



## Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2019

Zusammenfassung



# Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2019

## 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

<b>1. Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2. Durchführung der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen: Prozess und Methode</b>	<b>4</b>
2.1 Der Prozess der Folgenabschätzung	4
2.2 Praktische Anwendung der Methodik	4
2.3 Die Dossiers der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen für 2019	7
<b>3. Die Dossiers von 2019</b>	<b>8</b>
3.1 Die qualifizierte ausländische Steuerpflicht („90 %-Regelung“): eine Ex-post-Folgenabschätzung	8
3.2 Soziale Sicherheit und Rente grenzüberschreitend tätiger Beamten nach Einführung des Gesetzes über die Rechtsstellung von niederländischen Beamten (Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA))	10
3.3 „Europäischer grenzübergreifender Mechanismus“ - Ex-ante-Bewertung der grenzüberschreitenden Folgen für die Behebung von Grenzhindernissen in den belgisch-niederländisch- deutschen Grenzregionen	13
3.4 „Governance“ im Rahmen der neuen INTERREG-Verordnung 2021–2027	16
3.5 Grenzüberschreitendes Daten-Monitoring: eine echte Herausforderung	18
3.6 Folgen der EU-Nitratrichtlinie und Güllequoten für NL/DE in Grenzregionen (Studentendossier)	19
<b>4. Verzeichnis der wissenschaftlichen Mitarbeiter(innen)</b>	<b>22</b>
<b>Anhang - Die ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen als Handlungsgrundlage: Rückblick auf die Folgemaßnahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen aus den Jahren 2016, 2017 und 2018</b>	<b>24</b>

---



# 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 ‚Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen‘ konkrete Folgen für Grenzregionen zu analysieren. Seit der Gründung 2015 hat ITEM vier dieser Gesetzesfolgenabschätzungen vorgenommen. Der aktuelle Bericht ist die neueste Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen.<sup>1</sup>

Anhand der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 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 Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen verfolgt zwei Ziele, nämlich die Ex-ante-Begutachtung potenzieller negativer oder positiver Auswirkungen auf geplante gesetzgeberische oder politische Initiativen und die Ex-post-Analyse negativer oder positiver Folgen der aktuellen Politik oder aktueller Rechtsvorschriften für Grenzregionen (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 Verwaltungsorgane 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.<sup>2</sup> In derselben Mitteilung wies die Kommission nachdrücklich auf die Bedeutung hin, die der Feststellung von spezifischen Folgen für Grenzregionen aufgrund von gesetzgeberischen und politischen Prozessen zukommt, und setzte diesen Punkt ausdrücklich auf die politische Agenda.<sup>3</sup> Auch auf nationaler Ebene wächst das Bewusstsein über die Bedeutung der Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen. Unter anderem wies der niederländische Staatssekretär Knops vor kurzem während einer Parlamentsdebatte auf die Bedeutung von Folgenabschätzungen im Hinblick auf potenzielle Folgen für Grenzregionen hin.<sup>4</sup>

Auf europäischer und nationaler Ebene bestehen diverse Instrumente zur Abschätzung von Folgen für Grenzregionen. Zu diesen Initiativen zählen zum Beispiel die Folgenabschätzung im Rahmen der Agenda für Bessere Rechtsetzung 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 Abschätzungen. Die Komplementarität des ITEM-Berichts besteht in erster Linie darin, dass dieser Bericht 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

1 Sie finden alle ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen unter folgendem Link: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institutes/item/research/item-cross-border-impact-assessment>.

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 *Kamerstukken II* 2017/18, 32851, 47, S. 18-21; siehe auch Parlamentsdrucksache über grenzüberschreitende Zusammenarbeit des niederländischen Staatssekretärs für innere Angelegenheiten und die Beziehung zum Königshaus vom 20. April 2018, 2018-000244202.

rückt die Bedürfnisse von Grenzregionen aufgrund ihrer charakteristischen Eigenschaften in den Mittelpunkt und zeigt auf, inwieweit sich Grenzregionen voneinander unterscheiden.<sup>5</sup> Daher können vorhandene Unterschiede zwischen den Grenzregionen die Umsetzung von Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen auf europäischer Ebene erschweren. Darüber hinaus kann der Vorschlag, detaillierte Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, auf nationaler Ebene von den zuständigen Ministerien ausführen 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.

Dennoch gibt es auf europäischer und nationaler Ebene viele Maßnahmen, die sich mit diesen Herausforderungen befassen. Zum Beispiel waren Mitarbeiter von ITEM unlängst in Projekte der GD Regio und von ESPON involviert, die darauf abzielen, die Methodiken der Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen auf europäischer Ebene zu verbessern. In den Niederlanden unterstützt ITEM aktuell die niederländische Regierung bei der Untersuchung, wie ihre eigenen politischen Folgenabschätzungen im Hinblick auf Folgen für Grenzregionen mit ITEM verbessert werden können. Gemeinsam mit Partnern aus dem TEIN-Netzwerk grenzüberschreitend aktiver Einrichtungen diskutiert ITEM Optionen zur Einrichtung eines Netzwerks aus Partnern, die in ihren eigenen Grenzregionen ebenfalls Folgenabschätzungen durchführen.<sup>6</sup>

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, die von Akteuren in spezifischen Grenzregionen umgesetzt werden. Diese detaillierten Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, könnten wiederum zu nationalen und europäischen Abschätzungen beitragen, die die gesetzgeberischen und politischen Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen thematisieren.

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. In Bereichen wie der sozialen Absicherung oder dem Steuerrecht geht die Folgenabschätzung für die Auswirkungen neuer Gesetzgebung mit der Bewertung der Auswirkungen bestehender Politik und Vorschriften einher. Außerdem ist eine umfassende Bewertung bestimmter politischer Maßnahmen und Gesetze oft schwierig, da grenzübergreifende Daten fehlen. Dieser Mangel an Daten bedeutet, dass Ex-post-Forschung oft eher in Form einer Folgenabschätzung als einer gründlichen Bewertung stattfindet.

In diesem Sinne berücksichtigt der Ansatz von ITEM die generelle Unterscheidung zwischen Folgenabschätzung und Politikbewertung der OECD.<sup>7</sup> Das bedeutet, dass eine Folgenabschätzung sich auf die voraussichtlichen Auswirkungen der Intervention konzentriert, d.h. wie diese Auswirkungen aussehen könnten, während eine Bewertung höchstwahrscheinlich „eine breitere Palette an Themen wie die Angemessenheit der Interventionsgestaltung, die Kosten und die Effizienz der Intervention, ihre unbeabsichtigten Auswirkungen und die Weise, wie Erfahrungen mit dieser Intervention genutzt werden können, um die Gestaltung zukünftiger Interventionen zu verbessern“ (ebd.). Wenn also im Rahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen eine Ex-post-Abschätzung von Gesetzesfolgen stattfindet, beschränkt sich die Abschätzung oft auf die Frage nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten Gesetzesfolgen.

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

6 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/>. Der TEIN-Workshop am 10. Oktober 2019 befasste sich mit der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen.

7 OECD (2014) „What is Impact Assessment?“ („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, Seite 1. Quelle: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (zuletzt abgerufen am 4. August 2019). Siehe auch: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

Mit ihrer jährlichen Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen versucht ITEM, das vorhandene Bedürfnis nach detaillierten Folgenabschätzungen, die sich spezifisch mit einer Grenzregion befassen, für viele verschiedene Themen abzudecken. Der vorliegende Bericht enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM für das Jahr 2019. Die diesjährige Folgenabschätzung umfasst sechs Dossiers, die sehr unterschiedliche Themen abdecken und sich sowohl mit aktueller als auch zukünftiger Gesetzgebung und Politik befassen. Die Themen reichen von der Ex-ante-Bewertung des niederländischen Gesetzes über die Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (*Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, Wnra*) und das neue „Governance“-Kriterium im kommenden INTERREG-Programmzeitraum 2021-2027 über die Ex-post-Bewertung der EU-Nitratrichtlinie im Zusammenhang mit Güllebetrug bis hin zu einer vorbereitenden Analyse zur grenzüberschreitender Datenerfassung.



Ferner ist darauf hinzuweisen, dass ITEM eine wirklich grenzübergreifende Perspektive im Zusammenhang mit einer Grenzregion (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. Der Beweggrund 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 der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM nicht nur die Grenzregionen von den Niederlanden, Belgien und Deutschland, sondern auch die grenzübergreifenden Euregios in diesem Gebiet.

Gemäß dieser grenzübergreifenden, dossierbasierten Definition einer Grenzregion können wir feststellen, dass sich die diesjährige Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen tatsächlich auf diverse verschiedene Grenzen in der Grenzregion zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland konzentriert. Unter anderem befasste sich das Studententeam, das mit der Untersuchung der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie beauftragt war, sowohl mit der Euregio Rhein-Maas-Nord als auch mit (einem Teil) der niederländischen Provinz Nord-Brabant. Im Dossier über die qualifizierende ausländische Steuerzahlerverpflichtung („90%-Regel“) wurde in der Nachfolge der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von 2018 erneut die Grenzregion als die niederländischen NUTS3/COROP-Gebiete identifiziert, die direkt entlang der niederländisch-belgischen und niederländisch-deutschen Grenze angesiedelt sind. Im Dossier über das niederländische Gesetz zur Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (Wnra) dagegen wird der Begriff „Grenzregion“ breiter definiert. Somit wendet sich das Dossier an den Teil der Niederlande, in dem grenzübergreifende Beschäftigung möglich ist. Das Dossier zum „Governance“-Kriterium von INTERREG konzentrierte sich auf alle Gebiete des INTERREG-Programms, die in den Grenzregionen an der niederländischen, belgischen und deutschen Grenze liegen.

Zusätzlich zu dieser räumlichen Eingrenzung der Grenzregion verwenden die Wissenschaftler auch andere Eingrenzungen, die für ihre Forschung relevant sind.

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

Folgen für Grenzregionen präsentieren sich in vielen Arten und Formen. Die Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 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 von Gesetzgebung auf Einzelpersonen, die in Grenzregionen wohnen und arbeiten. Dossiers, die sich auf das Thema *europäischer 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 das niederländische Gesetz zur Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (Wnra) dient als Beispiel für ein Dossier, das sich mit der europäischen Integration und der Freizügigkeit von Arbeitnehmern befasst. Ein weiteres Beispiel ist die qualifizierende ausländische Steuerzahlerverpflichtung („90%-Regel“) mit den 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. Bestes Beispiel ist die diesjährige studentische Abschätzung der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie und potenziell gesetzeswidrige Gülleexporte von niederländischen in deutsche Grenzregionen. Entscheidende Fragen befassen sich mit den Umweltfolgen und den potenziellen Gesundheitskosten für Mensch und Tier. Ein weiteres Beispiel der aktuellen Folgenabschätzung sind die Ex-ante-Folgenabschätzung für eine Verordnung über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext („European Cross-Border Mechanism“, ECBM) und das damit einhergehende Versprechen potenzieller Abhilfemaßnahmen für



grenzüberschreitende Hindernisse, die (rasche) Fortschritte bei grenzüberschreitenden Infrastrukturprojekten behindern. Im Hinblick auf die sozialökonomische Entwicklung könnten die daraus resultierenden Verbesserungen der grenzüberschreitenden Mobilität nicht nur für Verbraucher und Unternehmen reale (Kosten-)Vorteile mit sich bringen, sondern insbesondere auch Vorteile für Investitionen und die regionale Beschäftigung. Das Dossier über die Herausforderungen für die Erstellung grenzüberschreitender Statistiken ist ein weiteres Beispiel. In diesem Dossier wird der kontinuierliche Anstieg des Nutzerbedarfs an genauen grenzübergreifenden Daten als Grundlage für die Formulierung und Bewertung von Politik wissenschaftlich analysiert.

Schließlich können Forscher auch fragen, welche Folgen für Grenzregionen eine bestimmte Maßnahme auf den *euregionalen Zusammenhalt*, einschließlich der Zusammenarbeit von Einrichtungen und Wirtschaftsakteuren sowie auf die Kontakte 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. Zum Beispiel bewerten die Wissenschaftler, die das neue Kriterium der „Governance“ im Rahmen der neuen INTERREG-Verordnung 2021-2017 untersuchen, in welchem Umfang diese gezielte Zuordnung von EU-Finanzmitteln die Zusammenarbeit in der Grenzregion stärkt und dabei hilft, die grenzüberschreitenden Netzwerke nachhaltig über die Dauer der einzelnen Projekte oder Programme hinaus zu fördern.

Dossiers können sich abhängig von der Bedeutung der Themen für ihr Forschungsgebiet, dem Umfang ihrer Forschung und der Verfügbarkeit der benötigten Daten auf eines oder auf alle dieser Themen konzentrieren. Die Forschungsarbeit im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2019 stützte sich nicht nur auf Quellen aus Gesetzgebung und Politik, sondern auch auf empirische Daten, die von spezialisierten Einrichtungen und den Forschern selbst stammen. Zum Beispiel basieren die Forschungsergebnisse des Dossiers über die qualifizierende ausländische Steuerzahlerverpflichtung („90%-Regel“) auf Daten des niederländischen Statistikamts „Centraal Bureau voor de Statistiek“ (CBS).

Tabelle 1: Beispiele für Grundlagen, Benchmarks und Indikatoren

Forschungsthemen	Grundlagen	Benchmarks	Indikatoren
<b>1. Europäische Integration</b>	Europäische Integration, Unionsbürgerschaft, Nicht-Diskriminierung	Keine Grenzkontrollen, offener Arbeitsmarkt, erleichterte Anerkennung von Qualifikationen, angemessene Koordinierung der Sozialversicherungseinrichtungen, Steuern	Anzahl der Grenzkontrollen, Grenzgänger, Dauer und Kosten der Anerkennung von Diplomen, Zugang zum Wohnungsmarkt usw.
<b>2. Socioökonomische /Nachhaltige Entwicklung</b>	Regionale Wettbewerbskraft, Nachhaltige Entwicklung grenzüberschreitender Regionen	Grenzüberschreitende Initiativen zur Unternehmensgründung, Euregionale Arbeitsmarktstrategie, grenzüberschreitende Raumplanung	Euregional: BIP, Arbeitslosigkeit, Qualität des grenzüberschreitenden Clusters, Umweltauswirkungen (Emissionen), Armut
<b>3. Euregionaler Zusammenhalt</b>	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit/ Good Governance, Euregionaler Zusammenhalt	Funktionieren von grenzüberschreitenden Dienstleistungen, Zusammenarbeit mit Organisationen, Koordinierungsverfahren, Verbände	Die Anzahl der grenzüberschreitenden Institutionen, die Qualität der Zusammenarbeit (im Vergleich zur Vergangenheit), die Entwicklung von euregionalen Governance-Strukturen, Quantität und Qualität der grenzüberschreitenden Projekte

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 Entwicklung von Benchmark-Kriterien und letztendlich Indikatoren, anhand derer geprüft wird, ob Gesetze oder andere Vorschriften bewährte Verfahren unterstützen oder eventuell behindern. Die vorstehende Tabelle 1 enthält Beispiele für Grundlagen, Benchmarks und Indikatoren zu den drei Forschungsthemen der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM.

## 2.3 Die Dossiers der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen für 2019

Die Umfrage für die diesjährige Folgenabschätzung fand von November 2018 bis Januar 2019 unter den ITEM Interessengruppen 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 in Bezug auf das ECBM-Dossier) im Kontext der täglichen Aktivitäten von ITEM. Eine weitere Methode zur Identifizierung von Themen ist die Durchführung eines Quickscans für politische Initiativen oder Programme (wie dem niederländischen Koalitionsvertrag 2017) durch ITEM. Nach der Überprüfung der Dossiers und der Themen wählte die Arbeitsgruppe zur Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen schließlich sechs Themen aus. Die fertiggestellten Dossiers sind das Ergebnis einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen ITEM, Wissenschaftlern und Partnern. Wie schon bei den Folgenabschätzungen für 2016, 2017 und 2018 wurden manche Forschungsdossiers durch die Mitarbeit diverser Studenten und Studentinnen ermöglicht. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Themen und die Forschungsdossiers der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen für 2019. Wie zuvor angegeben, enthält eins dieser Dossiers eine wissenschaftliche (Vor-)Analyse, die dazu dient, die methodologischen Aspekte zu verbessern, um in Zukunft zielorientiertere Folgenabschätzungen ausführen zu können.

Tabelle 2: Themen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen für 2019

Nr.	Thema	Spezifizierung
<b>Wissenschaftliche Dossiers</b>		
1.	Die qualifizierende ausländische Steuerzahlungsverpflichtung („90 %-Regel“): Eine vorläufige Ex-post-Folgenabschätzung	In Ergänzung zu den vorherigen Folgenabschätzungen untersuchen die Wissenschaftler Trends auf der Grundlage zusätzlicher Daten. Sie haben für den Zeitraum 2012 bis 2017 untersucht, ob sich nach Inkrafttreten der 90%-Regel wesentliche Änderungen an der Anzahl und der Zusammensetzung ausländischer Arbeitnehmer in den Niederlanden ergaben.
2.	Folgen des niederländischen Gesetzes zur Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (Wnra) für Grenzregionen	Am 1. Januar 2020 soll das neue Gesetz zur Angleichung der Rechtsstellung von Beamten in Kraft treten. Dieses niederländische Gesetz hat Folgen für die steuerliche und soziale Sicherheit von Beamten, die grenzüberschreitend tätig sind. Dieses Dossier enthält eine Ex-ante-Abschätzung der Folgen der neuen Gesetzgebung.
3.	Bewertung des vorgeschlagenen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (ECBM)	Eine Ex-ante-Abschätzung des von der EU Kommission vorgeschlagenen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse für grenzübergreifende Projekte und Dienstleistungen im Hinblick auf die mögliche Beilegung von Konflikten zwischen nationalen Rechtsvorschriften in Grenzregionen. Dieses Dossier befasst sich mit den potenziellen Vorteilen des Gesetzesvorschlags in den deutsch-niederländischen und niederländisch-flämischen Grenzregionen.
4.	„Governance“ im Rahmen der neuen INTERREG-Verordnung 2021-2027	Die neue INTERREG-Verordnung für 2021-2027 schreibt vor, dass jedes Gebiet des Interreg-Programms mindestens 15 % des Budgets für „Governance“ reservieren muss. Dieses Dossier enthält eine Ex-ante-Abschätzung dessen, was „Governance“ für verschiedene beteiligte Akteure in den Programmgebieten in der Benelux bedeutet. Im Mittelpunkt stehen die Erwartungen, wie die Umsetzung des Programms beeinflusst wird und wie sich der Umfang des Programms ändern könnte.
5.	Grenzüberschreitende statistisches Monitoring: eine echte Herausforderung	In den letzten Jahren hat sich die grenzüberschreitende Datenerfassung zu einem viel diskutierten Thema entwickelt. In diesem Dossier wird problematisiert, wie die Statistik sich auf die nationale Ebene beschränkt und oft an der Grenze endet. Diese Vorstudie untersucht, wie grenzübergreifende Daten verfügbar gemacht werden können, und plädiert für eine zielführende Umsetzung eines solchen Vorhabens.
<b>Studentisches Dossier</b>		
6.	Folgen der EU-Nitratrichtlinie und Güllequoten für NL/DE	Dieses Dossier enthält eine Ex-post-Folgenabschätzung der EU-Nitratrichtlinie von 1991, die Quoten für die Verwendung von Nitraten und Gülle vorschreibt. Die Analyse konzentriert sich auf die Folgen dieser Richtlinie und der Güllequoten. Vor allem werden die aktuelle Praxis beim grenzüberschreitenden Handel mit Gülle sowie möglicher Betrug an der deutsch-niederländischen Grenze untersucht.

### 3. Die Dossiers von 2019

#### 3.1 Die qualifizierte ausländische Steuerpflicht („90 %-Regelung“): eine Ex-post-Folgenabschätzung

Johan van der Valk  
 Myrte ter Horst  
 Prof. Dr. Maarten Vink

Die qualifizierte ausländische Steuerpflicht (im Folgenden „KBB“), die am 1. Januar 2015 in Kraft trat, schreibt vor, dass gebietsfremde Steuerpflichtige in den Niederlanden für dieselben Abzugsposten und Steuervorteile wie ansässige Steuerpflichtige in Betracht kommen, wenn sie mindestens 90 % ihres Gesamteinkommens in den Niederlanden verdienen. Wenn ihr Einkommen unter diesem Schwellenwert bleibt, sind sie von dieser Regelung ausgeschlossen. Die KBB kann sich auf die Arbeitsmobilität und die Wohnmobilität vor allem von Grenzgängern auswirken, die weniger als 90 % ihres Welteinkommens in den Niederlanden verdienen und in ihrem Wohnland kein hinreichend steuerpflichtiges Einkommen haben.

In der ITEM-Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2018 wurde eine vorläufige Ex-post-Folgenabschätzung ausgeführt, um zu analysieren, ob bei der Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen in den Niederlanden nach der Einführung der KBB auffällige Veränderungen auftraten. Die Analyse für den Zeitraum 2013-2016 ergab, dass keine Trendwende zu erkennen war. In der aktuellen Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen wird die Analyse um zwei neue Elemente erweitert, um eine bessere Ex-post-Folgenabschätzung vornehmen zu können. Zum einen wird in diesem Jahr ein längerer Zeitraum verwendet, nämlich von 2012 bis 2017. So können wir eventuell verzögerte Folgen erfassen, und eventuelle Trendwenden lassen sich genauer ermitteln. Zum anderen wird eine Langzeitanalyse vorgenommen, in der pro Steuerpflichtigem/Steuerpflichtiger untersucht wird, wie sich die Wohn- oder Arbeitssituation im Lauf der Zeit verändert.

In Abbildung 1 wird die Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen nach Wohnländern aufgeteilt in den Jahren 2012-2017 angezeigt. Die Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen, die in Polen und in sonstigen Ländern wohnen, ist im Zeitraum 2012-2017 gestiegen. Die Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen, die in den Nachbarländern Belgien und Deutschland wohnen, ist in diesem Zeitraum nahezu unverändert geblieben. Aus Abbildung 2 geht hervor, dass dies sowohl für Niederländer, die in Belgien oder Deutschland wohnen, als auch für Belgier gilt, die in Belgien wohnen. Jedoch nimmt die Zahl gebietsfremder Deutscher, die in Deutschland wohnen, zwischen 2012 und 2017 deutlich ab. In Abbildung 1 und 2 sind keine auffälligen Veränderungen bei der Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen zwischen dem Zeitraum vor der Einführung der KBB (2012, 2013, 2014) und dem Zeitraum nach Einführung der KBB (2015, 2016, 2017) zu erkennen.

Abbildung 1: Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen nach Wohnland, 2012-2017 (x 1 000)

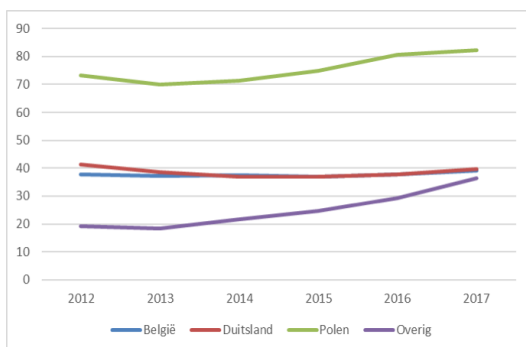


Abbildung 2: Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen nach Wohnland und Staatsangehörigkeit aufgeteilt, 2012-2017 (x1,000)

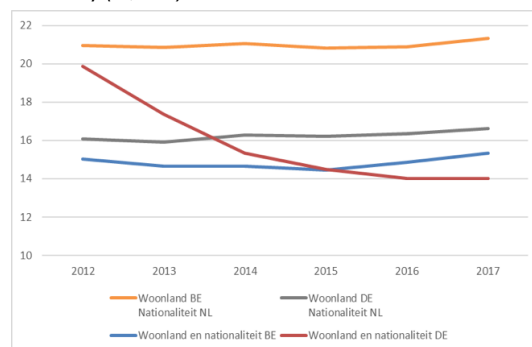


Abbildung 3 und 4 bieten eine Zusammenfassung der Analyse zu Arbeitsmobilität und Wohnmobilität. Da sich dieses Dossier mit der Abschätzung der eventuellen Folgen der KBB auf die Grenzregionen befasst, konzentrieren wir uns in dieser Analyse auf die gebietsfremden Steuerpflichtigen, die in den Nachbarländern Belgien und Deutschland wohnen. Beide Abbildungen zeigen, dass von 2012 bis 2017 jedes Jahr mehr Menschen anfangen, in den Niederlanden zu arbeiten, während sie in dem Jahr, in dem sie anfangen, in den Niederlanden zu arbeiten, in Belgien oder in Deutschland wohnten. Außerdem hörten jedes Jahr weniger gebietsfremde Steuerpflichtige, die in Deutschland wohnten, damit auf, in den Niederlanden zu arbeiten. Bei der Zahl der Personen, die in den Niederlanden arbeiteten und von oder in die Niederlande umzogen, sind keine auffälligen Veränderungen festzustellen. Die Analyse zeigt also, dass die Arbeitsmobilität größer ist als die Wohnmobilität und, dass nach der Einführung der KBB keine auffälligen Veränderungen erfolgten.

Abbildung 3: Arbeitsmobilität und Wohnmobilität gebietsfremder Steuerpflichtiger für das Wohnland Belgien, 2012-2017 (x1,000)

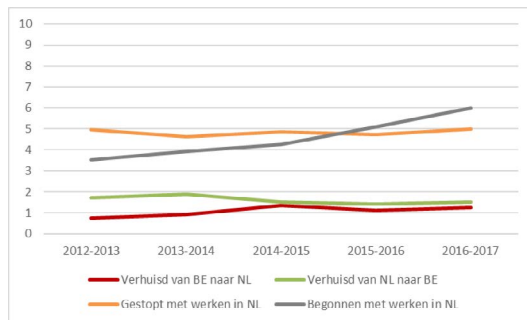
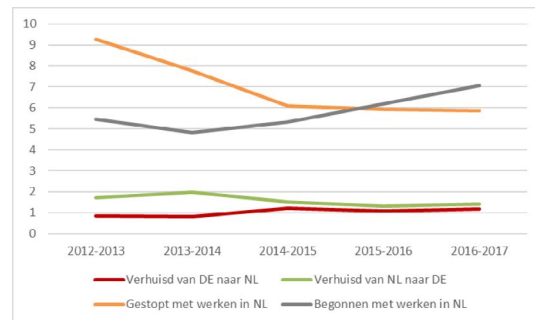


Abbildung 4: Arbeitsmobilität und Wohnmobilität gebietsfremder Steuerpflichtiger für das Wohnland Deutschland, 2012-2017 (x1,000)



Die Analyse bietet keine Hinweise auf Folgen der KBB auf die Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen in den Niederlanden. Die Zahl der Personen, die in Belgien oder Deutschland wohnt und in den Niederlanden steuerpflichtig beschäftigt sind, ist seit 2015 nahezu stabil. Ferner geht aus der Langzeitanalyse hervor, dass nicht plötzlich seit 2015 mehr ausländische Steuerpflichtige zurück in die Niederlande ziehen oder dass die Niederlande plötzlich weniger attraktiv als Arbeitsland für Menschen sind, die in den Nachbarländern wohnen. Wir stellen also auch keine auffälligen Veränderungen bei der Wohn- und Arbeitsmobilität seit der Einführung der KBB fest.

Auch wenn wir keine Beweise für Folgen der KBB für die Zahl der gebietsfremden Steuerpflichtigen und ihr Verhalten im Hinblick auf Wohn- und Arbeitsmobilität gefunden haben, bedeutet das nicht, dass Personen aufgrund der Gesetzgebung keine Probleme haben. Gebietsfremde Steuerpflichtige haben aufgrund der KBB zum Beispiel verwaltungstechnische Lasten, die sie nicht hätten, wenn es das Gesetz nicht gäbe.

Wir empfehlen, die Zahl der Grenzpendler über einen längeren Zeitraum hinweg weiter zu beobachten. Es besteht immerhin die Möglichkeit, dass die Folgen nicht unmittelbar auftreten, sondern über einen längeren Zeitraum. Dafür müsste die Analyseperiode verlängert werden.



## 3.2 Soziale Sicherheit und Rente grenzüberschreitend tätiger Beamten nach Einführung des Gesetzes über die Rechtsstellung von niederländischen Beamten (Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA))<sup>8</sup>

Prof. Dr. Marjon Weerepas  
Charlotte Conjaerts

### Einleitung

Am 1. Januar 2020 tritt aller Wahrscheinlichkeit nach das Gesetz über die Rechtsstellung von niederländischen Beamten (*Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren* (WNRA)) in Kraft.<sup>9</sup> Aufgrund dieses Gesetzes werden bestimmte Gruppen von Beschäftigten nicht mehr als Beamte eingestuft. Gleichzeitig kommen auch neue (Gruppen von) Beamte(n) hinzu, zum Beispiel die Personen, die bei UWV und SVB beschäftigt sind. Außerdem wird das niederländische Beamtengesetz von 2017 angepasst. Für die Beschäftigten im Bildungswesen gilt, dass zusätzlich zum WNRA ein weiteres Gesetz in Kraft tritt, und zwar das Gesetz zur Änderung verschiedener Gesetze im Zusammenhang mit der Rechtsstellung von niederländischen Beamten im Bildungswesen (*Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs*). Die Unterscheidung zwischen Unterricht an privaten und öffentlichen Bildungseinrichtungen wird als nicht mehr erwünscht erachtet.<sup>10</sup>

Aufgrund von internationaler Gesetzgebung steht fest, dass Grenzgänger nur in einem Land sozialversichert sein dürfen. Während für „normale“ Arbeitnehmer in der Regel das Beschäftigungslandprinzip als Hauptvorschrift dient, gilt für Beamte eine Ausnahmeregelung, die besagt, dass für die Sozialversicherung in der Regel das Land verantwortlich ist, in dem sich die Behörde befindet. Konkret können das Gesetz und der Gesetzesvorschlag wesentliche Folgen für die Beschäftigten im Bildungswesen haben, die grenzüberschreitend tätig sind (d.h. in zwei oder mehr Ländern, einschließlich Homeoffice).

Diese Untersuchung befasst sich mit den Folgen, die zum 1. Januar 2020 durch das WNRA-Gesetz entstehen, falls sich ab dem 1. Januar 2020 die Zuweisung der Versicherungspflicht in grenzüberschreitenden Situationen ändert. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass hier lediglich die Folgen für die Beitragspflicht beschrieben werden. Die Folgen, die sich eventuell hinsichtlich der Sozialleistungen ergeben, werden an dieser Stelle nicht diskutiert. Außerdem werden die eventuellen Folgen des WNRA-Gesetzes für das Steuerrecht im Zusammenhang mit der Rente auf internationaler Ebene beschrieben.

### Mangel an konkreten Zahlen

Es ist unklar, auf wie viele Menschen sich das WNRA auswirken wird. Es gibt keine konkreten Zahlen. Laut der Website des niederländischen Ministeriums für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs verlieren durch das WNRA über eine halbe Million Bedienstete im öffentlichen Dienst ihren Beamtenstatus und werden fortan in einem privatrechtlichen Verhältnis beschäftigt.<sup>11</sup> Die Frage lautet, wie viele Beamte, die im Ausland wohnen und in den Niederlanden arbeiten, von der Gesetzesänderung betroffen sind. Allein im akademischen Krankenhaus MUMC+ in Maastricht sind etwa 800 Grenzgänger beschäftigt, von denen 740 aus Belgien und 60 aus Deutschland kommen. Eine der Fragen lautet, wie viele dieser Beschäftigten neben ihrer Tätigkeit in den Niederlanden auch Tätigkeiten außerhalb der Niederlande verrichten. Mitte August erhielten die Beschäftigten der Universität Maastricht einen Fragebogen, um Erkenntnisse über deren Wohn- und Arbeitssituation zu sammeln.<sup>12</sup> Das niederländische Statistikamt CBS hat lediglich Daten zur Gesamtzahl der Grenzgänger, die in den Niederlanden oder im Ausland wohnen und grenzüberschreitende Tätigkeiten im Ausland bzw. in den Niederlanden verrichten. Es wird nicht zwischen Beamten und Arbeitnehmern unterschieden.

Eine erste Empfehlung könnte lauten, dass das CBS deutlich machen muss, wie viele Grenzgänger einen Beamtenstatus haben.

8 In diesem Punkt gibt es aktuell viele Veränderungen. Diese Zusammenfassung bezieht sich auf den Stand der Dinge am 31. August 2019.

9 Staatsblad (nl. Staatsanzeiger) 2017, 123.

10 Kamerstukken (Parlamentsdrucksachen) II 2018/19, 35 089, Nr. 3. Die Zweite Kammer hat das Gesetz im Juni 2019 verabschiedet. Vgl. Kamerstukken II 2018/19, Stemmingen Normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs, S. 94-21-1.

11 „Hoeveel ambtenaren gaan onder de WRNA vallen?“ (Wie viele Beamte sind vom WRNA betroffen?), Website des Ministeriums für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs.

12 Der Fragebogen wurde auch an anderen Universitäten verteilt.

## Folgen des WNRA Reformgesetzes

### Versicherungspflicht

Bei der Versicherungspflicht können sich aufgrund des WNRA Änderungen ergeben, falls die beschäftigte Person auch im Ausland tätig ist. Die Versicherungspflicht kann sich aufgrund der Zuweisungsregeln in Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Ausführung von Tätigkeiten in zwei oder mehr Mitgliedsstaaten ändern. Eine der Regeln lautet, dass ein Grenzgänger in dem Staat versichert ist, in dem er als Beamter tätig ist, falls er in Mitgliedsstaat A als Beamter arbeitet und in Mitgliedsstaat B als Arbeitnehmer beschäftigt ist. Wenn sich die Stellung des Beamten in diesem Fall ändert und er zum Arbeitnehmer wird, gilt die Zuweisungsregel, dass zunächst ermittelt werden muss, ob der Arbeitnehmer 25 % oder mehr seiner Arbeitszeit in seinem Wohnland verrichtet und/oder 25 % seiner Entlohnung ebendort erhält. In diesem Fall wird die Versicherungspflicht dem Wohnland zugewiesen. Wenn das 25%-Kriterium nicht erfüllt ist, dann wird die Versicherungspflicht unter Berücksichtigung der Fakten und Umstände dem Wohnland oder einem anderen Mitgliedstaat zugewiesen.<sup>13</sup>

Im Bericht sind diverse Zahlenbeispiele enthalten, um die Folgen der Änderung der Versicherungspflicht deutlich zu machen. Als Grundlage für diese Beispiele dient das Jahr 2018, da dies ein ganzes Jahr ist, in dem auch das Urlaubsgeld und der Jahresendbonus berücksichtigt sind. Zur Illustration kann ein Beispiel in der Beziehung zu Belgien genommen werden (vgl. Tabelle 3 unten). Es handelt sich um eine Person, die in Belgien wohnt und sowohl in den Niederlanden (0,9 VZÄ) als auch in Belgien arbeitet.

Aus diesem Beispiel geht hervor, dass vor allem die Arbeitgeberbeiträge steigen werden, wenn die Versicherungspflicht Belgien statt den Niederlanden zugewiesen wird. Das liegt vor allem daran, dass es in Belgien im Gegensatz zu den Niederlanden keine Höchstgrenze für die zu zahlenden Prämien gibt und der Arbeitgeber in Belgien den Löwenanteil der zu zahlenden Sozialversicherungsprämien trägt. Wenn bei einem Arbeitgeber eine hohe Anzahl solcher Fälle auftritt, dann kann die Zunahme der Arbeitgeberbeiträge als wesentlich bezeichnet werden.

### Alterssicherung

Bei einer privaten Rente liegt die Befugnis zur Steuererhebung grundsätzlich beim Wohnland. Die Frage lautet, ob die Rente nach Inkrafttreten des WNRA-Gesetzes in eine staatliche und eine private Rente aufgeteilt werden muss. Die betroffene Person hat bis zum 1. Januar 2020 eine staatliche Rente, aber ist nach diesem Datum als Arbeitnehmer beschäftigt. Vergleichbare Fälle haben in der Vergangenheit zu Problemen geführt.<sup>14</sup> Für staatliche Renten gilt, dass das Besteuerungsrecht bei Lohn- und Rentenzahlungen für Dienste, die für den niederländischen Staat, einen politischen Teil davon oder eine lokale öffentlich-rechtliche Stelle geleistet wurden, den Niederlanden zusteht. In diesem Fall wird das Cashflow-System angewendet.

In der Ausführungspraxis wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass es sich um ein Beamtenverhältnis handelt. Der Minister für Soziales und Beschäftigung erklärt, dass dieses Kriterium nach Inkrafttreten des WNRA prinzipiell nicht mehr anwendbar ist. Zur Auslegung des Begriffs „öffentliche Beschäftigung“ ist eine engere Anknüpfung an das Vertragskriterium Dienstverhältnis bei einer niederländischen öffentlich-rechtliche Stelle notwendig, wobei es unerheblich ist, ob es sich um ein Beamtenverhältnis oder einen Arbeitsvertrag handelt. Grundsätzlich ändert sich die Aufteilung der Besteuerungsrechte nicht, wie der Minister erklärt. Die Niederlande dürfen weiterhin die Renten besteuern. Deutlich ist allerdings, dass auf jeden Fall eine Verständigung mit Belgien und Deutschland erreicht werden muss, um Unklarheiten über das Besteuerungsrecht für staatliche Renten auszuräumen.<sup>15</sup> Die Frage ist, ob Belgien, Deutschland und die anderen ausländischen Behörden diese Sichtweise akzeptieren.

### Schlussfolgerung

Es ist deutlich, dass im Hinblick auf das Zustandekommen des WNRA so gut wie keine Folgenabschätzungen für Grenzgänger vorgenommen wurden. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es für betroffene Grenzgänger, (staatliche) Arbeitgeber und Behörden wünschenswert ist, dass noch vor der Einführung des Gesetzes für die notwendige Klarheit gesorgt wird.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und Art. 14 Absatz 8 Verordnung (EG) Nr. 987/2009.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. Hoge Raad vom 5. Dezember 2008, Nr. 43 722, BNB 2009/199.

<sup>15</sup> Schreiben vom 8. Juli 2019: „Nadere vragen over de herziening EU-verordening coördinatie sociale zekerheidsstelsels“ (Weitere Fragen zur Überarbeitung der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit), Nr. 2019-0000099383, S. 4 und 5.

Tabelle 3: Rechenbeispiel der eventuellen Folgen (unterschiedliche Beitragspflicht) durch das Inkrafttreten des WNRA am 1. Januar 2020 im Hinblick auf die Änderung der Versicherungspflicht bei Tätigkeiten in zwei Ländern.

Beschäftigung 0,9 VZÄ in NL, 0,1 VZÄ in Belgien												
Belgische Sozialversicherung	Bruttogehalt	Teilzeitfaktor	RSZ-Prämie normale Besoldung	RSZ-Prämie nur Urlaubsgeld	RSZ-Prämie Ausn Vergütungen	Sonderprämie soziale Sicherheit	Arbeitnehmeranteil soziale Sicherheit	Arbeitgeberbeiträge soziale Sicherheit	Reduzierung Arbeitgeberbeiträge	-	Arbeitgeberanteil soziale Sicherheit	Gesamter Sozial-Sicherheit
Summe 12 Monate	57,399.30	90%	7,553.08	531.38	614.86	607.47	9,306.79	17,069.98	0	-	17,069.98	26,376.77
Niederländische Sozialversicherung	Sozial-versicherungs-lohn-	Teilzeitfaktor	Volks-versicherungs-prämien (Tabelle)	Volks-versicherungs-prämien (Sondertarif)	-	-	Arbeitnehmeranteil soziale Sicherheit	WIA-Beitrag	ZVW-Beitrag	UFO-Beitrag	Arbeitgeberanteil soziale Sicherheit	Summe soziale Sicherheit
Summe 12 Monate	63,848.05	90%	9,685.67	850.72	-	-	10,536.39	3,698.31	3,768.31	425.87	7,466.62	18,003.01
<b>GESAMTDIFFERENZ</b>							<b>1,229.60</b>				<b>-9,603.36</b>	<b>-8,373.76</b>

### 3.3 „Europäischer grenzübergreifender Mechanismus“ - Ex-ante-Bewertung der grenzüberschreitenden Folgen für die Behebung von Grenzhindernissen in den belgisch-niederländisch-deutschen Grenzregionen

Dr. Hannelore Niesten<sup>16</sup>  
(Mit der Unterstützung von  
Dr. Nina Büttgen  
Martin Unfried)

*Aufbau* - Dieses Dossier enthält eine (multidisziplinäre) Ex-ante-Analyse der grenzüberschreitenden Folgen eines aufgrund einer geplanten Verordnung festgelegten europäischen grenzübergreifenden Mechanismus, um rechtliche und administrative Hindernisse in einem grenzüberschreitenden Kontext aus dem Weg zu räumen. Hauptziel dieser Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen ist es, die rechtlichen und praktischen Möglichkeiten des europäischen grenzübergreifenden Mechanismus für die Grenzregionen Belgien - Niederlande - Deutschland zu untersuchen.

*Ziel* - Die internen Grenzregionen in der EU tragen in wesentlichem Umfang zum sozioökonomischen Reichtum Europas bei. Die EU-Verordnung bietet im Rahmen eines spezifischen grenzüberschreitenden Projekts Raum für die Anpassung der nationalen/regionalen Gesetze. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Regionen und anderen Beteiligten kann der europäische grenzübergreifende Mechanismus ein maßgeschneidertes Instrument auf EU-Ebene sein, mit dem das Potenzial der Grenzregionen besser genutzt werden kann. Der Mechanismus soll dazu beitragen, dass Grenzhindernisse mithilfe von Verpflichtungen oder Erklärungen, die von den zuständigen Behörden in die Wege zu leiten sind, aus dem Weg geräumt werden, erforderlichenfalls auch durch Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene. EU-Mitgliedsstaaten entscheiden sich für diesen Mechanismus oder können vorhandene nationale Verfahren nutzen, um rechtliche Grenzhindernisse zu beseitigen. Eine Minimierung der negativen Folgen der dauerhaft fehlenden territorialen, rechtlichen und administrativen Zusammenhänge in Grenzregionen wirkt sich positiv auf den Prozess der europäischen Integration aus.

*Inhalt* - Der europäische grenzübergreifende Mechanismus bietet (zu begrüßende) Initiativen für lokale Akteure, um grenzüberschreitende Chancen zu fördern. Ein strafferes, neues und eindeutiges Verfahren (Zeitplan/Antrag) wird den Beteiligten/Initiatoren angeboten, die im Zusammenhang mit der Planung grenzübergreifender Projekte mit Grenzhindernissen konfrontiert werden. Der horizontale Grenzmechanismus würde die Mitgliedsstaaten animieren, auch für die bereits bestehenden nationalen Kooperationsinstrumente die Initiatoren, die Adressaten der Anträge und den Zeitplan umfassend zu definieren. Letztendlich werden die Grenzhindernisse auf eine effiziente Weise beseitigt.

*Mehrwert* - Der (Mehr-)Wert des europäischen grenzübergreifenden Mechanismus für die Benelux-Länder mit einem komplexen *Governance*-System ist grundsätzlich geringer als bei anderen Mitgliedsstaaten. In der Benelux-Union gibt es bereits eine breite Palette an maßgeschneiderten und effektiven Grenzinstrumenten. Der Mehrwert des EU-Grenzmechanismus für die Benelux-Länder/Grenzregionen besteht in erster Linie aus einem *Anreiz* zur Verbesserung des derzeitigen *Governance*-Systems in der Benelux. Auf Benelux-Ebene fehlt ein horizontales Rechtsinstrument für rechtliche Anpassungen in einem grenzübergreifenden Kontext, das über die sektoralen Abkommen hinausgeht. Das bestehende *Governance*-System in der Benelux kann also um einen maßgeschneiderten horizontalen Benelux-Mechanismus erweitert werden. Für Grenzregionen (in erster Linie ost-/südeuropäische Länder/Grenzregionen), deren derzeitiges Instrumentarium nicht über die notwendigen Voraussetzungen verfügt, um Grenzhindernisse zu beseitigen, da es an multilateralen oder Multi-Level-Kooperationsverbänden mangelt, könnte der Grenzmechanismus durchaus große Vorteile bieten. Somit könnte der Grenzmechanismus für lokale Akteure nützlich sein, die aktuell eher Zufallslösungen finden müssen, insbesondere für Grenzregionen ohne bilaterale Verträge oder eine effektive Infrastruktur.

Dank des Vorschlags für einen europäischen grenzübergreifenden Mechanismus könnten die Grenzregionen (z.B. Flandern mit Deutschland und niederländische Grenzregionen mit Deutschland, aber auch Wallonien mit

16 Wissenschaftliche Mitarbeiterin (Post-Doc), Juristische Fakultät, Universität Hasselt. Sowohl die Position als auch dieser Bericht wurden mit der finanziellen Unterstützung der Provinz Limburg (B) ermöglicht.



Frankreich) nach einer Erweiterung des Benelux-Instrumentariums effizienter miteinander zusammenarbeiten. Wenn Grenzhindernisse nicht durch regionale oder nationale Zusammenarbeit gelöst werden können, könnte auf mehreren Ebenen (Benelux) ein horizontales Benelux-Instrument eingerichtet werden, um Grenzhindernisse nachträglich anzugehen und zu beseitigen. Darüber hinaus könnten die Erfassung, Erörterung und Rangordnung grenzübergreifender Rechtsprobleme von den Institutionen in den Benelux-Ländern systematischer organisiert werden (indem z.B. die Idee des Nordischen Ministerrats/FMC für einen „Europäischen Rat für freien Verkehr“ für die Benelux umgesetzt wird). Eine solche Institution könnte ergänzend zum derzeitigen Governance-System in der Benelux wirken, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und Grenzhindernisse effizienter zu beseitigen.

*Instrument* - Der Grenzmechanismus, der von der EU in Form einer Verordnung vorgegeben wird, kann unterstützt werden. Eine Richtlinie würde in dezentralisierten Ländern (z.B. Belgien/Deutschland) für Umsetzungsprobleme sorgen und könnte diverse nationale Implementierungsgesetze nach sich ziehen. Die Wahl der Verordnung ist innovativ. Denn die Verordnung bietet immerhin die Wahl zwischen dem europäischen grenzübergreifenden Mechanismus (Verpflichtung/Erklärung) oder der Anwendung eines eigenen Mechanismus (und ist in diesem Sinne fakultativ). Dennoch legt die Verordnung den Mitgliedsstaaten unmittelbare Verpflichtungen auf, Grenzhindernisse, die auf gesetzlichen Konflikten beruhen, innerhalb eines konkreten Zeitplans zu beseitigen. Durch die Wahl der rechtlichen Form einer Verordnung könnte das Ziel, Grenzhindernisse zu beseitigen, im Prinzip rechtlich durchsetzbar werden. Ab dem Zeitpunkt, zu dem ein Grenzhindernis identifiziert wird, nimmt die politische Verantwortung eines Mitgliedsstaates zu. Die aufgrund der Verordnung den Mitgliedsstaaten auferlegten Verpflichtungen würden dazu führen, dass ein Mitgliedsstaat im Prinzip (rechtlich) haftbar gemacht werden könnte, wenn z.B. seine Rechtfertigung für die Weigerung, eine Verpflichtung/Erklärung zu unterzeichnen, als widerrechtlich abgelehnt wird. Der neue Rechtsstatus des Grenzmechanismus auf der Grundlage einer Verordnung würde dafür sorgen, dass die Beseitigung von Grenzhindernissen letztendlich weniger von der Bereitschaft und dem guten Willen eines Staates und seiner Behörden auf mehreren Ebenen abhängt. Der Initiator eines grenzüberschreitenden Projekts, der aufgrund nicht aufeinander abgestimmter nationaler Gesetze mit Hindernissen konfrontiert wird, kann ein bestimmtes Verfahren mit einem Zeitplan für einen Antrag an einen festen Adressaten (zuständige Behörde des Mitgliedsstaates) nutzen. Diese Ermächtigung des Initiators führt dazu, dass die Notwendigkeit einer Einigung (und das Warten darauf) auf beiden Seiten der Grenze, um gesetzliche Diskrepanzen zu überwinden, reduziert wird.

*Implementierung* - Nationale Umsetzungsvorschriften sind notwendig, um die effiziente Anwendung des europäischen grenzübergreifenden Mechanismus zu gewährleisten. Die vorgesehene EU-Verordnung schreibt für Initiatoren einen soliden Status mit deutlich umrissenen Befugnissen und Verpflichtungen für die zuständigen nationalen Behörden vor. Die Provinzen/Bundesländer in den Grenzregionen müssen diese Grundidee der EU-Verordnung unterstützen. Es wird empfohlen, dass jeder Mitgliedsstaat ein eigenes Rechtsmodell mit einem spezifischen *Governance*-System entwickelt, um das Ziel zu verwirklichen, Grenzhindernisse für Grenzprojekte zu beseitigen. Infolge des aufgrund der Verordnung eingerichteten Mechanismus müssen die Mitgliedsstaaten für jede Grenze mit einem Nachbarland einen (zweigleisigen) Mechanismus entwickeln, um die Rechtshindernisse in einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Region zu beseitigen. Zur Behandlung der Anträge von Initiatoren zur Lösung von Grenzhindernissen bei Grenzprojekten können die nationalen/regionalen Koordinationsstellen in allen Grenzregionen eine entscheidende Rolle spielen. Die Beteiligten an Grenzprojekten, die mit einem Grenzhindernis konfrontiert werden, müssen das Recht haben, bei einer nationalen Koordinationsstelle einen Antrag einzureichen; diese Stelle muss anschließend für jeden Fall beurteilen, ob der Antrag zulässig und begründet ist (auch wenn der Mitgliedsstaat sich später aus dem Verfahren zurückzieht, um die Sache auf anderem Wege als durch die EU-Verordnung abzuwickeln).

*Empfehlungen* - Es lassen sich diverse Empfehlungen zur Verbesserung des vorgeschlagenen europäischen grenzübergreifenden Mechanismus formulieren. Die Implementierung des europäischen grenzübergreifenden Mechanismus muss im Rahmen einer größeren Debatte über die Verbesserung bestehender Governance-Systeme auf der Grundlage bestehender Kooperationsinstrumente stattfinden. Für die Ausführung des europäischen grenzüberschreitenden Mechanismus wird empfohlen, dass die Mitgliedsstaaten eine ausdrückliche Bestimmung in die nationale Gesetzgebung aufnehmen, die bestimmte rechtliche Abweichungen für bestimmte Grenzregionen ermöglicht. Darüber hinaus muss ein Rahmen mit (notwendigen) weiteren Erklärungen und Definitionen entwickelt werden, an denen sich der eigene bestehende Mechanismus orientieren muss. Bestimmte Aspekte bleiben unklar (vor allem die Reichweite von Grenzhindernissen, die Rolle der Akteure, die Erwartungen

und Befugnisse der Koordinationsstellen, der freiwillige Charakter und die Folgen für die Implementierung). Außerdem stellt sich die Frage, ob die Entscheidungen von den Mitgliedsstaaten oder den Grenzregionen (oder z.B. auf Projektebene) getroffen werden können. Was passiert, wenn ein Mitgliedsstaat sich für die Anwendung des Grenzmechanismus entscheidet, aber das Nachbarland nicht? Müssen die grenzüberschreitenden Koordinationsstellen in jedem Mitgliedsstaat eingerichtet werden? Oder wäre es besser, diese Stellen in den grenzüberschreitenden Regionen einzurichten? Das Verfahren und bestimmte Definitionen müssen detaillierter ausgearbeitet werden. Das Verfahren wird (hoffentlich) angemessen beschrieben, sodass es für Beteiligte deutlich ist, die den europäischen grenzübergreifenden Mechanismus anwenden wollen.

*Europäische Integration* - Letztendlich liegt es an den Mitgliedsstaaten, sich (hoffentlich auch) von der Eignung des europäischen grenzübergreifenden Mechanismus überzeugen zu lassen. Der aufgrund der vorgeschlagenen Verordnung anvisierte europäische Grenzmechanismus sollte durchaus dabei helfen, die rechtlichen und administrativen Hindernisse in einem grenzüberschreitenden Kontext auf ein Mindestmaß zu reduzieren, und ist ein weiterer Schritt in Richtung eines EU-Binnenmarktes. Der auf nationaler/regionaler Ebene eingerichtete Mechanismus muss mit den Zielen und Ausgangspunkten des europäischen (und Benelux-weiten) grenzüberschreitenden Mechanismus in Einklang gebracht werden. Falls die EU-Verordnung letztendlich doch nicht angenommen werden sollte, bieten die Erläuterung und der Vorschlag (mindestens) einen eindeutigen und umfassenden Leitfaden für die beteiligten Mitgliedsstaaten, um die interregionale Zusammenarbeit zu verbessern.

### 3.4 „Governance“ im Rahmen der neuen INTERREG-Verordnung 2021-2027

Vera Hark  
Martin Unfried  
Dr. Mariska van der Giessen

Angesichts der bevorstehenden Phase INTERREG VI-A 2021-2027 entwickeln Programmbereiche in Europa neue Kooperationsprogramme (KP), um ihre jeweiligen Strategien, Vorgaben und Ziele festzulegen. Für diesen neuen Programmzeitraum hat die EU-Kommission eine neue Verordnung erstellt und dem EU-Parlament und dem Europäischen Rat vorgeschlagen, in der „Governance“ als neues Ziel eingeführt wird.<sup>17</sup> Der Begriff „Governance“ lässt sich auf verschiedene Arten verstehen und definieren. Er wird erstmals in einer INTERREG-Verordnung als verbindliches Ziel mit festem Budgetanteil erwähnt. Wie verstehen unterschiedliche INTERREG-Programmbereiche dieses Konzept und wie beabsichtigen sie, dies in ihrem KP umzusetzen? In diesem Dossier werden die verschiedenen Ansätze für das „Governance“-Ziel von drei INTERREG-Programmbereichen untersucht, und zwar die der Programme Deutschland-Niederlande, Euregio Maas-Rhein und Großregion. Dazu haben wir Interviews mit wichtigen Vertretern dieser Programmbereiche sowie mit einem Vertreter der GD REGIO der Europäischen Kommission geführt.

In diesem Dossier erklären wir, dass die Förderung von „Governance“-Aktivitäten durch die Behebung grenzüberschreitender Probleme den *euregionalen Zusammenhalt* verbessern und eine Grundlage für *sozioökonomische Entwicklung* in Grenzregionen darstellen kann. Man könnte auch sagen, dass das Ziel von „Governance“ ist, das INTERREG-Programm umfassend zu überarbeiten und den Übergang vom routinemäßigen „Projekt(arbeits)modus“ zu einem eher strategischen und langfristigen „Rahmen“ für den grenzüberschreitenden Zusammenhalt zu bewerkstelligen. Vermutlich ist der Projektmodus nach fast 30 Jahren Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG nicht mehr aktuell, obwohl es manche Stimmen gibt, die sagen, dass das „übergeordnete Ziel“ des strukturellen grenzüberschreitenden Zusammenhalts aus den Augen verloren wurde. Ein innovativer Rahmen für strukturelle Kooperation in Übereinstimmung mit dem Ziel der „Governance“ könnte also nachhaltigere Prozesse für den grenzüberschreitenden Zusammenhalt ermöglichen. Das würde zu einem besseren *euregionalen Zusammenhalt* führen, neue Arbeitsplätze schaffen und für ökonomische Chancen sorgen, was wiederum die *sozioökonomische Entwicklung* fördert.

Im Allgemeinen zeigen die Gespräche einen Konsens zwischen den beteiligten INTERREG-Parteien, wie das Ziel der „Governance“ auszulegen ist: Es soll ein beständiger und nachhaltiger grenzüberschreitender Zusammenhalt zwischen Institutionen geschaffen werden, die strukturell miteinander kooperieren. Ein Schlüsselkonzept in diesem Zusammenhang ist die Notwendigkeit, einen strukturellen „Rahmen“ für einen verbesserten grenzüberschreitenden Zusammenhalt zu schaffen. Allerdings bestehen unterschiedliche Ansichten über die Weise, wie das „Governance“-Ziel umzusetzen ist. Vorschläge und Pläne reichen von Begegnungsplattformen für potenzielle Partner bis hin zu allgemeinen Schulungen für Behörden und verbesserter Öffentlichkeitsarbeit. Da die Europäische Kommission die Unterschiede in den lokalen Realisierungsplänen vorhersah, formulierte sie das Ziel breit genug, um die verschiedenen Kontexte der europäischen Grenzregionen zu berücksichtigen und Flexibilität bei der Umsetzung zu ermöglichen.

Obwohl es für die EU-Kommission angemessen ist, auf strenge Anforderungen für das Ziel zu verzichten, teilten Vertreter mehrerer Programmbereiche in den Gesprächen ihren Wunsch nach konkreteren Richtlinien für die Realisierung mit. Außerdem äußerten sie sich skeptisch über das neue Ziel, da sie der Ansicht waren, dass es sich eher an „unerfahrenere“ Grenzregionen richte, und sie keine Relevanz für die Grenzregionen erkennen konnten, für die sie verantwortlich sind. Aus neutraler Perspektive betrachtet, verlangt diese Situation nach zusätzlichen Kommunikationsinitiativen, um die Chancen herauszustellen, die das neue Ziel für Programmbereiche bietet, und um angemessene Realisierungskonzepte zu erörtern. Ein themenorientierter Austausch zwischen Vertretern der Europäischen Kommission und der Programmbereiche kann Missverständnisse im Hinblick auf das Ziel und die

---

17 Europäische Kommission: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ (Interreg), Straßburg, 29.05.2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-specific-provisions\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-specific-provisions_de.pdf), S. 30, zuletzt abgerufen am 1. Juli 2019.

zugrunde liegenden Konzepte verhindern und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Erwartungen der GD REGIO erfüllt werden. In diesem Zusammenhang sei auf die „Cross-Border Review“<sup>18</sup> (2017) der EU-Kommission verwiesen, die unterschiedliche Beispiele für grenzüberschreitende Herausforderungen präsentiert, die in vielen Grenzregionen immer noch vorhanden sind, unter anderem die Herausforderungen, die im Mittelpunkt dieses Dossiers stehen. Dank Interact<sup>19</sup> wird diese Art des Austausches gefördert. Außerdem sollte darauf hingewiesen werden, dass formale Verhandlungen mit der Europäischen Kommission stattfinden, bevor die KPs verabschiedet werden. Daher ist abzuwarten, ob die Vertreter der Programme nach diesen Klarstellungen eindeutigere Erkenntnisse haben.

Darüber hinaus ist es diskutabel, ob das Ziel der „Governance“ durch den herkömmlichen Projekt(arbeits)modus erreicht werden sollte oder eher ein innovatives Vorgehen erfordert. Das „Governance“-Ziel stellt die allgegenwärtige Herausforderung von INTERREG und Programmen mit vergleichbaren Finanzierungsstrategien in den Mittelpunkt. Die Art der Projekte, zeitliche und finanzielle Einschränkungen sowie der Umstand, dass erfolgreiche Projekte oft nicht fortgeführt werden bzw. keine langfristige Finanzierung durch öffentliche Träger vor Ort erhalten, steht im Widerspruch zu den Nachhaltigkeitsbestrebungen. Wie diverse Gesprächspartner vorschlugen, könnte die Verwaltung der Finanzmittel anders gestaltet werden, um die Dauer der Aktivitäten zu verlängern. Solche Erwägungen entsprechen scheinbar der Absicht der Europäischen Kommission, die Kooperation zwischen Institutionen zu verbessern, um die Wahrscheinlichkeit nachhaltigerer Strukturen für kooperative Aktivitäten zu steigern.

Die Vertreterin der Europäischen Kommission, mit der wir sprachen, wies auf den allgemeinen Mangel an Daten zur Qualität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für „Governance“-Strukturen und den Bedarf hin, Verfahren zur Messung positiver Effekte auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der „Governance“-Aktivitäten zu entwickeln. Da INTERREG lediglich einen kleinen Anteil vom Kohäsionshaushalt der EU erhält, werden für diese Art der Datenerhebung und -bewertung keine Ressourcen bereitgestellt. Ferner konzentriert sich die Einschätzung der Aktivitäten zum grenzüberschreitenden Zusammenhalt, die von INTERREG finanziert werden, aktuell auf quantitative Faktoren, die für das Ziel „Governance“ keine große Bedeutung haben. Wenn das neu eingeführte Ziel also mit einer Liste qualitativer Faktoren in Zusammenhang gebracht würde, um Vorgaben und Ziele zu klären, würde die Realisierung für Vertreter der Programme erleichtert. Außerdem könnten die Programme ermutigt werden, einen Teil ihres Budgets für Studien zu verwenden, die die Auswirkungen der „Governance“-Aktivitäten untersuchen. Langfristig könnte eine Art Punktesystem für den grenzüberschreitenden Zusammenhalt entwickelt werden, das mit dem „European Quality of Government Index 2017“ vergleichbar wäre<sup>20</sup>. Auffällig ist, dass dieser Index die einzige institutionelle Maßnahme darstellt, die EU-weit auf regionaler Ebene verfügbar ist<sup>21</sup>, aber keine Aspekte zum grenzüberschreitenden Zusammenhalt enthält.

18 Vgl. EU-Kommission „Cross-Border Review“, 2017, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1), zuletzt abgerufen am 15. Juli 2019.

19 Vgl. Europäische Kommission: „INTERACT, Interreg“, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/atlas/programmes/2014-2020/europe/2014tc16rfiroo2](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes/2014-2020/europe/2014tc16rfiroo2), zuletzt abgerufen am 15. Juli 2019.

20 Europäische Kommission: „European Quality of Government Index 2017“, 2017, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/quality\\_of\\_governance](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance), zuletzt abgerufen am 01. Juli 2019.

21 Vgl. ebd.



### 3.5 Grenzüberschreitendes Daten-Monitoring: eine echte Herausforderung

*Johan van der Valk*

Grenzüberschreitende statistische Beobachtung und Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen gestalten sich schwierig, weil es an hinreichend detaillierten quantitativen Daten mangelt. Grenzüberschreitende Daten werden für alle Arten von Nutzern auf einer strukturellen Ebene benötigt. Nutzer grenzüberschreitender Informationen und weitere Beteiligte in diesem Zusammenhang sind äußerst divers und verfolgen unterschiedliche Ziele. Sie suchen Informationen, die ihrem jeweiligen Ziel dienlich sind. Doch sie alle profitieren von harmonisierten Daten, die auf nationaler und internationaler Ebene konsistent sind. Nationale und internationale Nutzer profitieren unmittelbar. Aber auch für lokale, regionale und - insbesondere - euregionale Nutzer ist der Nutzen sehr naheliegend.

Daten vom passenden Messungsniveau erlauben es diesen Nutzern, die Aspekte herauszufiltern, die individuell auf sie zutreffen. Wie sieht die spezifische Situation in ihrer Grenzregion im Vergleich zu anderen (Grenz-)Regionen aus? So lassen sich konkrete Entwicklungshancen ermitteln. Mit diesen Informationen kann man beispielsweise untersuchen, welche Möglichkeiten für eine intelligente Spezialisierung es in einer bestimmten (Grenz-)Region gibt. Sie können außerdem herausfinden, welche Hindernisse im Vergleich zu anderen Grenzregionen hartnäckiger sind. Außerdem haben Grenzregionen die Chance, voneinander zu lernen. Wenn eine Maßnahme in einer spezifischen Region erfolgreich ist, wird sie unter den grenzüberschreitenden Indikatoren erfasst. Anschließend können andere Regionen davon profitieren. Die Messung der Effektivität ist entscheidend für evidenzbasierte Politikgestaltung. Dazu müssen geeignete Indikatoren definiert und konkrete Benchmarks angewendet werden, insbesondere wenn Einschätzung und Vergleich über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen sollen. Mangelnde Konsistenz bei der Methodik (z.B. wechselnde Indikatoren) sowie bei der (Qualität der) Versorgung mit Daten (z.B. unzureichende regionale Details) wirken sich insbesondere auf Grenzregionen negativ aus.

Die Produzenten von Statistiken sind im Europäischen Statistischen System (ESS) vereint, um diese Lücke bei grenzüberschreitenden Daten zu füllen. Unserer Ansicht nach besteht außerdem Bedarf, ein Netzwerk aus Statistikinstituten einzurichten, das Methoden zur Erstellung und Veröffentlichung grenzüberschreitender Statistiken entwickelt. Durch die optimale Nutzung bestehender (inter-) nationaler Quellen, Verfahren und Infrastrukturen kann dieses Netzwerk kosteneffizient und nachhaltig organisiert werden. Ein solches Netzwerk muss außerdem die Daten bereitstellen, die für die grenzüberschreitende Beobachtung aller Arten von Nutzern auf allen Ebenen - regional, national und international - benötigt werden. Außerdem sollte dieses Netzwerk Hilfsmittel in Form von Visualisierungswerkzeugen entwickeln, um die Daten in praktische Informationen umzuwandeln. Die Realisierung sollte von allen relevanten europäischen institutionellen Akteuren wie Eurostat und ESPON unterstützt werden. Interessanterweise ergriffen Frankreich und Deutschland vor kurzem die Initiative und schufen ein Netzwerk für grenzüberschreitende statistische Beobachtung. Die Verknüpfung mit dieser bilateralen Initiative macht durchaus Sinn. Daher empfehlen wir, dass alle Beteiligten ihre Kräfte vereinen.

Eine entscheidende Anforderung für die Einrichtung dieses Netzwerks und die Erfüllung der notwendigen Aufgaben ist es, die Zuordnung hinreichender Ressourcen zu gewährleisten. Unserer Ansicht nach ist es in erster Linie eine nationale und keine regionale oder europäische Aufgabe zu gewährleisten, dass grenzüberschreitende Daten verfügbar sind. Die nationalen Regierungen müssen sich bewusst machen, dass grenzüberschreitende Daten bedeutsam sind. Statistikinstitute müssen aufhören, ihr Land als isolierte Insel zu begreifen. In der Realität passieren die Handlungen von Menschen, Unternehmen und Institutionen Auswirkungen tagtäglich die Grenzen. Das heißt, dass die Situation auf der anderen Seite der Grenze ebenfalls relevant ist. Ferner muss festgestellt werden, in welchen Politikbereichen Grenzüberschreitungen häufiger stattfinden als in anderen Bereichen. Die Übertragung dieser Aspekte in die Statistik bedeutet, dass es aus nationaler Perspektive für alle Bereiche wichtig ist, die Situation auf der anderen Seite der Grenze zu kennen und zu wissen, in welchem Umfang Grenzüberschreitung stattfindet. Statistikinstitute müssen in ihren jeweiligen Ländern eine Führungsrolle übernehmen und ihren Aufgabenbereich in diese Richtung hin erweitern.

Darüber hinaus könnte auch die Europäische Kommission ein Netzwerk der grenzüberschreitenden Beobachtung unterstützen und ermöglichen, indem sie auf dem Wege der Mittelzuweisung koordinierende Aufgaben übernimmt. Wir schlagen vor, dies im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Governance im nächsten Interreg-Programmzeitraum durchzuführen.

### 3.6 Folgen der EU-Nitratrichtlinie und Güllequoten für NL/DE in Grenzregionen (Studentendossier)

Jurian van Beusekom  
 Yuri Cremers  
 Jenny Franke  
 Enrico Wegner  
 Zuzanna Zmuda

Dieses Dossier enthält eine Ex-post-Analyse der Auswirkungen der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) auf die niederländisch-deutschen Grenzregionen und die potenziellen Folgen in Form von Güllebetrug. Bei der untersuchten Grenzregion handelt es sich um die Euregio Rhein-Maas-Nord, die den Norden der niederländischen Provinz Limburg, den Westen des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen und - abweichend von der eigentlichen Definition der Euregio Rhein-Maas-Nord - den Osten der niederländischen Provinz Nord-Brabant umfasst. Das Dossier befasst sich mit den folgenden beiden Hauptthemen: *Europäische Integration* und *Nachhaltige & sozioökonomische Entwicklung*. Das Thema euregionaler Zusammenhalt wurde ausgelassen, und zwar hauptsächlich aus dem Grund, dass es sich als schwierig erwies, nützliche Daten zu finden, die als Grundlage für angemessene Schlussfolgerungen dienen könnten. Das ist wahrscheinlich auf die Sensibilität des Betrugsaspekts zurückzuführen, da Behörden und Landwirte nur widerwillig Informationen herausgeben. Die beiden Themen, die tatsächlich zur Sprache kamen, wurden anhand bestimmter rechtlicher und politischer Eckpunkte behandelt, die mit der aktuellen Situation vergleichbar waren. Dieser Vergleich wurde mithilfe von Indikatoren bewerkstelligt (siehe Tabelle unten).

Thema	Grundlagen	Benchmarks	Indikatoren
<b>Europäische Integration</b>	Artikel 191 AEUV	Normen der Nitratrichtlinie	Juristische Analyse der EU-Verträge
	EU-Nitratrichtlinie	Harmonisierte Rechtsvorschriften	EU-Richtlinien
	Nationale Umsetzung der Richtlinie	Effektive Durchsetzung	Nationales Recht
<b>Nachhaltige &amp; sozioökonomische Entwicklung</b>	Nachhaltige Landwirtschaft	Reduzierung von Umweltschäden	Bodenqualität Wasserqualität Nitratverunreinigung
	Strafrecht/Wirtschaft	Betrugsprävention	Gülleproduktion Export

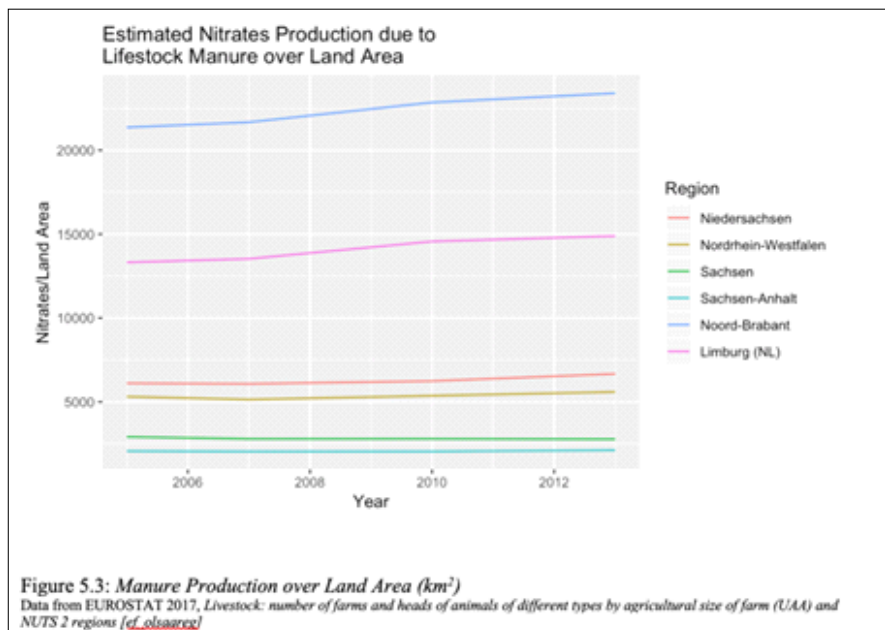
Tabelle 4: Themen, Grundsätze, Eckpunkte und Indikatoren des Dossiers über die EU-Nitratrichtlinie

Zunächst bietet das Dossier eine gründliche Analyse des rechtlichen Hintergrunds der aktuellen Situation, die von den EU-Verträgen (Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) bis zum rechtlichen Rahmen reicht, den die Richtlinie abdeckt. Aufgrund der Kompetenzverteilung (siehe Artikel 4(2)(e) (AEUV)) können die Mitgliedsstaaten den Bereich Umwelt regulieren, aber die EU kann eingreifen, wenn sie dies für notwendig erachtet, um die Einhaltung des Vertrags zu gewährleisten. Die Nitratrichtlinie wurde in den frühen 1990er Jahren eingeführt, da die Stickstoffbelastung der Gewässer in den Mitgliedsstaaten äußerst hoch war, und Gewässer nicht durch nationale Grenzen eingeschränkt sind. Hohe Stickstoffkonzentrationen können sowohl das biologische Leben im Wasser als auch die Gesundheit der Tiere und Menschen, die Gewässer als Trinkwasser nutzen, nachhaltig schädigen. Ziel dieser EU-Richtlinie ist es also, „[1] die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und [2] weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen“ (Artikel 1).

Die Richtlinie ist nicht nur Teil eines umfassenden Systems von EU-Vorschriften zum Schutz der Umwelt und zur weiteren Regulierung umweltrelevanter Anwendungen, sondern auch ein Werkzeug, um - entweder direkt oder indirekt - die Ziele aus Artikel 191(1) AEUV (Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität, Schutz der menschlichen Gesundheit, umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme) zu erfüllen. Die Richtlinie steht außerdem in engem Zusammenhang mit der EU-Politik zu Wasser, Luft,

Klimawandel und Landwirtschaft (z.B. zur Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)). Durch die Umsetzung ergeben sich Vorteile in all diesen Bereichen - und im Hinblick auf die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, die die Richtlinie durch direkte Förderung und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt.

Die Mitgliedsstaaten sollen (nationale) Rechtsvorschriften entwickeln, um die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, da die Bestimmungen der Richtlinie nicht unmittelbar angewendet werden können. In den Niederlanden und in Deutschland geschah dies, indem die umzusetzenden Bestimmungen auf diverse (bereits bestehende) Rechtsvorschriften verteilt wurden. Wichtigste Rechtsvorschrift in diesem Zusammenhang ist in den Niederlanden das Düngemittelgesetz (*Meststoffenwet*), in Deutschland die Düngeverordnung. Dennoch hat die EU-Kommission in der Vergangenheit gegen beide Länder ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da sie aufgrund unzureichender Umsetzung gegen die Nitratrichtlinie verstoßen haben. Angesichts der ständigen Überschreitung der zulässigen Stickstoffkonzentrationen erscheint der Vorwurf des Betrugs nicht weither geholt.



Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilte 2003, dass die niederländische Politik - in der das MINAS (MINeral Accounting System) die Hauptrolle spielt - kontinuierlich gegen die Verpflichtungen der Richtlinie verstieß. Das System wurde in erster Linie dafür kritisiert, wie Grenzwerte für zulässige Stickstoffkonzentrationen formuliert wurden: Entweder gab es keine oder sie waren undeutlich. Nach dem Urteil waren die Niederlande bestrebt, die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie gemeinsam mit der EU-Kommission anzupassen. Ähnliches galt für Deutschland: Obwohl aus den Zahlen hervorging, dass die Nitratverunreinigung des Grundwassers und der Wasserflächen zunahm, versäumte Deutschland es offensichtlich, angemessene zusätzliche Abhilfemaßnahmen in die Wege zu leiten. Die EU-Kommission verklagte die deutsche Regierung, die kurz zuvor die Düngeverordnung überarbeitet hatte, 2016, um sie dazu zwingen, die Düngeverordnung zu präzisieren und sie verpflichtend zu machen. Der EuGH urteilte (2018), dass die Überarbeitung der Düngeverordnung durch die deutsche Regierung nicht ausreichend war, um einen hinreichenden Schutz gegen Nitratverunreinigung zu gewährleisten.

Zusätzlich zur juristischen Analyse werden auch die Auswirkungen der EU-Nitratrichtlinie auf Umwelt und Wirtschaft untersucht. Die Analyse befasst sich zunächst mit den Umweltfolgen und konzentriert sich dabei vor allem auf die Folgen für die Wasserverunreinigung, da keine verwendbaren Daten zur Bodenverunreinigung verfügbar waren. Die Auswirkungen auf die Wasserverunreinigung wurden unter Zuhilfenahme der offiziellen Studien zu den Auswirkungen in den Niederlanden (RIVM, 2017) und Deutschland (BMU, 2017) untersucht. Da keine ausführlichen Daten aus der Euregio vorlagen, wurden länderspezifische Daten verwendet. Die Schlussfolgerungen fallen dadurch allgemeiner als erhofft aus. Dennoch können sie verwendet werden, um einen allgemeinen Überblick über aktuelle Probleme mit der praktischen Umsetzung und Durchsetzung der Nitratrichtlinie zu erlangen.

Weder für die Niederlande noch für Deutschland ergaben sich zwischen den letzten beiden Umsetzungszeiträumen wesentliche Veränderungen im Hinblick auf die Nitratverunreinigung des Grundwassers. Unter technischen Gesichtspunkten konnte eine indirekte positive Veränderung verzeichnet werden, da an mehr Standorten Anzeichen für einen Rückgang der Wasserverunreinigung registriert wurden. Beunruhigend ist dagegen, dass - zumindest in Deutschland - eine hohe Anzahl an Gebieten, die bereits als Problemgebiete eingestuft waren, immer noch Anzeichen einer zunehmenden Wasserverunreinigung aufweisen. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Richtlinie insbesondere in anfälligen Gebieten keinen Effekt hat. Besonders besorgniserregend im Hinblick auf die derzeitige Umsetzung der Nitratrichtlinie ist, dass die Problemgebiete in beträchtlichem Umfang in beiden Ländern in Grenznähe zu finden sind. Aus Medienberichten geht hervor, dass der potenziell übermäßig hohe Güllehandel an der niederländisch-deutschen Grenze ursächlich verantwortlich ist.

Die wirtschaftlichen Folgen werden anhand von Studien zu Exporten und Auswirkungen (RVO, 2019b) sowie anhand von EUROSTAT-Daten analysiert. In letzterem Fall zeigen die Daten, dass auf der niederländischen Seite der Euregio ein hoher Überschuss an Gülle besteht. Das geht außerdem aus der nebenstehenden Abbildung (5.3.) auf der linken Seite hervor, wo alle niederländischen Regionen einen wesentlich höheren Gülleausstoß pro Flächeneinheit aufweisen als die deutschen Regionen. Das erklärt auch die hohe Zahl legaler Gülleexporte aus den Niederlanden nach Deutschland. Deutschland importiert etwa 50 % der legalen Gülle aus den Niederlanden. Zugleich fand das Team zahlreiche Hinweise dafür, dass die Zahl der Betrugsdelikte in diesem Zusammenhang in der Euregio hoch ist. Da die legale Entsorgung für Landwirte kostspielig ist und Entsorgungsgebiete dünn gesät sind, gibt es wahrscheinlich einen Preisdruck nach oben für Gülleexporte. Die zunehmenden Stickstoffkonzentrationen in den deutschen Problemgebieten nahe der Grenze unterstützen diese These, d.h. dass die Zahl der niederländischen Gülleexporte nicht nur einfach hoch, sondern wahrscheinlich unzulässigerweise übermäßig hoch ist. Preissteigerungen sorgen dafür, dass Landwirte es sich immer weniger leisten können, Gülle legal zu exportieren, was die Betrugswahrscheinlichkeit erhöht. Da diese Grenzregionen spezifisch in der vorgenannten Euregio liegen, sollte weiter untersucht werden, wie effizient sich die Umsetzung und Durchsetzung der Nitratrichtlinie in dieser Grenzregion aktuell gestaltet.

## 4. Verzeichnis der wissenschaftlichen Mitarbeiter(innen)

### **Jurian van Beusekomj (Dossier 6)**

Student UM - SBE

### **Charlotte Conjaerts (Dossier 2)**

Studentin Zuyd - ITEM-Praktikantin

### **Youri Cremers (Dossier 6)**

Student UM - FASoS

### **Jenny Franke (Dossier 6)**

Studentin UM - SBE

### **Dr. Mariska van der Giessen (Dossier 4)**

Lektorin, NHK Stenden

Internationales Unternehmertum, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, europäische Entwicklungen

### **Vera Hark (Dossier 4)**

Forscherin

### **Myrte ter Horst (Dossier 1)**

Junior-Forscherin

### **mr. Dr. Hannelore Niesten (Dossier 3)**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin (post-doc), UHasselt

Europäische Gesetzgebung, europäisches und internationales Steuerrecht, grenzüberschreitend wirtschaftlich aktive EU-Bürger(innen)

### **Martin Unfried (Dossier 4)**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Senior) und „Entgrenzer“, ITEM

EU-Umweltpolitik und europäische Regional- und grenzüberschreitende Politik

### **Johan van der Valk (Dossier 1, Dossier 6)**

Statistiker

Niederländisches Statistisches Zentralamt (CBS)

### **Prof. Dr. Maarten Vink (Dossier 1)**

Professor, UM

Politikwissenschaft, Politische Soziologie, vergleichende Methoden, Migration, Bürgerschaft, Integration von Immigranten, Europäisierung

### **Prof. Dr. M.J.G.A.M. Weerepas (Dossier 2)**

Hochschullehrerin/außerordentliche Professorin für Steuerfragen grenzüberschreitender Arbeit, UM

(Internationale) Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer (nicht Gewinn), Erbschaftssteuer

### **Enrico Wegner (Dossier 6)**

Student UM - Ius

### **Zuzanna Zmuda (Dossier 6)**

Studentin UM - Ius

**Mit Dank an die Arbeitsgruppe Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen:**

Dr. Nina Büttgen, PhD, LL.M - ITEM

Drs. Veronique Eurlings - ITEM

Lavinia Kortese, LL.M. - ITEM

Maja Ročak - NEIMED

Jan Schliewert - Euregio Maas-Rhein

Martin Unfried - ITEM

Johan van der Valk - CBS



## **Anhang - Die ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen als Handlungsgrundlage: Rückblick auf die Folgemaßnahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen aus den Jahren 2016, 2017 und 2018**

Eine der Hauptaufgaben von ITEM besteht darin, im Jahresrhythmus Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen durchzuführen. Mit diesen Folgenabschätzungen will ITEM Einblicke in die Auswirkungen neuer Gesetzgebung und Politik auf Grenzregionen bieten und zeigen, wie bestehende Gesetzgebung und Politik Grenzregionen konkret beeinflussen. Seit seiner Gründung im Jahr 2015 hat ITEM vier dieser Folgenabschätzungen erfolgreich abgeschlossen. Die aktuelle Version liegt nun vor Ihnen. Der erfolgreiche Abschluss dieser Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen ist zum Großteil auf die Arbeit von Forschern der Universität Maastricht zurückzuführen, die damit eine wertvolle wissenschaftlichen Begutachtung der Auswirkungen von Gesetzgebung und Politik auf Grenzregionen leisten.

Natürlich beschränken sich die Auswirkungen und der Erfolg der Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen von ITEM nicht ausschließlich darauf, einen nützlichen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion über Grenzregionen zu leisten. Die Gesetzesfolgenabschätzung von ITEM richtet sich zudem an politische Entscheidungsträger auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, die Entscheidungen über Grenzregionen treffen. Die Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen trägt zur politischen Diskussion bei, da sie die Feststellung bestehender oder zukünftiger Folgen für Grenzregionen unterstützt. In diesem Rahmen hat sich gezeigt, dass auch die Berichte von 2017 und 2018 eine zuverlässige Grundlage für weitere Maßnahmen und Forschung im Hinblick auf die Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität darstellt.

In der Folge zeigte sich, dass das Dossier zur sozialen Absicherung der Folgenabschätzung von 2017 zu Folgemaßnahmen führte. ITEM konnte den Berichtersteller des Europäischen Parlaments mit Input zur Entsenderichtlinie versorgen.

Das Dossier zur deutschen Pkw-Maut von 2017 ist ein Paradebeispiel für die Bedeutung einer korrekten Folgenabschätzung. Wie damals festgestellt wurde, hatte die deutsche Regierung zum damaligen Zeitpunkt die Folgen der geplanten Maut für Verkehr und Umweltfragen für bestimmte Gemeinden in den Grenzregionen schlichtweg nicht berücksichtigt. Auch die Unklarheiten im Hinblick auf die Frage, ob die deutschen Rechtsvorschriften europäischem Recht entsprechen würden, wurden nicht korrekt eingeschätzt. Die Rechtsanalyse im Dossier zur deutschen Pkw-Maut, das in der Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen von ITEM enthalten ist, trug mitunter zur Entscheidung der niederländischen Regierung bei, beim Gerichtshof der Europäischen Union gemeinsam mit Österreich eine Klage gegen Deutschland einzureichen. ITEM hatte festgestellt, dass ein hohes Risiko bestand, dass die geplante Maut vom Gerichtshof der Europäischen Union beanstandet werden würde. Der EuGH urteilte 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 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 Kommission diskutiert aktuell, ob diese Zulagen Grenzgängern zugänglich gemacht werden dürfen, auch wenn ihr Eigenheim außerhalb Deutschlands liegt. Wie im Falle der Autobahnmaut hat ITEM wiederholt festgestellt, dass die deutsche Regierung derartige grenzüberschreitende Auswirkungen im Vorfeld nicht eingeschätzt oder diskutiert hat. Die Europäische Kommission fordert nun von der Bundesregierung eine Erklärung bezüglich der Baukindergeld-Verordnung. In einer Antwort auf die jüngste parlamentarische Anfrage erklärt die Kommission, dass sie in einigen

Bedingungen der Baukindergeldbeihilfe, wie beispielsweise der Verpflichtung, in Deutschland zu leben, tatsächlich eine Form der indirekten Diskriminierung sieht.

Ebenso entfalteten sich vor kurzem beim Dossier über Unterschiede beim Renteneintrittsalter konkrete politische Aktivitäten. Belgische Grenzgänger, die in den Niederlanden gearbeitet hatten, sahen sich - sofern sie ohne Beschäftigung waren - im Alter von 65 Jahren aufgrund des späteren Renteneintrittsalters in den Niederlanden mit einer finanziellen Lücke konfrontiert. Der belgische Gesetzgeber korrigierte dies im Dezember 2018 und ermöglichte es, dass betroffene Arbeitnehmer Arbeitslosengeld erhalten können, auch nachdem sie das 65. Lebensjahr erreicht haben (Königlicher Erlass vom 12. Dezember 2018).

ITEM hat außerdem Folgeaktivitäten im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit von atypisch Beschäftigten in grenzüberschreitenden Situationen entwickelt. Der Ständige Ausschuss für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (SZW) des Senats des niederländischen Parlaments sendete vor kurzem einen Brief an den niederländischen Minister für Soziales, in dem die Regierung aufgefordert wird, konkrete grenzüberschreitende Probleme anzugehen, die sich spezifisch Grenzgängern im Alltag stellen. Der Ausschuss warnte unter anderem davor, dass es an einer grenzüberschreitenden Koordination zwischen den Regelungen für soziale Sicherheit und Steuern mangle. Die ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen bildet die Grundlage für diese Forderung.

Dieses Thema ist zudem Teil eines Interreg-Projekts (youRegion) in der Euregio Maas-Rhein, in dessen Rahmen ITEM informationstechnische Hilfsmittel für Freelancer entwickelt, die grenzüberschreitend arbeiten oder dies planen. Atypische Beschäftigungsverträge in grenzüberschreitenden Situationen waren ebenfalls Teil des Projekts „Faire Mobilität“, das ITEM 2018 im Auftrag des grenzüberschreitenden Gewerkschaftsnetzwerks ausführte. Am 11. Juni 2019 veranstalteten die interregionalen Gewerkschaftsräte aus Deutschland, den Niederlanden und Belgien in Duisburg eine gemeinsame Konferenz zu fairer Mobilität. Bei der Konferenz wurde der Forschungsbericht der ersten Projektphase zur Entwicklung eines fairen Mobilitätstools für Grenzarbeiter einem breiten Fachpublikum aus Gewerkschaftlern, Mitgliedern und Akteuren aus den Bereichen grenzüberschreitende Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik präsentiert.

Aber nicht nur die Dossiers der Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen von ITEM waren Anlass für Folgemaßnahmen, auch die bei der Folgenabschätzung angewendete Methodik gewann weiter an Bekanntheit. Zum Beispiel wurde die Methode von ITEM und den beteiligten Forschern von der EU-Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD Regio) in ihrer Mitteilung *Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen (September 2017)* als bewährtes Verfahren bezeichnet. Die erlangte Anerkennung führte zu einer weiteren Kooperation zwischen dem Kompetenzzentrum und der Europäischen Kommission. Insbesondere kooperiert ITEM auf EU-Ebene mit der GD Regio und auf Landesebene mit der niederländischen Regierung bei der Entwicklung einer Methodik für Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen.<sup>22</sup>

Darüber hinaus wurden die im Rahmen der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen 2018 angewandte Methodik sowie die Ergebnisse aus den einzelnen Dossiers im Laufe des Jahres 2019 auf mehreren Veranstaltungen vorgestellt. Vorträge wurden unter anderem auf der CESCI 10 - Internationalen Konferenz zum 10-jährigen Bestehen von CESCI in Budapest, bei Treffen mit Vertretern der niederländischen Regierung und der flämischen Verwaltung, bei den Open Days der GD Regio der Europäischen Kommission, bei einer vom Euroinstitut in Kehl organisierten Konferenz, bei einer Sitzung für Vertreter des Europäischen Parlaments, bei einem von ESPON organisierten Workshop zur Interreg-Gesetzesfolgenabschätzung in Porto sowie bei Treffen mit Mitgliedern des NRW-Landtags und des Benelux-Parlaments gehalten.

Zusätzlich zu Präsentationen zur Methodik und zum Inhalt der ITEM Gesetzesfolgenabschätzung für Grenzregionen unterstützt das Institut auch die Durchführung von Folgenabschätzungen im Allgemeinen. Als eifriger Befürworter regelmäßiger, grenzspezifischer Folgenabschätzungen die gemäß dem Bottom-up-Ansatz durchgeführt werden, hat ITEM die Notwendigkeit betont, dass in mehreren niederländischen Ministerien mehr Gesetzesfolgenabschätzungen für Grenzregionen durchgeführt werden sollten, und seine Unterstützung dafür zum Ausdruck gebracht.<sup>23</sup>

22 Präsentation M. Unfried 'Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment' at the TEIN Annual Conference 'Assessing impact across borders' (incorporating the Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar), Brussels, 10. Oktober 2019.

23 M. Unfried and L. Kortese, 'Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation' in: J. Beck (ed.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe*, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussels, 2019, pp. 463-481.

Schließlich widmet ITEM sich zunehmend auch der Ex-ante-Begutachtung von Folgen geplanter Rechtsvorschriften und politischer Maßnahmen für Grenzregionen. Um zu ermitteln, ob eine Vorschrift oder Maßnahme bestimmte Auswirkungen auf Grenzregionen hat, hat ITEM einen Quickscan entwickelt. Dieser Quickscan hat eine eigene Methodik und kann angewendet werden, um abzuschätzen, in welchem Umfang ein bestimmtes Thema im Hinblick auf Folgen 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 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.

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.

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

**Besucheradresse:**

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht, Niederlande  
Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht, Niederlande

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](https://www.twitter.com/ITEM_UM)

**ITEM Cross-Border Portal:**

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

[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)

