsverfahren federführenden Ministerium frei, die Servicefunktion des AGZ zur Einholung spezifischer Grenzraumexpertise zu nutzen, sofern es der Ansicht ist, dass dies aus landesspezifischer Sicht zu einem Mehrwert führt.

3.3. Erste Stufe: Screeningphase

Die erste Stufe des Grenzraum-Checks besteht aus einer Screeningphase, in der das für das konkrete Gesetzgebungsverfahren federführende Ministerium eine kurze Prüfung anhand weniger Leitfragen und Kriterien vornimmt, ob das Gesetzesvorhaben nicht unerhebliche unerwünschte Auswirkungen in den Grenzregionen erwarten lässt, ob es sich also auf die Menschen, Unternehmen oder Verwaltungen *in* den Grenzregionen anders auswirkt als *außerhalb* der Grenzregionen. Dabei geht es in der Screeningphase nicht darum, diese Auswirkungen sicher abzuschätzen, sondern darum, festzustellen, ob solche Auswirkungen naheliegen, das heißt als eher wahrscheinlich einzuschätzen sind. Denn anders als beispielsweise die Ermittlung der sogenannten Erfüllungskosten lassen sich negative Auswirkungen auf die Grenzregionen unter anderem aufgrund der Querschnittsdimension der Fragestellung in der Regel nicht durch eine wissenschaftlich abgesicherte Methode ermitteln. Ziel der ersten Stufe des Grenzraum-Checks ist es vielmehr, einen Reflexionspunkt zu setzen und dadurch einen Anstoß zu geben. Sie besteht somit nicht in einer methodisch abgesicherten Prognose, sondern in der pragmatischen Ausübung legistischer Klugheit.

Diese legistische Klugheit soll zunächst durch einige wenige Leitfragen und Kriterien gelenkt werden. So treten Schwierigkeiten in den Grenzregionen beispielsweise dann besonders häufig auf, wenn Regelungen den Wohnsitz von natürlichen Personen oder den Sitz von juristischen Personen als Tatbestandsmerkmal vorsehen oder wenn sie an den Grenzübertritt anknüpfen. Auch bei der Umsetzung von EU-Richtlinien besteht die Gefahr, dass es durch divergierende Umsetzungen in Deutschland und Frankreich zu negativen Auswirkungen auf den Grenzraum kommt. Dabei ist der Begriff des Grenzraums nicht starr geographisch zu definieren (etwa nach Gebietskörperschaftsgrenzen oder räumlichem Abstand zur Grenze), sondern jeweils in Abhängigkeit der Funktion des konkreten Regelungsvorhabens zu verstehen und dementsprechend enger oder weiter zu fassen.

3.4. Zweite Stufe: Wissensgenerierungsphase analog zur Verbändebeteiligung

Kommt das federführende Ministerium zur Einschätzung, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf die Grenzregionen besteht, übermittelt es den Gesetzentwurf parallel zur Verbändebeteiligung dem AGZ-Sekretariat. Dieses holt Stellungnahmen der AGZ-Mitglieder⁸ – also auch der angrenzenden französischen Gebietskörperschaften – sowie weiterer, zuvor bestimmter Organisationen⁹ mit besonderer Grenzraumexpertise ein. Anschließend leitet es diese gebündelt an das federführende Ministerium weiter, ohne diese selbst zu bewerten oder sich als AGZ-Sekretariat zu eigen zu machen. Das AGZ-Sekretariat übernimmt damit eine Scharnier- und Servicefunktion, indem es dazu beiträgt, die Fachkompetenz des federführenden Ministeriums durch eine spezifische Grenzraumexpertise zu unterstützen. Analog zur Verbändebeteiligung obliegt es im Anschluss allein dem federführenden Ministerium zu entscheiden, wie es mit der eingeholten Expertise umgeht. Der Grenzraum-Check soll einen Service mit dem Ziel der Verbesserung der Gesetzgebung bieten, aber keine Beteiligungsrechte oder Berücksichtigungspflichten etablieren. Macht sich das federführende Ministerium bestimmte Problembeschreibungen aus den Grenzregionen zu eigen, liegt es in seinem Ermessen, ob es den Gesetzentwurf modifiziert und beispielsweise Ausnahmevorschriften oder

8 Mitglieder des AGZ sind seitens Frankreichs die Präfektin der Region Grand Est, der Botschafter für internationale Regierungskommissionen, Zusammenarbeit und grenzüberschreitende Fragen im französischen Außenministerium sowie weitere Ministerien der französischen Regierung (wenn inhaltlich zuständig), der Präsident des Rates der Region Grand Est, der Präsident des Rates des Départements Moselle, der Präsident der europäischen Gebietskörperschaft Elsass (CeA), der Präsident der Euro-metropole Straßburg sowie drei Parlamentarier aus grenznahen Wahlkreisen, die in der deutsch-französischen Zusammenarbeit engagiert sind. Seitens Deutschlands sind es das Auswärtiges Amt, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie weitere Ministerien der Bundesregierung (wenn inhaltlich zuständig), die Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie drei deutsche Abgeordnete der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung. Des Weiteren sind die fünf Eurodistrikte Mitglieder.

9 In Betracht kommen hier unter anderem die Oberrheinkonferenz, die Großregion, die Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (ZEV), das Euro-Institut, das INFOBEST-Netzwerk, die Taskforce Grenzgänger, Eures-T Oberrhein, TRISAN, TRION-Climate eV., die Säule Wissenschaft der Trinationalen Metropolregion Oberrhein sowie weitere Organisationen, die auf Vorschlag von mindestens zwei AGZ-Mitgliedern benannt werden können, sofern kein AGZ-Mitglied widerspricht.

Öffnungsklauseln in den Entwurf integriert (siehe hierzu den Beitrag von Frey & Müller in diesem Band).

3.5. Pilotphase: Erprobung des Verfahrens und iterative Konkretisierung der Screening-Kriterien

Auf seiner Herbstsitzung 2024 hat der AGZ eine an die Bundesregierung und die französische Regierung gerichtete Empfehlung beschlossen, das soeben skizzierte Verfahren eines Grenzraum-Checks während einer Pilotphase von 18 Monaten (die gegebenenfalls verlängert werden kann) zu erproben (AGZ, 2024). Mit Blick auf die deutschen Gesetzgebungsvorhaben wird die Bundesregierung aufgefordert, das Verfahren anhand einiger Regelungsvorhaben aus den in Art.13 Absatz 2 Satz1 Aachener Vertrag genannten Regelungsbereichen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie und Transport) zu testen, um auf dieser Grundlage zu evaluieren, ob sich der Grenzraum-Check als Instrument der deutsch-französischen Zusammenarbeit bewährt hat oder ob er zu modifizieren ist.

Ein zentrales Ziel dieser Pilotphase wird auch die iterative Konkretisierung und Verfeinerung der Leitfragen und Kriterien der ersten Stufe des Grenzraum-Checks sein. Insbesondere Berichte aus den Niederlanden, wo ein Pendant zum Grenzraum-Check schon seit geraumer Zeit durchgeführt wird, haben gezeigt, dass aufgrund der Vielgestaltigkeit von Grenzraumproblematiken und des Querschnittscharakters eines hierauf abzielenden Checks im Gesetzgebungsverfahren praktische Erfahrungen unerlässlich sind, um nach und nach engere Maschen in das (zunächst notwendigerweise) grobe Netz des Screenings einzuweben.

4. Vorläufiges Fazit und Ausblick: Der Grenzraum-Check als Mosaikstein transnationaler Integration

Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen das Potenzial des Grenzraum-Checks als pragmatisches Instrument der Früherkennung grenzüberschreitender Bürokratieprobleme. Mit ihm lässt sich die Grenzraumexpertise vor Ort aktivieren, die vielfach in Gesetzgebungsverfahren nicht rechtzeitig zu Wort kommt. Durch das Verfahren kann ein stärkeres Bewusstsein für die besondere Situation der Grenzregionen und für ihre spezifischen Probleme geschaffen werden. Die unterschiedliche Ausgestaltung

in Deutschland und Frankreich erlaubt es, auf die Besonderheiten der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren Rücksicht zu nehmen. Im hier thematisierten deutschen Grenzraum-Check ermöglicht die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die Bundesgesetzgebung und dort wiederum auf Regierungs- (und nicht Parlaments-)Entwürfe, den relevantesten Bereich prioritär zu adressieren.

Die Zweistufigkeit des Grenzraum-Checks reduziert mit ihrer ersten Stufe den Aufwand für die Ministerien auf ein Minimum. Durch die zweite Stufe des Verfahrens können die federführenden Ministerien Grenzraumexpertise dennoch in einer strukturierteren Weise einholen. Dies ist gerade auch angesichts des zeitlichen Drucks und angesichts der Tatsache von hoher Bedeutung, dass die Fachministerien in einem ständigen Austausch mit den in ihrem jeweiligen Bereich bundesweit agierenden *Fachverbänden* stehen, nicht aber mit den lokalen oder regionalen Organisationen, die über besondere Grenzraumexpertise verfügen. Als besondere Schwierigkeit bei der Ausgestaltung des Grenzraum-Checks erwies sich, dass die Identifizierung negativer Auswirkungen auf die Grenzregionen bislang kaum standardisierbar erscheint, weil es sich um eine Querschnittsfrage handelt. Gelöst werden soll dies durch die iterative Konkretisierung entsprechender Kriterien – mit der Zeit dürfte der Grenzraum-Check immer präziser in seiner Anwendung werden. Zunächst soll der Grenzraum-Check in einer Pilotphase erprobt werden.

Schließlich wird durch den Grenzraum-Check der durch den Aachener Vertrag geschaffene Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgewertet, der als ein Fokuspunkt deutsch-französischer Grenzraumexpertise und als Relaisstation mit dem Ziel etabliert werden kann, die Vernetzung der vielfältigen Grenzraumakteure voranzutreiben und zu vertiefen.

Aus der Perspektive interdisziplinärer Grenzraumforschung stellt sich der Grenzraum-Check als legislativer Beitrag zu einer intensiveren grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit dar. Der Grenzraum-Check adressiert damit eine oft vergessene Dimension der europäischen Integration (Marsch & Kratz, 2025). Denn offene Grenzen, wie sie die Abkommen von Schengen gebracht haben, stellen trotz ihres revolutionären Charakters nur einen Zwischenschritt zu einer veritablen transnationalen Integration dar.

Literaturverzeichnis

- AGZ (2023). *Entschießung 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/resource/blob/2628214/d0237fbeb6a5cd59216a93ebf0165e8/23-10-23-beschluss-grenzraumcheck-data.pdf>
- AGZ (2024). *Empfehlung zur grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung*. <https://agz-cct.diplo.de/resource/blob/2682280/e5eca04b2c668ee77ec308d026a6e2b/0/24-10-21-beschluss-grenzraumcheck-data.pdf>
- EU-Kommission (2017). *Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen*. Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. COM(2017) 534 final.
- Frey, M. (2019). *Europäische Lösung für eine Umweltplakette zur Luftreinhaltung, Gutachten*. https://www.oerrheinrat.org/de/beschluesse/display/eine-gegenseitige-erkennung-der-deutschen-und-franzoesischen-umweltplaketten-am-oberrhein-ist-moeglich-ein-aktuelles-gutachten-zeigt-wege-auf.html?file=files/assets/resolutionen/2019/2019-12-20/de/2019-12-20_de_resolution_umweltplaketten.pdf&cid=4056
- Hill, H. (2023). Agentur für Gesetzgebung. ZRP, 2023(5), 158–159.
- Kahl, W. (2014). Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung. In W. Kluth & G. Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle* (S. 309–331). C.F. Müller.
- Kluth, W. (2023). Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Begründung von Gesetzen durch den Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG – Eine aktuelle Bestandsaufnahme. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 42(9), 648–651.
- Kratz, A. (2023). *Gewaltenteilung vor Klimaschutz. Der französische Verfassungsrat marginalisiert die Gesetzesfolgenabschätzung*. <https://verfassungsblog.de/gewaltenteilung-vor-klimaschutz/>
<https://dx.doi.org/10.17176/20230501-204436-0>
- Marsch, N. & Kratz, A. (2025). Die vergessene Integration – Grenzräume als Gegenstand und Herausforderung rechtswissenschaftlicher Forschung. In D. Braun, U. Connor & K. Höfer (Hrsg.), *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung. Multidisziplinäre Perspektiven auf gesellschaftliche Herausforderungen in europäischen Grenzregionen* (im Erscheinen, S. 233–247). Nomos.
- Marsch, N. (2026). Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzungen in Deutschland und Frankreich. Zugleich ein Beitrag zum Grenzraum-Check. In B. Peters & C. Fraenkel-Haeblerle (Hrsg.), *Öffentliches Recht in Transnationaler Perspektive. Rechtsvergleichung, Transnationalisierungen, Grundprinzipien – Festschrift für Karl-Peter Sommermann anlässlich seines 70. Geburtstags* (im Erscheinen). Springer.
- Stadt Freiburg i. Br. (2022). *Allgemeinverfügung zur Zulassung von Ausnahmen von Verkehrsverboten nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV in der Umweltzone von Freiburg für Kraftfahrzeuge mit bestimmten Crit'Air-Plaketten v. 1.6.2022*.
- Steinbach, A. (2017). *Rationale Gesetzgebung*. Mohr Siebeck.

Task Force Grenzgänger 3.0 der Großregion (2023). *Berechnung von Entgeltersatzleistungen von Grenzgängern, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten, am Beispiel des Kurzarbeitergeldes*.

https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/AK-Themenportale/Task_Force_Grenzgaenger/Dokumente_Loesungen_Sozialrecht/Entgeltersatzleistungen.2023.01.DE.pdf

Ziekow, J. (2015). Stand und Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland. In M. J. Montoro Chiner & K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Gute Rechtsetzung. La Buena Legislación* (S. 31–42). Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.