



Experimentierklausel-Check

Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung

an den deutschen Grenzen zu Frankreich,
Dänemark, Polen und den Niederlanden



AutorInnen

Prof. Dr. Michael Frey (Hochschule Kehl)

Rahel Müller (Hochschule Kehl)

Clarisse Kauber (Euro-Institut)

Svea Semerák (Euro-Institut)

Julia Franke (Euro-Institut)

Euro-Institut

Villa Rehfus, Rehfusplatz 11

D-77694 Kehl

Tél. +49 (0) 7851 7407-0

Fax. +49 (0) 7851 7407-33

www.euroinstitut.org

info@euroinstitut.org

03.02.2025

© Euro-Institut - Tous droits réservés

Inhaltsverzeichnis

1. Bestandteil der Studie und Methodik.....	3
2. Systematische Auswertung der eingegangenen Fragestellungen und rechtliche Voreinschätzung 3	
2.1 Screening.....	3
2.2 Rechtlicher Rahmen von Experimentier- und Öffnungsklauseln im grenzüberschreitenden Kontext.....	7
2.3 Juristisches Screening der eingereichten Fragestellungen	11
2.4 Zwischenbewertung der Screening-Phase.....	31
3. Durchführung und Ergebnisse der Workshops.....	32
3.1 Austausch mit den Stakeholdern	32
3.2 Austausch mit den Landesministerien.....	33
4. Vertiefte Bearbeitung	35
4.1 Grenzüberschreitendes Rettungswesen (Nr. 1, 15).....	35
4.2 Grenzüberschreitender ÖPNV (Nr. 3, 13)	37
4.3 Begleitetes Fahren (Nr. 7)	39
4.4 Besteuerung von grenzüberschreitenden Bus- und Taxiverkehren (Nr. 4)	39
4.5 Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatler / Ausweitung der West-Balkan-Regelung (Nr. 6)...	40

1. Bestandteil der Studie und Methodik

Mit dem Projekt, dessen Bestandteil dieser Studie ist, soll auf der Grundlage einer Umfrage in verschiedenen Grenzregionen untersucht werden, welche rechtlichen Fragestellungen aus der Sicht der lokalen und regionalen grenzüberschreitenden Praxis potentielle Anwendungsfälle einer Experimentier- bzw. Öffnungsklausel nach dem Modell der des Vertrags von Aachen sein könnten.

Konkret gliedert sich das Projekt in folgende Schritte:

1. Vorbereitende Umfrage unter den Kommunen in den Eurodistrikten an der deutsch-französischen, deutsch-niederländischen, deutsch-polnischen und deutsch-dänischen Grenze (EI)
2. Systematische Auswertung der eingegangenen Fragestellungen und rechtliche Voreinschätzung (HSK)
3. Erster Workshop mit den Eurodistrikten/Grenzinfopunkten (EI/HSK)
4. Eingehende rechtliche Untersuchung ausgewählter Fragestellungen (HSK)
5. Zweiter Workshop mit Vertretern der zuständigen Landesministerien (EI/HSK)
6. Erstellung eines Abschlussdokuments

Das vorliegende Dokument enthält daher im Folgenden eine Auflistung der eingegangenen Fragestellungen sowie die unter Ziffer 2 des Projekts vorgesehene systematische Auswertung der eingegangenen Fragestellungen sowie deren rechtliche Voreinschätzung.

Nach dem Workshop mit den Eurodistrikten werden in diesem Dokument auch die vertieften rechtlichen Untersuchungen zu den ausgesuchten Fragestellungen dargestellt.

2. Systematische Auswertung der eingegangenen Fragestellungen und rechtliche Voreinschätzung

2.1 Screening

Der Fragebogen wurde am 16.05.2024 an die für die Studie ausgewählten Akteure bzw. Institutionen (siehe Tabelle 1) in den verschiedenen Grenzregionen versandt. Die Akteure wurden gebeten, den Fragebogen bis zum 14.06.2024 auszufüllen bzw. an die deutschen Gemeinden in ihrem Gebiet weiterzuleiten. Am 06.06.2024 wurde ein Erinnerungsschreiben versandt. Infolge der unzureichenden Rücklaufquote aus den deutsch-dänischen und deutsch-niederländischen Grenzregionen wurde beschlossen, eine zweite Erinnerung an die dortigen Akteure bzw. Institutionen zu versenden. Die Frist wurde bis zum 12.07.2024 verlängert.

Kontaktierte Institutionen		Grenzregion			
		DE-FR	DE-NL	DE-DK	DE-PL
	Gemeinden und Verbandsgemeinden	361	0	0	0
	Landkreise & Städte	14	28	3	19
	Europaregionen/Eurodistrikte	5	5	1	4
	Grenzinformationspunkte	9	1	1	1

Tabelle 1 Verteiler

Insgesamt wurden 31 Rückmeldungen verzeichnet. 19 dieser Rückmeldungen betrafen Hindernisse, die von den rückmeldenden Akteuren als lösbar durch Experimentierklauseln erachtet werden. Davon betrafen neun den deutsch-französischen, vier den deutsch-polnischen, fünf den deutsch-niederländischen und eines den deutsch-dänischen Grenzraum (siehe Abbildung 1).

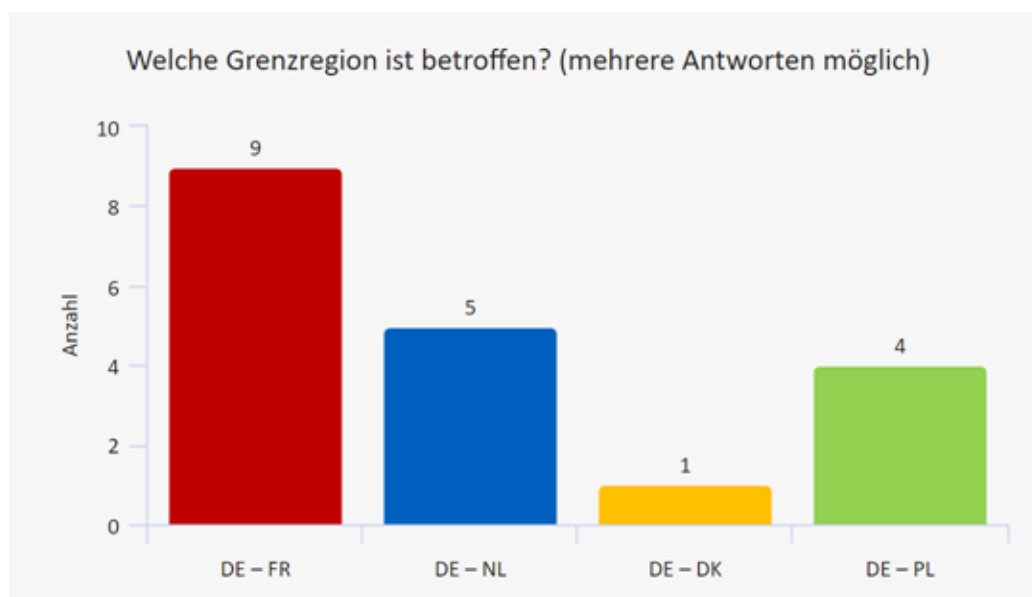


Abbildung 1: Übersicht über die von grenzüberschreitenden Hindernissen betroffenen Regionen

Die Antworten verteilen sich auf zehn verschiedene Euroregionen, die einen Großteil der deutschen Grenzregionen zu den Niederlanden, Frankreich, Polen und Dänemark abdecken (siehe Abbildung 2). Eine Übersicht über die spezifischen Rückmeldungen findet sich in Abbildung 3.

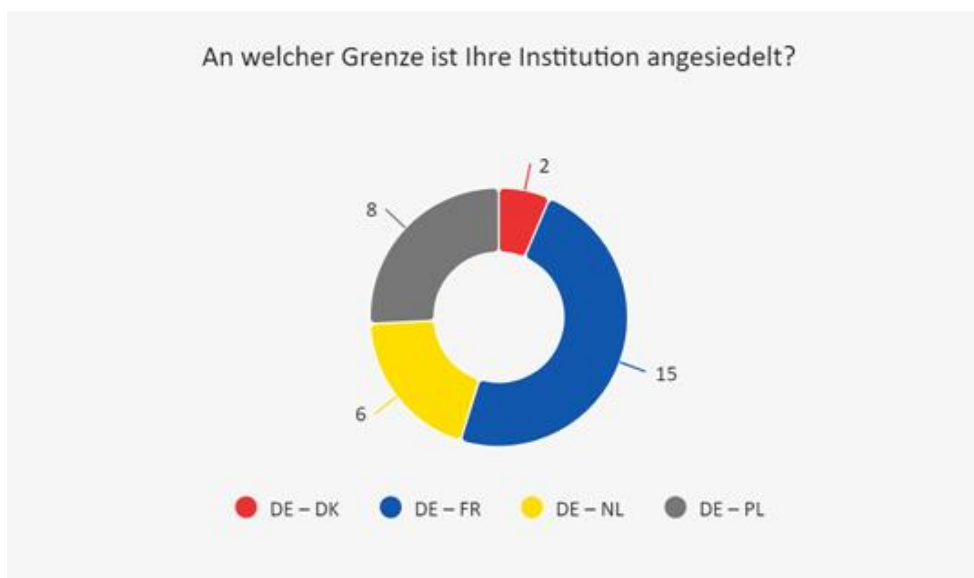
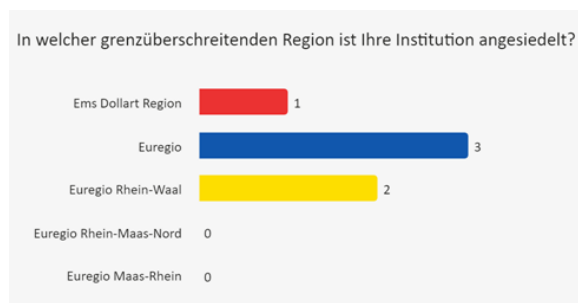
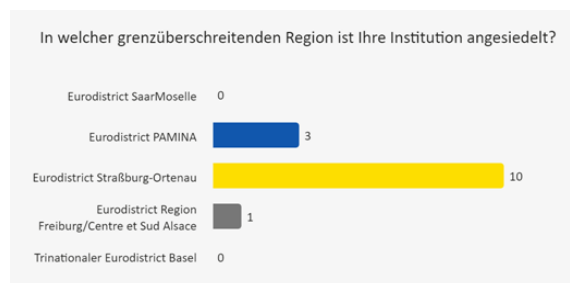


Abbildung 2 Übersicht der teilnehmenden Institutionen in den Grenzregionen

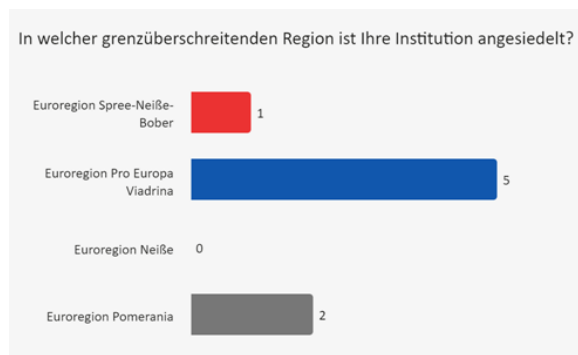
Grenzregion: Deutschland - Niederlande



Grenzregion: Deutschland - Frankreich



Grenzregion: Deutschland - Polen



Grenzregion: Deutschland - Dänemark

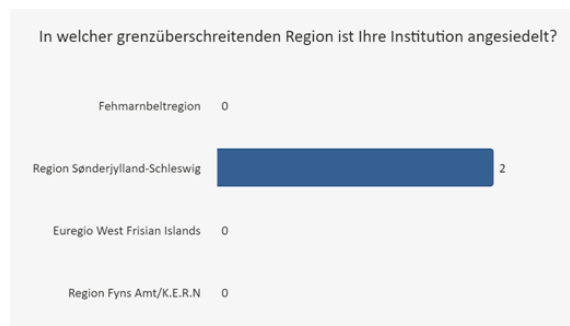
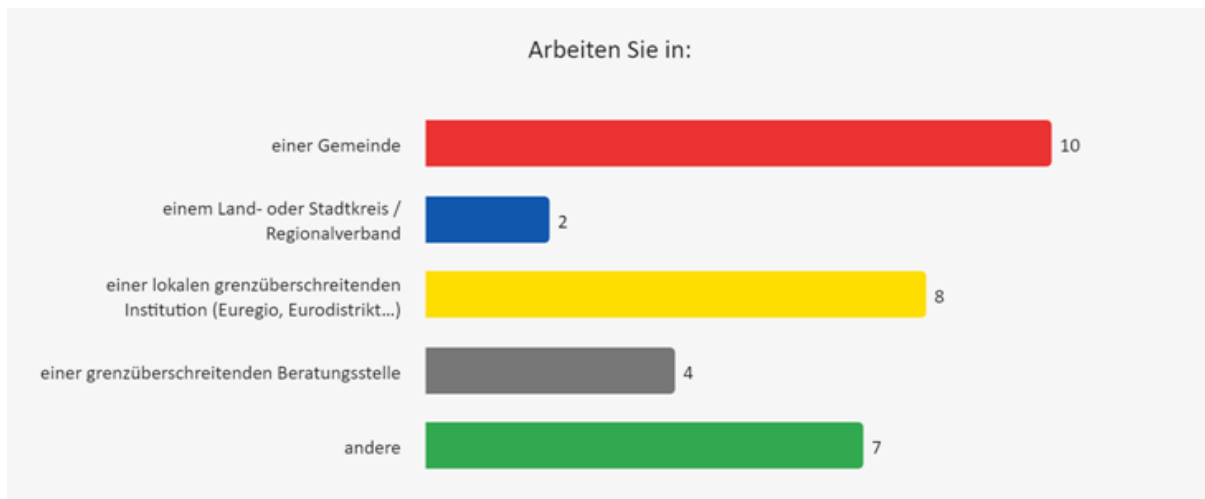


Abbildung 3 Rückmeldungen aus den Europaregionen bzw. Eurodistrikten

Die ursprüngliche Zielgruppe der Kommunen (Landkreise, Gemeinden und Verbände) an der deutschen Grenze entspricht etwa der Hälfte der Antworten (siehe Abbildung 4). Allerdings antworteten lediglich 10 von 361 direkt kontaktierten bzw. 1.156 indirekt durch Bitte um Weiterleitung kontaktierten Gemeinden. Aufgrund der hohen Anzahl zu kontaktierender Gemeinden wurde von einer direkten Kontaktaufnahme der Gemeinden in den Grenzregionen zu den Niederlanden, Dänemark und Polen abgesehen. Dagegen haben sich lokale grenzüberschreitende

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Einrichtungen und Beratungsstellen für grenzüberschreitende Fragen (auch Industrie- und Handelskammern) öfter beteiligt. Grund dafür könnte die tägliche Auseinandersetzung mit grenzüberschreitenden Hindernissen sein.



Andere: Bezirksregierung (n = 3), Industrie- und Handelskammer Ostbrandenburg (n = 3), Verbandsgemeinde (n = 1)

Abbildung 4 Übersicht der teilnehmenden Institutionen nach Art der Institution

Entsprechend dem Studiendesign wurden die eingegangenen Meldungen einem juristischen Screening unterzogen. Das Ergebnis dieses Screenings soll im Folgenden steckbriefartig dargestellt werden. Das Screening soll dabei darüber Aufschluss geben, ob tatsächlich ein rechtliches Problem zugrunde liegt und ob dieses Problem potentiell mit einer Experimentier- oder Öffnungsklausel gelöst werden könnte.

Dabei fokussiert sich diese Untersuchung in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprobleme, die ihren Ursprung in deutschen Rechtsnormen haben. Sofern den Fallgestaltungen Probleme zugrunde liegen, die ihren Ursprung in ausländischen Rechtsordnungen haben, wird dies entsprechend festgestellt, aber keiner vertieften Bearbeitung unterzogen.

Die steckbriefartige Darstellung orientiert sich dabei an folgendem Muster:

Titel des Falls:			
Politikfeld:		Grenzraum:	
Einreichende Stelle:		Nr.:	
Dargestellter Sachverhalt:			

Rechtliche Bewertung:	
Lösung über Experimentierklausel möglich (ja/nein):	
Weitere Lösungsansätze:	

2.2 Rechtlicher Rahmen von Experimentier- und Öffnungsklauseln im grenzüberschreitenden Kontext

Der allgemeine rechtliche Rahmen für die Beantwortung der Frage, ob ein Problem mit einer Experimentier- oder Öffnungsklausel gelöst werden kann, wird bestimmt durch die völker- und unionsrechtlichen Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere den Souveränitätsgrundsatz, die grundlegenden Regelungen für völkerrechtliche Verträge sowie den jeweiligen national-verfassungsrechtlichen Rahmen.

Völker- und unionsrechtlicher Rahmen

Völkerrechtlicher Ausgangspunkt der Betrachtung ist der Souveränitätsgrundsatz.

Unter dem Begriff der Souveränität wird hier die höchste und letzte Entscheidungsgewalt eines Staates auf seinem Hoheitsgebiet verstanden. Hoheitsrechte sind die dem Staat zur Ausübung seiner Staatsgewalt zustehenden Befugnisse nach außen und innen.

Nach diesem ist kein Staat berechtigt, Hoheitsrechte auf fremdem Territorium auszuüben, da ein Staat diese im eigenen Staatsgebiet grundsätzlich unbeschränkt ausübt. Der Souveränitätsgrundsatz enthält zwei grundsätzliche Dimensionen: zunächst die Souveränität nach Außen, also die grundsätzliche Unabhängigkeit eines Staates von anderen Staaten sowie die Souveränität nach Innen, also das Recht der Selbstbestimmung in Fragen der eigenen staatlichen Gestaltung. Aus ihm abgeleitet wird auch das völkerrechtliche Interventionsverbot, nach dem Völkerrechtssubjekte ein Recht auf Nichteinmischung anderer Völkerrechtssubjekte haben.

Eine solche, grundsätzlich völkerrechtswidrige Intervention läge vor, wenn fremde Staaten (oder deren Untergliederungen) auf Grundlage ihres nationalen Rechts Hoheitsakte auf fremden Territorium vornähmen. So konstruiert wie dies auf den ersten Blick erscheint, ist dies angesichts der starken Verflechtung in den Grenzregionen nicht: So wäre ein Fall, in dem ein nach französischem Recht öffentlich-rechtlich bestellter Fahrkartenkontrolleur in der grenzüberschreitenden Straßenbahn

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

zwischen Strasbourg und Kehl auf deutschem Hoheitsgebiet eine Ordnungswidrigkeit nach französischem Recht wegen Schwarzfahrens verhängt, alles andere als realitätsfern.

Etwas Anderes gälte im Falle des extraterritorialen Handelns eines Staates dann, wenn hierfür ein völkerrechtlicher Gestattungsvertrag vorliegen würde, also der andere Staat das Tätigwerden des fremden Staates auf eigenem Territorium gestattet hat. Auch dieses Szenario ist in der Wirklichkeit der Grenzregionen nicht ungewöhnlich: Ein Beispiel für einen solchen Gestattungsvertrag ist in der Oberrheinregion der Badische Bahnhof Basel.

Im Falle der Grenzschießung oder Maßnahmen gleicher Wirkung, die auf eigenem Territorium wirken, wäre dem Souveränitätsgrundsatz Grenzen gesetzt, wenn sich der jeweilige Staat völkerrechtlich verpflichtet hätte, auf die Ausübung bestimmter Hoheitsrechte auf eigenem Territorium zu verzichten.

In beiden Fällen fällt der Blick auf völkerrechtliche Tatbestände, welche die Souveränität des Handelnden oder des anderen Staates einschränken. In beiden Fällen trifft dies zunächst auf die Regelungen der grundlegenden Verträge des EU-Primärrechts, also des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), zu. Daneben existieren weitere, oft bi- oder trinationale, völkerrechtliche Regelungen.

Europarechtlich wären hier zunächst die EU-Grundfreiheiten zu nennen, deren Schutzbereiche etwa im Falle von Grenzschießungen oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie a priori zumindest bei der Warenverkehrs- (Art. 34, 35 AEUV), der Arbeitnehmer- (Art. 45 AEUV) sowie der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) eröffnet wären.

Weiterhin wären die Maßnahmen an dem aus Art. 20 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Gleichheit vor dem Gesetz) hergeleiteten Kohärenzgebot zu messen. Danach muss das Ziel einer in eine Grundfreiheit eingreifenden Maßnahme durch die Mitgliedstaaten grundsätzlich kohärent und auf systematischer Weise erreicht werden. Es "verlangt demgemäß eine Gleichbehandlung inländischer und grenzüberschreitender Sachverhalte". Sofern ein Mitgliedstaat ein Ziel mit seinen Regelungen in nicht-kohärenter Art und Weise verfolgt, kann er sich nicht mehr auf dieses Ziel zur Rechtfertigung der Beschränkungen berufen.

Experimentier- und Öffnungsklauseln im Regelungsumfeld von Abweichungsregelungen

Experimentierklauseln zählen, wie auch Öffnungsklauseln und Ausnahmeklauseln, zur Gruppe der Abweichungsregelungen.

Der Begriff der Experimentierklausel selbst ist (verfassungs-)rechtlich nicht definiert. In der Sache lassen sich solche Rechtsvorschriften unter den Begriff subsumieren, die die Erprobung einer Abweichung von einer im Übrigen weiter geltenden Regelung typischerweise zeitlich befristet zulassen.¹ Ein Ziel von Experimentierklauseln kann sein, in einem Sachgebiet Erfahrungen zu sammeln, die später Grundlage für eine dauerhafte, anwendungsorientierte² Normierung sein können.³ Eine Wirkung erreichen systematisch nur solche Experimentierklauseln, welche der Exekutive die Befugnis

¹ Weber, in Weber Rechtswörterbuch, 29. Edition 2022.

² Beck, Die kommunalrechtliche Experimentierklausel als Reforminstrument, LKV 2004, 488, zitiert nach Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, 2018, Az. WD 3 - 3000 - 259/18.

³ Bay. VGH, E. v. 25.9.2015; Az. Vf. 9-VII-13; Rn. 185, zitiert nach Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, 2018, Az. WD 3 - 3000 - 259/18.

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

einräumen, nach Ermessen für einzelne Fälle Ausnahmen von den Anordnungen des Gesetzgebers zu gestatten.

Öffnungsklauseln sind Regelungen, mit denen ein Gesetzgeber zugunsten eines anderen Gesetzgebers die Möglichkeit einräumt, von bestimmten Regelungen abzuweichen, sie zu konkretisieren oder zu ergänzen, also die Regelungen durch eigene Regelungen zu ersetzen.⁴ Hierunter fallen beispielsweise die Regelung des Art. 72 Abs. 3 GG oder auf unionsrechtlicher Ebene beispielsweise die zahlreichen Öffnungsklauseln der DSGVO.

Öffnungsklauseln lassen sich in folgende weitere Kategorien einteilen: Öffnungsklauseln, welche dem weiteren Gesetzgeber die Möglichkeit zur Konkretisierung geben; solche, die einem weiteren, etwa dem Landesgesetzgeber, die Möglichkeit zur Ergänzung geben; und solche, die dem weiteren Gesetzgeber die Möglichkeit zur Modifikation der Regelung geben.⁵

Ausnahmeklauseln sind vom Gesetzgeber vorgesehene Regelungen, die eine sachlich abweichende Entscheidung durch die Exekutive bei Vorliegen bestimmter vorgegebener Voraussetzungen ermöglichen.

Experimentierklauseln unterscheiden sich damit von Öffnungs- und Ausnahmeklauseln einerseits dadurch, dass die Abweichungsbefugnis hier in der Regel zeitlich befristet ist. Gemeinsam mit Ausnahmeklauseln ist ihnen, dass sie in der Regel nur für einen eng umrissenen vordefinierten Anwendungsbereich zugelassen werden; mit Öffnungsklauseln gemeinsam ist - zumindest in der Fallgruppe der Experimentierklausel des Vertrags von Aachen -, dass nicht die Exekutive, sondern nur die Legislative ermächtigt wird.

Gemeinsam ist allen Regelungen, dass sie sowohl zentral, d.h. für alle in Frage kommenden Themenfelder an einer Stelle oder dezentral, also für die jeweiligen Themenfelder jeweils gesondert in den einschlägigen Spezialgesetzen definiert werden können. Außerdem können sie auf allen Ebenen der Normsetzung, also sowohl auf supra- und internationaler Ebene (Völkerrecht, EU) als auch auf nationaler (Bundes-)Ebene sowie auf der subnationalen Ebene, wie der der Länder und Kommunen, eingesetzt werden.

⁴ Weber, in Weber Rechtswörterbuch, 22. Ed. 2022.

⁵ Vgl. für das Beispiel der DSGVO: Stemmer, in BeckOK DatenschutzR, Stand: 41. Ed. 1.5.2022, DS-GVO Art. 7 Rn. 16-19; Grzeszick, Öffnungsklauseln für die Kommunalverwaltung, Die Verwaltung 1997, 545 ff.

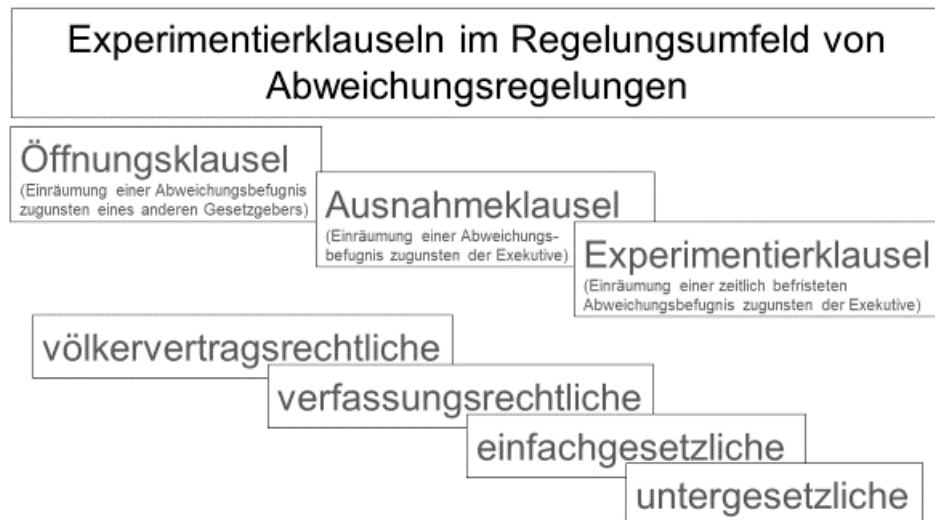


Abbildung 5: Experimentierklauseln im Regelungsumfeld von Abweichungsregelungen

Die rechtlichen Grenzen des Einsatzes von Abweichungsregelungen sind erreicht in allen Fällen, in denen die Klausel selbst sowie die durch die Klausel ermöglichte Abweichung von geltendem Recht eine Verletzung der Verfassung sowie sonstigem höherrangigen Recht darstellt.⁶

Optimal erscheinen jedoch solche zeitlich befristeten Experimentierklauseln oder besser zeitlich unbefristeten Öffnungsklauseln in den jeweils zu identifizierenden einschlägigen nationalen Fachgesetzen, mittels derer das identifizierte grenzüberschreitende Hindernis beseitigt oder die Zusammenarbeit in Grenzregionen verbessert werden soll und die einer regionalen Behörde die Möglichkeit geben, in bestimmten Fällen von der nationalen bzw. grundsätzlichen Regelung abzuweichen.

In diesem Fall wäre in der Folge zu prüfen, inwieweit dadurch nicht innerhalb der Unterzeichnerstaaten verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlungen entstehen würden. Diese wären jedenfalls dann problematisch, wenn für eine möglicherweise aufgrund der Anwendung der Experimentier- bzw. Öffnungsklausel entstehende Ungleichbehandlung kein hinreichend gewichtiger Sachgrund bestünde. Jedenfalls für den unionsrechtlich überspannten Bereich des EU-Binnenmarkts, insbesondere im Bereich der Grundfreiheiten, wäre dieser als Sachgrund hinreichend.

Die Ungleichbehandlung von Adressaten oder Gebieten, die von der Regelung nicht umfasst sind, würde insoweit eine europarechtlich nicht inkriminierte Inländerdiskriminierung darstellen.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, den Anwendungsbereich möglichst nicht territorial, sondern nach Adressatengruppen oder sachbereichsbezogen und diskriminierungsfrei zu bestimmen.

Experimentier- und Öffnungsklauseln im Zusammenhang einer Cross border friendly legislation

Experimentier- und Öffnungsklauseln sind Elemente aus dem rechtlichen "Werkzeugkasten" einer "cross-border-friendly legislation". Unter dem Begriff werden die verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten verstanden, mit der grenzüberschreitend problematische Normen mit verschiedenen Maßnahmen behoben, wenn nicht sogar vermieden, werden können.

⁶ Vgl. BayVGh, Urt. v. 21. November 1986, Vf. 5-VII-85, Leitsatz 10.

Typische Elemente einer cross border friendly legislation sind beispielsweise:

- grenzüberschreitende Folgenabschätzung (Cross-Border Impact Assessment) auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zur Vermeidung grenzüberschreitender Hindernisse,
- Öffnungs- und Experimentierklauseln auf national-fachrechtlicher Ebene, hilfsweise auf zwischenstaatlicher bzw. völkerrechtlicher Ebene,
- Koordinationsrechtliche Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung (mutual recognition),
- Einführung eines standardisierten und grenzüberschreitend kompatiblen Monitorings und ggf. Problemlösungs-Verfahrens.

2.3 Juristisches Screening der eingereichten Fragestellungen

Fallbeispiel 1: Rettungswesen: Unterschiedliche Kompetenzen von Rettungssanitätern (DE-NL)

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Unterschiedliche Kompetenzen von Rettungssanitätern
Politikfeld: Rettungswesen **Grenzraum:** DE-NL
Einreichende Stelle: lokale grenzüberschreitende Institution (Euregio, Eurodistrikt...)
Betroffene Euregio(s): Euregio Rhein-Waal

Dargestellter Sachverhalt:

“Die Rettungssanitäter haben dies- und jenseits der Grenze unterschiedliche Kompetenzen, so dürfen Paramedics in den Niederlanden Maßnahmen durchführen, die in Deutschland nur Ärzten vorbehalten sind. Daraus ergibt sich die Frage der Haftung in Fällen, bei denen es zu Komplikationen kommt bzw. in denen Kompetenzen überschritten werden. Hier ist rechtssicheres Handeln für die Paramedics äußerst wichtig, aber zurzeit schwierig.”

Rechtliche Bewertung:

Die Kompetenzen der Rettungssanitäter sind in Deutschland weniger weitreichend als in den Niederlanden. Die Geltung dieser Gesetze ist jedoch territorial auf das Staatsgebiet des jeweiligen Staates begrenzt.

Dies erschwert grenzüberschreitende Rettungseinsätze. Zwar ist auf den ersten Blick zunächst der Rettungseinsatz eines niederländischen Rettungsteams in Deutschland problematisch, und zwar in den Fällen, in denen der niederländische Rettungssanitäter auf deutschem Hoheitsgebiet Maßnahmen durchführt, die nach deutschem Recht nicht zulässig wären und dadurch ein Schaden entsteht. Allerdings ist auch der andere grenzüberschreitende Fall problematisch: Bei einem grenzüberschreitenden Einsatz deutscher Rettungssanitäter wendet der deutsche Rettungssanitäter nur die nach deutschem Recht, nicht aber auch die nach niederländischem Recht zulässigen Maßnahmen an, wodurch ein Schaden entsteht.

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Der Rettungsdienst wird kompetenzrechtlich hauptsächlich dem Bereich der Gefahrenabwehr und randlich der Gesundheitsfürsorge zugeordnet. Die Gesetzgebungskompetenz für die Gefahrenabwehr liegt nach Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern.⁷ Betroffen sind an der niederländisch-deutschen Grenze die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

Als Lösung könnte hier zum einen eine Regelung über ein grenzüberschreitendes Rettungsdienstabkommen zwischen den beteiligten deutschen Bundesländern und den niederländischen Stellen nach dem Vorbild etwa des Katastrophenschutzabkommens zwischen Frankreich und Deutschland (Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen vom 3. Februar 1977, BGBl. 1980 II S. 33) in Betracht kommen.

Alternativ könnte diese Frage auch durch eine Öffnungs- oder Experimentierklausel im nationalen Recht dahingehend gelöst werden, dass bei grenzüberschreitenden Rettungsdiensteinsätzen

- ein (wechselseitiger) Verzicht auf Entschädigungsansprüche sowie eine Regelung mit einer Haftungsübernahme durch den ersuchenden Staat nach den für ihn geltenden Regeln nach dem Vorbild des Art. 9 des o.g. deutsch-französischen Katastrophenschutzabkommens oder
- eine Anwendung der Regelungen des ersuchten Staates bei grenzüberschreitenden Einsätzen im ersuchenden Staat erfolgt.

Damit erscheint der Fall geeignet für eine vertiefte Bearbeitung.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja

⁷ Vgl. auch: <https://www.bundestag.de/resource/blob/578930/9d2bce49781ec8e604a9097b277cf22a/WD-3-337-18-pdf-data.pdf> (01.07.2024).

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 2: Grenzüberschreitende Umsatzsteuer: Teilnahme an Märkten, Events, Volksfesten und Messen

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Grenzüberschreitende Umsatzsteuer
Politikfeld: Umsatzsteuer **Grenzraum:** DE-PL
Einreichende Stelle: Industrie- und Handelskammer Ostbrandenburg
Betroffene Euregio(s): Euroregion Pro Europa Viadrina

Dargestellter Sachverhalt:

“Wenn EU-Bürger (z.B. aus Polen) nur gelegentlich grenzüberschreitend in Deutschland gewerblich tätig werden, brauchen sie in Deutschland in der Regel keine Reisegewerbekarte (§ 55a Gewerbeordnung). So können polnische Unternehmer problemlos an Märkten, Volksfesten u.ä. teilnehmen – eine Regelung, die auch gern in Anspruch genommen wird. Ebenso sieht das polnische Gewerbeamt keine Beschränkungen vor. Diese für den grenzüberschreitenden kleinen Wirtschaftsverkehr positive Regelung wird jedoch durch das europäische Umsatzsteuersystem konterkariert.

Die Bestimmungen zum Besteuerungsort bei der Mehrwertsteuer richten sich in der EU nach einheitlichen Regeln. Die Vorschriften der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwStSystRL) sehen klare Grundsätze vor, in welchem Land die bestimmte Leistung mehrwertsteuerpflichtig ist. Diese Regeln werden in Deutschland in den §§ 3 bis 3g des Umsatzsteuergesetzes abgebildet. Danach ist es klar, dass die Umsätze aus der Teilnahme an Volksfesten u.ä. in Deutschland zu versteuern sind (Ausnahme: § 19 UStG, Kleinunternehmerregelung).

Die polnischen Vorschriften zur Umsatzsteuer stehen mit dem deutschen UStG in Einklang. Verkauft (wenn auch nur gelegentlich oder einmalig) ein deutscher Unternehmer seine Waren auf einem Markt, während eines Events oder einer Messe in Polen, muss er sich für Umsatzsteuerzwecke in Polen (Finanzamt in Warschau) registrieren lassen. Ein hoher administrativer Aufwand hindert die Unternehmer an solchen Aktivitäten teilzunehmen. Diese auch zeitlich langfristige Anmeldeprozedur führt in den Grenzregionen dazu, dass die Vermarktung der deutschen Produkte auf der polnischen Seite praktisch nicht umsetzbar ist.”

Rechtliche Bewertung:

Rechtlicher Hintergrund der Meldung ist ein Auseinanderfallen der Bewertung grenzüberschreitender Sachverhalte einerseits im deutschen Gewerbeamt (dort nach § 55a GewO: keine Reisegewerbekarte, also keine gewerbeamtliche Erlaubnis bei gelegentlich grenzüberschreitenden gewerblichen Tätigkeiten, hier von polnischen Gewerbetreibenden) und Umsatzsteuerrecht (dort Umsatzsteuerpflicht in Deutschland mit Ausnahme der Kleinunternehmerregelung nach § 19 EStG), andererseits eine zentralstaatlich organisierte Registrierungspflicht in Polen (Art. 96 des polnischen Umsatzsteuergesetzes).

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Eine Lösung für dieses Problem könnte einerseits eine staatsvertragliche Regelung, etwa als Ergänzung zum deutsch-polnischen Doppelbesteuerungsabkommen, darstellen, in der eine Bagatellausnahme von der Registrierungspflicht zugunsten ausländischer Gewerbetreibender eingeführt wird (hier stellt sich allerdings die Frage nach der Inländerdiskriminierung polnischer Gewerbetreibender).

Dasselbe könnte auch im Wege einer Ausnahme- oder Experimentierklausel im polnischen Steuerrecht realisiert werden.

Da die vorliegende Studie sich auf die problematischen Regelungen deutscher Rechtsnormen konzentrieren soll, wird auf eine vertiefte Untersuchung verzichtet.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja (PL)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 3: Mobilität: Vergabe von Grenzüberschreitenden Verkehrsleistungen auf der Schiene

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Unterschiedliche Ausschreibungsbedingungen für den Schienenpersonenverkehr

Politikfeld: Mobilität, Vergabe, Schienenverkehr **Grenzraum:** DE-PL

Einreichende Stelle: Industrie- und Handelskammer Ostbrandenburg

Betroffene Euregio(s): Euroregion Pro Europa Viadrina

Dargestellter Sachverhalt:

“Europa lebt durch Begegnung und Mobilität über Ländergrenzen hinweg. Ein wichtiger Baustein für die Mobilität von Arbeitspendlern, Studierenden, Touristen usw. ist der grenzüberschreitende Eisenbahnverkehr. Insbesondere im grenznahen Bereich wird dies durch den regionalen Schienenverkehr gewährleistet. Ein großes Hemmnis dabei sind neben unterschiedlichen Sicherungs- und Stromsystemen, die spezielle Züge erfordern, die die Normen beiderseits der Grenze erfüllen, die unterschiedlichen Regularien bei der Vergabe der Verkehrsaufträge. Durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Laufzeiten für diesen Bereich des ÖPNV ist es kaum möglich, durchgehende grenzüberschreitende Verkehrsleistungen auszuschreiben, zu vergeben und zu realisieren. Dies behindert durchgängige Zugverbindungen und erschwert die Nutzung der Eisenbahn durch Verlängerung der Fahrtzeit.“

Rechtliche Bewertung:

Die Sachverhaltsbeschreibung weist auf mehrere Problemkreise der grenzüberschreitenden Erbringung von schienengebundenen Personenverkehrsleistungen hin: die Unterschiede in den technischen Standards, die sich in zahlreichen eisenbahnrechtlichen Normen wiederfinden.

Hinzukommen unterschiedliche Organisationsstrukturen des schienengebundenen Personennahverkehrs, im deutschen Rechtssystem etwa in der Nahverkehrszuständigkeit der Länder mit divergierenden Regelungen in den jeweiligen ÖPNV-Gesetzen.

Das Vergaberecht selbst hingegen ist infolge der europäischen Harmonisierung weitgehend angeglichen.

Hinsichtlich der technischen Standards, aber auch in den jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltungen der Nahverkehrsgesetze können Öffnungs- und Experimentierklauseln eine mögliche Lösung darstellen.

Damit erscheint der Fall geeignet für eine vertiefte Bearbeitung.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja

Fallbeispiel 4: Mobilität: Besteuerung von Taxi- und Busverkehren

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Taxi-, Bus- und Mietwagenverkehre im grenzüberschreitenden Kontext
Politikfeld: Mobilität, Steuer **Grenzraum:** DE-PL
Einreichende Stelle: Industrie- und Handelskammer Ostbrandenburg
Betroffene Euregio(s): Euroregion Pro Europa Viadrina

Dargestellter Sachverhalt:

“Taxiverkehre sind häufig die letzte und einzige Möglichkeit für Bürger, ihr Ziel in den Grenzregionen dies- und jenseits der Grenze zu erreichen. Analysen zu Pendlerverflechtungen belegen, dass Taxiverkehre gerade im nahen Grenzraum häufig genutzt werden. Sie sind Ausdruck der europäischen Idee der Freizügigkeit und Normalität guter Beziehungen zu den Nachbarstaaten.

Die europäische Wirklichkeit behindert jedoch den grenzüberschreitenden Taxiverkehr. Entsprechend der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (VO EU Nr. 282/2011) ist die Umsatzsteuer in dem Land zu entrichten, wo der Fahrgast seinen Zielort hat. Das führt regelmäßig zu bürokratischen Hürden für die Taxifahrer, die ein Fahren im Nachbarland unmöglich machen.

Ein Beispiel der vergangenen Jahre aus Angermünde (Uckermark) verdeutlicht die Situation: Die DB verteilte nach einem Defekt am Zug an ihre Fahrgäste nach Szczecin Taxigutscheine. Die Fahrgäste wollten diese einlösen, doch die Taxifahrer weigerten sich, die Fahrt zu übernehmen.

Ein Taxiunternehmer im grenzüberschreitenden Verkehr nach Polen hat folgende Pflichten:

- 1) Registrierung als Steuerzahler in Polen;*
- 2) Anmeldung beim Finanzamt in Warschau;*
- 3) monatliche/quartalsmäßige Steuererklärung;*
- 4) Erwerb und Registrierung der Registrierkasse;*
- 5) jährliche technische Prüfung der Kasse.*

Bei grenzüberschreitenden Personenbeförderungen im Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen in Deutschland waren noch bis zum 30.6.2021 inländische Streckenanteile, die in einer Fahrtrichtung nicht länger als 10 km waren, als ausländische Beförderungsstrecken anzusehen (§ 5 UStDV; Abschn. 3b.1 Abs. 12 UStAE). Durch diese bereits zum 1.1.1977 eingeführte Vereinfachungsregelung verzichtete Deutschland auf sein Besteuerungsrecht für einen sehr kurzen Teil einer Beförderungsstrecke, während die grenzüberschreitende Beförderungsleistung als solche der Besteuerung im entsprechenden Nachbarstaat unterlag.

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Durch Art. 16 Nr. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 6 des JStG 2020 vom 21.12.2020 (BGBl I 2020, 3096) wurde zum 1.7.2021 § 5 UStDV aufgehoben.

Die Streichung des § 5 UStDV führt dazu, dass Unternehmer, die kurze Personenbeförderungen – unter 10 km je Fahrtrichtung – im Inland durchführen, diese der deutschen Umsatzsteuer unterwerfen müssen. Die Erklärung der deutschen Umsatzsteuer auch über das besondere Besteuerungsverfahren des § 18j UStG bedeutet einen zusätzlichen Aufwand für die Unternehmer.

Busreisen im grenzüberschreitenden Kontext

Auch im Falle einer grenzüberschreitenden Busreise liegt der Ort einer Personenbeförderung dort, wo die Beförderung tatsächlich bewirkt wird. Hierbei ist entscheidend, wo sich die jeweilige Beförderungsstrecke befindet. Erstreckt sich die Beförderungsstrecke über mehrere Länder, muss der Unternehmer die Beförderungsstrecke aufteilen und mehrere Umsatzsteuererklärungen abgeben.

Beispiel: Ein Busunternehmer befördert eine Reisegruppe von Frankfurt (Oder) nach Zielona Góra. Das Entgelt, das der Busunternehmer für die Fahrtstrecke bis zur polnischen Grenze erhält, unterwirft er der deutschen Umsatzsteuer. Für die Strecke, die er in Polen zurücklegt, liegt der Leistungsort in Polen, so dass dafür keine deutsche Umsatzsteuer zu zahlen ist. Für diese Zwecke hat sich das deutsche Unternehmen in Polen umsatzsteuerrechtlich beim zuständigen Finanzamt in Warschau anzumelden.

Für polnische Beförderer, die grenzüberschreitende Personenbeförderung (Gelegenheitsverkehr) mit nicht in Deutschland zugelassenen Reisebussen durchführen, gilt das allgemeine Besteuerungsverfahren. Im Rahmen dieses Verfahrens hat der Beförderer eine Steuervoranmeldung beim zuständigen deutschen Finanzamt und nach Ablauf des Kalenderjahres eine Umsatzsteuerjahreserklärung abzugeben. Für polnische Steuerpflichtige sind die Finanzämter in Hameln, Oranienburg und Cottbus zuständig.“

Rechtliche Bewertung:

Die aufgeworfene Rechtsfrage ist ein Ausdruck des Territorialitätsgrundsatzes im Steuerrecht. Sie wäre lösbar entweder über eine Regelung in einem deutsch-polnischen Doppelbesteuerungsabkommen, welche die entsprechenden Regelungen modifiziert (Besteuerung grenzüberschreitender Transportleistungen am Ausgangsort). Eine entsprechende Regelung könnte auch im Wege einer Öffnungsklausel für grenzüberschreitende Sachverhalte im UStG bzw. in den entsprechenden Durchführungsverordnungen bzw. im entsprechenden polnischen Umsatzsteuergesetz gelöst werden.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Untersuchung.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 5: Steuer - Koordination

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: [keine Angabe]
Politikfeld: Steuer **Grenzraum:** DE-NL
Einreichende Stelle: Grenzüberschreitende Beratungsstelle
Betroffene Euregio(s): Euregio Rhein-Waal

Dargestellter Sachverhalt:

“Wenn Sie in zwei Ländern arbeiten, müssen Sie durch ein Lohnsplitting (Salary split) in zwei Ländern Steuern zahlen. Das Grundprinzip ist, dass die Lohnsteuer in dem Land gezahlt wird, in dem man arbeitet, während das Welteinkommen im Land des Wohnsitzes abgerechnet wird. Kann man mit dem digitalen Abgleich nicht erreichen, dass die Steuerbehörden in beiden Ländern dies abgleichen und die Person richtig informieren?“

Rechtliche Bewertung:

Das Problem grenzüberschreitend koordinierter personenbezogener Informationen in bestimmten Rechtsbereichen lässt sich aus meiner Sicht weniger mit einer Experimentier- oder Öffnungsklausel lösen, weil hier kein unmittelbar juristisches Problem infolge inkompatibler Rechtsordnungen vorliegt, sondern vielmehr ein administratives Rechtsanwendungsproblem. Hier erscheint vielmehr die Einrichtung einer gemeinsamen Dienststelle mit einem entsprechenden (digitalen) Beratungsangebot geboten.

Der Fall eignet sich nicht für eine vertiefte Untersuchung.

Lösung über Experimentierklausel möglich: nein

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 6: Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatlern - Ausweitung der Westbalkan-Regelung bei der Erteilung der Grenzgängerkarte am Oberrhein

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatlern / Ausweitung der West-Balkan-Regelung

Politikfeld: Arbeit

Grenzraum: DE-FR

Einreichende Stelle: Grenzüberschreitende Beratungsstelle

Betroffene Euregio(s): Eurodistrict Straßburg-Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in Frankreich können nur unter den strengen Voraussetzungen des § 12 Aufenthaltsverordnung eine Arbeit in Deutschland aufnehmen, obwohl sie sich rechtmäßig in einem EU-Land aufhalten (z.B. mit einer für mindestens fünf Jahre geltenden carte de séjour).

Trotz Arbeitskräftemangels beschränkt § 12 AufenthVO den Personenkreis auf drei Fallgruppen:

- *Mit einem deutschen Partner verheiratet*
- *Mit einem EU-Bürger verheiratet, der Grenzgänger ist*
- *Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur deshalb nicht erfüllt, weil er Grenzgänger ist*

Selbst Drittstaatsangehörige, die gute Deutschkenntnisse haben, eine Zusage eines deutschen Arbeitgebers sowie für die die Vorrangprüfung der Agentur für Arbeit positiv ausfällt, haben keine Möglichkeit, auf der anderen Rheinseite zu arbeiten.”

Rechtliche Bewertung:

Die restriktive Regelung des § 12 AufenthVO knüpft die grenzüberschreitende Erwerbsmöglichkeit im Inland von Drittstaatlern mit Wohnsitz im Ausland an zusätzliche und strenge materielle und prozedurale Voraussetzungen.

Rechtspolitischer Hintergrund ist, dass im EU-Binnenmarkt die ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme einer Beschäftigung weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen.

Angesichts des Arbeitskräftemangels erscheint die Regelung aus der Zeit gefallen.

Diese Regelung erscheint zudem möglicherweise diskriminierend: Die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 S. 1 AufenthVO differenzieren zwischen Drittstaatlern mit deutschen Ehe- oder Lebenspartnern und solchen mit EU-Ehegatten oder Lebenspartnern.

Im Zuge einer Experimentierklausel könnte diese Regelung für einen bestimmten Zeitraum nicht angewendet werden, um die Auswirkungen einer Öffnung zu testen.

Damit erscheint der Fall geeignet für eine vertiefte Bearbeitung.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja

Fallbeispiel 7: Begleitetes Fahren

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Begleitetes Fahren
Politikfeld: Mobilität **Grenzraum:** DE-FR-CH
Einreichende Stelle: Grenzüberschreitende Beratungsstelle
Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Strasbourg/Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Begleitetes Fahren von Kraftfahrzeugen ist für minderjährige Jugendliche[n] sowohl in DE, FR als auch in der CH möglich, entweder bevor sie ihre komplette Fahrerlaubnis erhalten haben oder ab Erreichung ihrer Volljährigkeit.

Die Erlaubnis, in Begleitung selbst am Steuer zu fahren, gilt jedoch nur bis zur Staatsgrenze. Bei Grenzübertritt müssen [sie] das Steuer ihrer Begleitung überlassen. Diese Situation beruht auf unterschiedlich gültige[n] Gesetzgebungen in den jeweiligen Staaten Deutschland, Frankreich und der Schweiz, was zu Einschränkungen u.a. für Schüler, Studenten oder Praktikanten, die sich ins Nachbarland begeben möchten, führt.

Diese Feststellung gilt auch für junge Schweizerinnen und Schweizer, die im Sinne von Art. 14, Satz a ff. des Straßenverkehrsgesetzes (SVG) als „Lernfahrer“ gelten. Da der Schweizer Lernfahrausweis jedoch nicht den internationalen Konventionen entspricht, ist eine Reise als Lernfahrer ins Ausland grundsätzlich nicht zulässig.“

Rechtliche Bewertung:

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der "Vision Null" und der europäischen Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität eine Überarbeitung der Führerscheinklassen vorgeschlagen. Die Änderung sieht unter anderem die Einführung einer unionsweiten Regelung für begleitetes Fahren vor (COM(2023) 127 final; 2023/0053(COD)⁸).

Änderungsantrag 27, Erwägung 28:

“Zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit sollte für die Führerscheinklassen B, C und C1 eine unionsweite Regelung für begleitetes Fahren eingeführt werden. Nach den Vorschriften einer solchen Regelung sollten die Bewerber die Möglichkeit haben, Führerscheine in den betreffenden Klassen zu erwerben, bevor das erforderliche Mindestalter erreicht ist. Diese Führerscheine sollten jedoch nur in Begleitung eines erfahrenen Fahrzeugführers verwendet werden dürfen. In solchen Fällen sollte es den Mitgliedstaaten aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit gestattet sein, in ihrem Hoheitsgebiet strengere Bedingungen und Vorschriften für die von ihnen ausgestellten Führerscheine festzulegen.“

Bisher handelt es sich um einen Richtlinienentwurf mit dem Wortlaut "sollte".

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0445_DE.html (12.10.2024).

Zwischen Deutschland und Österreich gibt es bereits eine gegenseitige vollwertige Anerkennung des begleiteten Fahrens (FSG – Gesamtdurchführungserlass Version 19 NEU: GZ: 2023-0.099.818). D.h., dass unter gleichen Voraussetzungen im Nachbarland in Begleitung gefahren werden darf.

Aktueller Stand: Laut BMDV in seiner Nachricht vom 08.04.2024 an das Sekretariat des Oberrheinrates sollen „Deutschland und Frankreich zuletzt im Rahmen des 6. Deutsch-französischen Dialogs zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Juni 2016 vereinbart haben, die ‚Möglichkeiten der gegenseitigen Anerkennung‘ von Berechtigungen zum ‚Begleiteten Fahren‘ zu prüfen.“

Es wurde jedoch festgestellt, dass das französische Modell des Begleiteten Fahrens mit dem deutschen Modell nicht vollständig vergleichbar ist:

- In Deutschland muss vor Beginn des ab dem 17. Lebensjahr möglichen Begleiteten Fahrens eine vollwertige Fahrerlaubnis erworben werden, d.h. eine theoretische und praktische Prüfung müssen erfolgreich absolviert sein (§ 6e StVG iVm. § 48a FeV). Das deutsche Modell dient dem Sammeln von Fahrerfahrung, das französische Modell der praktischen Fahrausbildung.
- In Frankreich hingegen kann bereits nach Bestehen der theoretischen Prüfung ab dem 15. Lebensjahr in Begleitung gefahren werden. In Frankreich kann dann mit 17 die praktische Fahrerlaubnisprüfung abgelegt werden und der Fahrer erwirbt vollständig den Führerschein (Article R221-5 Code de la route). Bei Bestehen ist keine Begleitung mehr notwendig.

Zwar sind die Modelle nicht vollständig vergleichbar, aber eine Schnittstelle lässt sich bei 17 Jahren erkennen. In Deutschland wurde beim begleiteten Fahren mit 17 Jahren eine vollständige Fahrerlaubnis erworben. In Frankreich wird mit 17 Jahren die praktische Fahrerlaubnisprüfung abgelegt und der Fahrer erwirbt vollständig den Führerschein. Möglich wäre deshalb:

- deutsches begleitetes Fahren mit 17 Jahren in Frankreich
- französisches Fahren mit 17 Jahren in Deutschland

Gelöst werden könnte dies im Fall Deutschland-Frankreich durch eine gegenseitige Anerkennung analog zum Abkommen zwischen Deutschland-Österreich, da das französische Modell mit dem österreichischen vergleichbar ist.

Ein Abkommen mit der Schweiz scheitert daran, dass erst mit 18 die praktische Führerscheinprüfung abgelegt wird und dieses Modell nicht vergleichbar mit den anderen Modellen gemacht werden kann. Zudem würde eine künftige europäische Führerscheinrichtlinie in der Schweiz nicht greifen.

Alternativ könnte diese Frage auch durch eine Öffnungs- oder Experimentierklausel im nationalen Recht gelöst werden.

Auch eine restriktive Variante mit strecken- und anlassbezogenen Ausnahmen könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Damit erscheint der Fall geeignet für eine vertiefte Bearbeitung.

Lösung über Experimentierklausel möglich:

ja

Fallbeispiel 8: Hindernisse für Grenzgänger DE-NL

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Hindernisse für Grenzgänger
Politikfeld: Arbeit, Sozialversicherung **Grenzraum:** DE-NL
Einreichende Stelle: lokale grenzüberschreitenden Institution
Betroffene Euregio(s): Ems Dollart Region

Dargestellter Sachverhalt:

“Für Grenzgänger, die in Deutschland leben und in den Niederlanden arbeiten (oder umgekehrt) gibt es Hindernisse, für die es Lösungen gibt, die aber durch eine Experimentierklausel bzw. eine dauerhafte gesetzliche Regelung leichter zu regeln wären:

Beispiel Home-Office: Homeoffice im Wohnsitzland, Arbeitgeber im Nachbarland; dies kann bedeuten, dass die Sozialversicherung in das Wohnsitzland wechselt und die Steuer auf Homeoffice-Tage im Wohnsitzland anfällt. Diese Situation tritt nach dem Corona-Abkommen häufig auf, da hybride Arbeitsverhältnisse sehr aktuell sind.

Beispiel Familienleistungen für Grenzgänger: Es gibt in D und in NL entsprechende Leistungen, Elterngeld, Elternzeit, Kindergeld und ihre entsprechenden niederländischen Pendanten. Hier fehlen teils klare Regelungen, sodass individuell mit den Familienkassen geklärt werden muss, welche nationalen Angebote angewendet werden.

Beispiel Sozialversicherungsbeiträge und Steuern: Müssen diese im Wohnsitzland abgeführt werden, ist das Verfahren sehr kompliziert. Deutsche Arbeitgeber müssen z. B. einen niederländischen Lohnbuchhalter damit beauftragen, auch wenn nur ein Arbeitnehmer betroffen ist.

Umzug nach Deutschland: Ein Partner arbeitet in den Niederlanden, der andere Partner nicht. Das Ehepaar trennt sich innerhalb von 5 Jahren nach der Auswanderung. Der nicht arbeitende Partner hat kein Einkommen und kann in D keine Sozialhilfe beantragen, da dies in den ersten 5 Jahren nach der Auswanderung nicht möglich ist.

Wohnen in NL, arbeiten in D: In Deutschland gibt es ein Kinderkrankengeld-System. Wenn Ihr Kind krank ist und Sie deshalb nicht arbeiten können, können Sie Kinderkrankengeld beantragen. Allerdings brauchen Sie dann eine Bescheinigung Ihres Hausarztes, dass das Kind krank ist, aber die Hausärzte in den Niederlanden stellen dafür keine Bescheinigungen aus. Daher wird ein Antrag auf Kinderkrankengeld abgelehnt.

In D wohnen, in NL arbeiten: Im Krankheitsfall ist der niederländische Arbeitgeber für die Wiedereingliederung zuständig und beauftragt zu diesem Zweck einen Betriebsarzt/Arbodienst, der einen Wiedereingliederungsplan aufstellt. In Deutschland kann der Hausarzt darüber hinaus bestimmen, dass eine Reha-Maßnahme absolviert werden muss, und der Arbeitnehmer steht dem Arbeitgeber daher für einen längeren Zeitraum nicht zur Verfügung. Wie die Entgeltfortzahlungspflicht des Arbeitgebers in dieser Situation aussieht, ist nicht eindeutig geregelt.

Rentnerinnen und Rentner, die in D wohnen und eine NL-Rente beziehen, sind bei der WLZ versichert und haben daher das Recht, in ein Pflege- oder Betreuungsheim aufgenommen zu werden. Allerdings ist die Beantragung einer Indikation bei einer ausländischen Wohnadresse schwierig und erfordert daher eine wesentlich längere Bearbeitungszeit.

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Die Anerkennung einer ausländischen Ausbildung für einen Arbeitsplatz im Nachbarland ist nach wie vor ein schwieriges Verfahren.“

Rechtliche Bewertung:

Die vorliegende Problemdarstellung bietet einen breiten Überblick über zahlreiche Einzelfragen aus dem Bereich des Sozialleistungsrechts. Die jeweiligen Fachfragen resultieren bei den Themen in den Bereichen, die in den Anwendungsbereich der VO 883/2004 fallen, aus den Kollisionsregelungen dieser Verordnung, soweit einzelne Fragen davon nicht erfasst sind (Sozialhilfe bzw. Bürgergeld nach SGB II/XII), verschiedener völkerrechtlicher Abkommen einerseits sowie dem nationalen Kollisionsrecht (etwa § 23 SGB XII) andererseits.

Die Anerkennung bzw. die Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Ausbildungen für einen Arbeitsplatz in Deutschland unterfällt in den meisten Fällen dem Anwendungsbereich des BQFG. Hierzu kann auf die Ausführungen der Studie „Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ verwiesen werden.⁹

Soweit die Regelung des § 23 SGB XII betroffen ist, wäre hier eine generelle Rechtsänderung erforderlich, die über eine Öffnungsklausel für grenzüberschreitende Sachverhalte hinausgeht.

Die übrigen Rechtsfragen bedürfen einer konkreten Klärung im Einzelfall.

Die Falldarstellung eignet sich für eine vertiefte Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt.

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja, teilweise

⁹ Frey/Müller, Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl/Euro-Institut, Auswärtiges Amt, 21. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf> (01.07.2024)

Fallbeispiel 9: Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Politikfeld: Kommunale Zusammenarbeit

Grenzraum: DE-PL

Einreichende Stelle: Gemeinde

Betroffene Euregio(s): Euroregion Pro Europa Viadrina

Dargestellter Sachverhalt:

„Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form von Beauftragung einer ausländischen Kommune durch eine andere Kommune mit der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, insb. mit den Aufgaben des ÖPNV.

Es geht vor allem um die Fälle, dass eine polnische Kommune die [der] deutsche[n] Kommune die Aufgabe des ÖPNV zur Wahrnehmung überträgt und hierfür auch die entsprechende[n] Finanzmittel (Zuschuss) gewährt.“

Rechtliche Bewertung:

Zur inhaltlichen Bewertung - Möglichkeit zur Übernahme von Leistungen der Daseinsvorsorge im Nachbarstaat, hier im ÖPNV gegen Gewährung entsprechender Zuschüsse - kann verwiesen werden auf Frey, 2023.¹⁰

Der vorliegende Fall betrifft hier insbesondere eine eventuell mögliche Öffnungsklausel im polnischen Recht. Insoweit liegt dieser Fall außerhalb des Untersuchungsrahmens dieser Studie, würde sich aber sowohl für eine vertiefte Untersuchung als auch für eine Experimentier- oder Öffnungsklausel eignen.

Die Falldarstellung eignet sich für eine vertiefte Untersuchung.

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja (Polen)

¹⁰ Frey, Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum, Zweisprachige Expertise zu rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, in KWI-Diskurs (02), Universitätsverlag Potsdam, 2023. <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/59190/file/kwi-diskurs02.pdf> (01.07.2024)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 10: Interkommunale Klärschlammbehandlung grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Interkommunale Klärschlammbehandlung

Politikfeld: Kommunale Zusammenarbeit **Grenzraum:** DE-FR

Einreichende Stelle: Gemeinde

Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Strasbourg/Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

„Die Städte Straßburg und Kehl wollten ihren Klärschlamm in einer gemeinsamen Anlage auf Straßburger Territorium behandeln. In Frankreich besteht jedoch ein Importverbot für Frankreich. Es ist im Gesetz zwar eine Ausnahme vorgesehen, wenn der Klärschlamm in einer gemeinsamen Anlage behandelt werden soll - das Umweltministerium in Paris hat dennoch abgelehnt.“

Rechtliche Bewertung:

Ausweislich der Darstellung ist eine entsprechende Ausnahmemöglichkeit vorhanden. Da das Hindernis in diesem Fall im französischen Recht zu verorten ist, liegt dieser Fall außerhalb des Untersuchungsrahmens dieser Studie, würde sich aber sowohl für eine vertiefte administrative Untersuchung eignen. Insofern besteht kein weiterer Bedarf an einer Öffnungsklausel.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung auf administrativer Ebene.

Lösung über Experimentierklausel möglich: nein (weil Ausnahme bereits gegeben)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 11: Fehlende gegenseitige Anerkennung von Umweltplaketten und Crit'Air-Plaketten für PKW

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Fehlende gegenseitige Anerkennung von Umweltplaketten und Crit'Air-Plaketten für PKW

Politikfeld: Mobilität **Grenzraum:** DE-FR

Einreichende Stelle: Lokale grenzüberschreitende Institution

Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Strasbourg/Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Die unterschiedliche[n] nationale[n] Umsetzungen von EU-Richtlinien (sogenannte „Clean Air Directives“ 2008/50/EG, RL 96/62/EG, RL 1999/30/EG) in nationales Recht zwingen die Bürger, sich unterschiedliche/mehrere Luftqualitätsvignetten anzuschaffen.“

Rechtliche Bewertung:

Der Fall ist bereits durch Bearbeitungen im Rahmen von b-solutions der Deutsch-Französischen Regierungskommission für grenznachbarschaftliche Fragen bekannt. Zudem kann hier auf die Ausführungen der vom Auswärtigen Amt finanzierten Studie verwiesen werden.¹¹

Hintergrund ist eine in Frankreich wesentlich strengere Umsetzung der genannten Richtlinien.

Eine Lösung wäre entweder über entsprechende Experimentier- oder Öffnungsklauseln, etwa im Zuge einer Novellierung der deutschen Vorschriften, alternativ sodann über ein (Verwaltungs-)Abkommen über eine Gleichwertigkeitsfeststellung denkbar.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung: ja (bereits erfolgt).

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja

¹¹ Vgl. Frey/Müller, 21. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf> (01.07.2024)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 12: Schwierigkeiten beim Experimentieren mit Cannabiskonsum zwischen Strasbourg und Kehl aufgrund gegensätzlicher Regelungen zwischen Deutschland und Frankreich

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Cannabis-Legalisierung
Politikfeld: Drogen **Grenzraum:** DE-FR
Einreichende Stelle: lokale grenzüberschreitende Institution
Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Straßburg-Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Die Stadt Straßburg fordert angesichts der Legalisierung von Cannabis in Deutschland ein Recht auf Experimente rund um dessen Konsum in Straßburg. Dass sich die deutschen und französischen Regelungen so diametral entgegenstehen, würde zu Missverständnissen in der Bevölkerung führen.”

Rechtliche Bewertung:

Eine Lösung könnte hier eine Experimentierklausel im französischen Recht, etwa in Form einer Duldung oder einer Angleichung an die deutschen Regelungen sein.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung: ja (Frankreich).

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja (Frankreich)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 13: Fehlen eines designierten Aufgabenträgers für den grenzüberschreitenden öffentlichen Personenverkehr

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Grenzüberschreitender ÖPNV
Politikfeld: Mobilität **Grenzraum:** DE-FR
Einreichende Stelle: lokale grenzüberschreitende Institution
Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Straßburg-Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Das Fehlen eines designierten Aufgabenträgers für den grenzüberschreitenden öffentlichen Personennahverkehr erschwert die Schaffung eines grenzüberschreitenden Angebots. So wie es heute ist, darf eine grenzüberschreitende Einrichtung wie der Eurodistrikt nur Sonderlinienverkehr ausschreiben und verwalten und keine regulären Linien.“

Rechtliche Bewertung:

Die Schaffung eines ausreichenden ÖPNV-Angebots ist eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür sind in Baden-Württemberg im ÖPNVG BW geregelt.

Die Aufgabe, eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr (§ 5 ÖPNVG) sicherzustellen schließt von seinem Wortlaut eine grenzüberschreitende Versorgung der Bevölkerung nicht aus. Die in § 15 ÖPNVG sowie der auf dieser Grundlage erlassenen VO geregelte Finanzierung berücksichtigt jedoch nur inländische Verbindungen.

Mit einer Experimentier- oder Öffnungsklausel könnten grenzüberschreitende Verbindungen entsprechend gefördert werden.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung: ja.

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Fallbeispiel 14: Unterschiedliche Voraussetzungen und Ausbildungen bei der deutsch-französischen Kinderkrippe

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Fehlende rechtliche Harmonisierung für grenzüberschreitende
Bildungseinrichtungen

Politikfeld: Kinderkrippe **Grenzraum:** DE-FR

Einreichende Stelle: Lokale grenzüberschreitende Institution

Betroffene Euregio(s): Eurodistrikt Straßburg-Ortenau

Dargestellter Sachverhalt:

“Kehl und Straßburg haben eine gemeinsame deutsch-französische Kinderkrippe. Die Verwaltung dieser Krippe wird durch die unterschiedlichen Arbeitsverträge, nötigen Voraussetzungen und Ausbildungen der Arbeitskräfte sowie die pädagogischen Anforderungen erschwert. Außerdem können ab dem 3. Lebensjahr jedoch die deutschen und französischen nicht mehr denselben Bildungsweg gehen, weil die französischen Kinder in die École Maternelle und die deutschen Kinder bis zum Alter von 6 Jahren in den Kindergarten gehen müssen.”

Rechtliche Bewertung:

Der geschilderte Fall greift drei Problemkreise auf: das zwischen Deutschland und Frankreich unterschiedliche Arbeitsrecht, die unterschiedlichen Ausgestaltungen des Berufsbildungssystems im Allgemeinen und im pädagogischen Bereich im Besonderen. Außerdem die unterschiedliche Ausgestaltung der Schulsysteme.

In allen drei Bereichen lassen sich über Ausnahme- und Experimentierklauseln Lösungen für grenzüberschreitende Lebenssachverhalte erreichen.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung: ja.

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja

Fallbeispiel 15: Grenzüberschreitender Einsatz im Rettungsdienst (Regelrettung)

Steckbrief aus Datenfeldern:

Titel: Grenzüberschreitender Einsatz von Sondersignalen
Politikfeld: Rettungsdienst **Grenzraum:** DE-NL
Einreichende Stelle: Bezirksregierung
Betroffene Euregio(s): Euregio

Dargestellter Sachverhalt:

“1.Haftungsfragen im grenzüberschreitenden Einsatz bei Behandlungsfehlern und selbst beteiligten Verkehrsunfällen.

2.Mitführen von Betäubungsmitteln im Nachbarland

3.Einsatz von optischem und akustischem Signal

4.Tracking von grenznahen Rettungsmitteln, um diese zeitoptimiert in den Einsatz zu bringen.”

Rechtliche Bewertung:

Die Fragen betreffen die rechtlichen Rahmenbedingungen (Erlaubnis) und Auswirkungen (Haftung) des grenzüberschreitenden Einsatzes von Sondersignalen. Ohne eine besondere Regelung sind die jeweiligen nationalstaatlichen Regelungen territorial anzuwenden, was zu rechtlichen Hindernissen und Haftungsrisiken führt.

Eine Lösung wäre hier entweder in einem grenzüberschreitenden Rettungsdienst- oder Katastrophenschutzabkommen auf staatsvertraglicher Ebene möglich oder über eine nationale Öffnungs- oder Experimentierklausel.

Damit ähnelt der Fall dem unter Ziffer 1 dargestellten Fall.

Der Fall eignet sich für eine vertiefte Bearbeitung: ja.

Lösung über Experimentierklausel möglich: ja

2.4 Zwischenbewertung der Screening-Phase

Die Screening-Phase hat zunächst gezeigt, dass die grenzüberschreitenden Einrichtungen gut in der Lage sind, grenzüberschreitende Rechtsprobleme zu erfassen. Für eine vertiefte wissenschaftliche Analyse wird es erforderlich sein, ein zumindest für alle deutschen Grenzregionen einheitliches und dauerhaftes Monitoring-System einzuführen.

Das Screening der gemeldeten problematischen Fälle hat tatsächlich mehrere Fälle zutage gebracht, deren rechtlicher Hintergrund in Rechtsnormen des deutschen Rechts ist, dessen grenzüberschreitende Anwendung Probleme bereitet.

Dem liegen teilweise beabsichtigte gesetzgeberische Entscheidungen zugrunde (z.B. § 12 AufenthVO), teilweise aber auch nicht beabsichtigte Auswirkungen. Ein grenzüberschreitendes Impact-Assessment könnte hier ebenfalls hilfreich sein.

Für eine vertiefte Bearbeitung eignen sich damit grundsätzlich folgende Fallgestaltungen:

- Grenzüberschreitendes Rettungswesen (Nr. 1)
- Grenzüberschreitende Vergabe von schienengebundenen Nahverkehrsleistungen (Nr. 3)
- Besteuerung von grenzüberschreitenden Bus- und Taxiverkehren (Nr. 4)
- Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatlern - Ausweitung der Westbalkan-Regelung (Nr. 6)
- Begleitetes Fahren (Nr. 7)
- Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Nr. 9)
- Cannabiskonsum (Nr. 12)
- Designerter Aufgabenträger für den grenzüberschreitenden ÖPNV (Nr. 13)
- Unterschiedliche Voraussetzungen und Ausbildungen bei der D/F-Kinderkrippe (Nr. 14)
- Grenzüberschreitender Einsatz im Rettungsdienst (Nr. 15).

Aus diesen Fallgruppen sollen folgende thematisch in folgende Cluster kategorisierte Fälle vertieft im Rahmen eines Workshops mit Stakeholdern aus den Grenzregionen bearbeitet werden:

Rettungswesen:

- Grenzüberschreitendes Rettungswesen (Nr. 1, 15)

Verkehr und Mobilität:

- Grenzüberschreitende Vergabe von schienengebundenen Nahverkehrsleistungen (Nr. 3)
- Begleitetes Fahren (Nr. 7)
- Designerter Aufgabenträger für den grenzüberschreitenden ÖPNV (Nr. 13)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Steuer:

- Besteuerung von grenzüberschreitenden Bus- und Taxiverkehren (Nr. 4)

Arbeitsmarkt:

- Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatlern - Ausweitung der Westbalkan-Regelung (Nr. 6)

Dabei wurden Fälle ausgeschlossen, bei denen eine Experimentierklausel im ausländischen Rechtssystem erforderlich wäre. Dies betrifft folgende Fälle:

- Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Nr. 9)
- Cannabiskonsum (Nr. 12)

Die Fälle Nr. 1 und 15 wurden wegen ihrer großen inhaltlichen und geografischen Überdeckung zusammengefasst.

3. Durchführung und Ergebnisse der Workshops

Um die vertiefte Bearbeitung ausgewählter Beispielfälle (Teil 4) vorzubereiten, wurden zwei Reihen von Workshops veranstaltet:

- Austausch mit den Stakeholdern,
- Austausch mit den betroffenen Landesministerien.

3.1 Austausch mit den Stakeholdern

Im Rahmen des Stakeholder-Workshops, den das Euro-Institut und die Hochschule Kehl am 02.10.2024 durchgeführt haben, haben sich die im Rahmen des Screenings gefundenen Ergebnisse für die vier Fallgruppen (siehe Abschnitt 2.4) im Wesentlichen bestätigt.

An dem Workshop haben 13 Personen aus grenzüberschreitenden Einrichtungen und Stadtverwaltungen teilgenommen. Die einzelnen Grenzregionen wurden wie folgt repräsentiert:

Deutschland-Polen: 5 Personen

Deutschland-Niederlande: 4 Personen

Deutschland-Frankreich: 2 Personen

Deutschland-Tschechien: 1 Person

Deutschland-Dänemark: 1 Person.

Die inhaltlichen Ergänzungen wurden in die obigen Steckbriefe eingefügt.

Vorrangig wurden Fälle aus dem Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, aber auch des Bundes sowie solche, in denen die Vollzugszuständigkeit bei den Ländern liegt, diskutiert. Die Teilnehmenden haben sich ein bundesweites Grundkonstrukt für fachspezifische Experimentier- oder Öffnungsklauseln, zum Beispiel für Rettungsdienste und begleitetes Fahren, gewünscht. Die Diskussion hat aber auch gezeigt, dass Probleme und Lösungen wie die Besteuerung von

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

grenzüberschreitenden Taxis in der Praxis an jeder Grenze abweichen können, weil sie auch vom Nachbarland abhängen.

Reziprozität zwischen Staaten, z.B. in Form von bilateralen Abkommen oder parallelen Öffnungsklauseln, eignet sich, wenn die Ursache nicht nur im deutschen Recht liegt, und wenn eine win-win Situation entstehen kann.

Die Teilnehmenden haben sich über einen Austausch über ihre Grenzregion hinweg gefreut und den Wunsch nach einem bundesweiten Monitoring der gelösten Hindernisse in Grenzräumen gewünscht. Heutzutage sind zwar manche Hindernisse und Lösungsvorschläge im Compendium von B-Solutions beschrieben, die Information über die tatsächliche Umsetzung oder über existierende Öffnungsklauseln in Ländergesetzen wird aber nicht mit den Akteuren der Grenzregionen geteilt.

Wünschenswert wäre der Aufbau einer bundeseinheitlichen Datenbank aller in der grenzüberschreitenden Anwendung problematischen Rechtsnormen des deutschen (und ggf. mit den Nachbarstaaten koordiniert ausländischen) Rechtssystems und entsprechender Lösungsinstrumente, von denen Öffnungs- und Experimentierklauseln nur eine darstellen.

3.2 Austausch mit den Landesministerien

In einem nächsten Schritt wurden die für die Gesetzgebung oder den Vollzug zuständigen Landesbehörden für die vier Fallgruppen Rettungswesen / Verkehr / Arbeitsmarkt / Steuer identifiziert.

Sowohl Jurist*innen als auch Fachkräfte der Landesministerien haben an den Workshops teilgenommen und auf die Vorschläge für Öffnungs- und Experimentierklauseln reagiert. So konnten die Fälle im nächsten Kapitel 4 vertieft und bereichert werden.

Drei Anwendungsbereiche konnten mit den Länderministerien diskutiert werden:

- grenzüberschreitendes Rettungswesen NRW-NL am 19.12
- grenzüberschreitender ÖPNV DE-FR am 13.12
- Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatler / Ausweitung der West-Balkan-Regelung am 19.12

Beim letzten Thema wurden mehrere Fachministerien (Integration, Arbeit, Migration) angeschrieben, bevor die richtigen Ansprechpartner gefunden wurden. Die Arbeitsministerien Saarland und Rheinland-Pfalz nahmen an einem Gespräch teil, während sich die Ministerien für Migration (Experte Aufenthaltsrecht) in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz für eine schriftliche Beteiligung entschieden.

In den drei Anwendungsbereichen haben sich alle Länder an der Grenze zu Frankreich bzw. zu den Niederlanden geäußert. Es wurde festgestellt, dass sich die Sachverhalte und die Wahrnehmung des Bedarfs von einer abweichenden Regelung in der Grenzregion von Land zu Land unterscheiden. Trotz der jeweiligen Kontexte und politischen Agenden war das Gespräch zwischen den Ministerien aus zwei oder drei Ländern interessant. Das Prinzip einer Experimentierklausel bzw. abweichender Normen erweckte entweder Skepsis oder grundsätzliches Interesse an einer Verwirklichung (grenzüberschreitende Rettungsdienste zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden, Kompetenzübertragung von ÖPNV-Linien an grenzüberschreitende Einrichtungen im Grenzraum Saarbrücken).

Zwei Anwendungsfälle konnten nicht direkt mit den Landesministerien besprochen werden.

Der Anwendungsfall "begleitetes Fahren zwischen Frankreich und Deutschland" wurde nicht direkt

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

mit den Verkehrsministerien der Frankreich nahen Länder besprochen, weil die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz das Thema parallel zur Studie bearbeitet hat. Ein Beschluss "Anerkennung des begleiteten Fahrens von minderjährigen Jugendlichen im Nachbarland und Anerkennung des französischen Führerscheins mit 17 Jahren in Deutschland und der Schweiz" wurde in der Sitzung des 50ten Plenums der Oberrheinkonferenz am 06.12.2024 angenommen und in der Sitzung der Regierungskommission am 12.12.2024 vorgestellt.

Seitens der Ministerien für Finanzen Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg bestand kein Interesse an einem Austausch zum Thema Umsatzsteuer von grenzüberschreitenden Taxi- und Busdienstleistungen, weil es sich ausschließlich um Bundesrecht handele.

Anwendungsfall	Einrichtungen	Gesetze und Verordnungen grün: Bund / schwarz: Länder
<p>Grenzüberschreiten der ÖPNV (Buslinien) DE-FR</p> <p>Workshop 13.12</p> <p>9:00 - 10:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz Saarland: Referat F/4 Öffentlicher Personenverkehr, Binnenschifffahrt und Logistik - Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz: Referat 91 Grundsatz, Finanzen, Recht und Aufsicht im SPNV/ÖPNV - Verkehrsministerium Baden-Württemberg: Referat 34 – Ausbaustrategie Öffentliche Mobilität, kommunaler ÖPNV - Staatskanzlei Saarland Abteilung Europa, Frankreich und interregionale Zusammenarbeit - Eurodistrict Strasbourg-Ortenau 	<p>§8 Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im ÖPNV Personenbeförderungsgesetz</p> <p>§5 Aufgabenträger im ÖPNVG Saarland</p> <p>§ 5 Kommunale Aufgabenträgerschaft, Aufgaben des Landes im Nahverkehrsgesetz NVG Rheinland-Pfalz</p> <p>§ 5 Aufgabe im ÖPNVG Baden-Württemberg</p>
<p>Grenzüberschreiten des Rettungswesen DE-NL-BE</p> <p>Workshop 19.12</p> <p>10:15 - 11:15</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS): Abt. Rettungswesen - Ministerium für Inneres und Sport Niedersachsen: Referat 71 Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten des Rettungswesen + Referat 74 Rettungswesen 	<p>§29 (neu) Rettungsgesetz NRW - RettG NRW</p> <p>Bund: § 35 Straßenverkehrsordnung (StVo), Betäubungsmittelgesetz (BtMG) Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung (BtMAHV)</p> <p>Niedersächsisches Rettungsdienstgesetz (NRettDG)</p>

<p>Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatler - Ausweitung der West-Balkan-Regelung DE-FR</p> <p>Workshop am 19.12 8:30 - 10:00</p> <p>+ schriftlicher Austausch mit BW und RLP - Aufenthaltsrecht gezielte Fragen schicken</p>	<p>1) Ressort Migration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz: Abt. 72 <p>Integration, Migration, Fluchtaufnahme</p> <p>Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg: Referat V 3 Aufenthaltsrecht, Asylrecht</p> <p>2) Ressort Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerium für Arbeit, Frauen, Soziales und Gesundheit Saarland: Referat F / 1 Arbeitspolitik - Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland Pfalz, Referat 623 „Europäische Arbeitsmarktpolitik, Europäischer Sozialfonds Plus“ 	<p>§ 12 Grenzgängerkarte in der Aufenthaltsverordnung</p>
---	---	---

4. Vertiefte Bearbeitung

Im Rahmen der vertieften Bearbeitung soll der Fokus, nachdem im Rahmen des Screenings bereits die grundsätzliche Lösbarkeit der Fragestellungen mit einer Experimentier-/Öffnungsklausel für grenzüberschreitende Sachverhalte dargestellt wurde, nunmehr auf der Ermittlung des zuständigen Ressorts und einer möglichen Ausgestaltung einer derartigen Experimentier-/Öffnungsklausel in den für eine vertiefte Bearbeitung ausgewählten Fällen gelegt werden.

Dabei orientiert sich die mögliche Ausgestaltung aus Kohärenzgründen an der vom BMWK vorgelegten Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln.¹²

4.1 Grenzüberschreitendes Rettungswesen (Nr. 1, 15)

Ressortzuständigkeit für das grenzüberschreitende Rettungswesen

Die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Rettungswesens liegt grundsätzlich bei den Ländern. Exekutiv zuständig für die Erarbeitung sind die im Rahmen des jeweiligen landesrechtlichen Ressortzuschnitts verantwortlichen Fachministerien.

In den hier eingereichten Fällen aus Nordrhein-Westfalen ist dies das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS). Allerdings stellt sich diese Frage in gleicher Weise auch für die anderen Bundesländer. Die Zuständigkeit liegt je nach Land beim

¹² <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/recht-flexibel-arbeitshilfe-experimentierklauseln.html> (12.10.2024).

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Innenministerium (z.B. Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen) oder beim Ministerium für Soziales und Gesundheit. Rechtliche Grundlage für Nordrhein-Westfalen ist hier das Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW - RettG NRW) vom 24.11.1992.

Allerdings liegen einige - wesentliche - Bereiche wie das Betäubungsmittelrecht, das Verkehrsrecht sowie das Haftungsrecht kompetenzrechtlich im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit.

Dies gilt nicht nur für die Vorbereitung eventueller Experimentier-/Öffnungsklauseln, sondern auch für die Vorbereitung eventueller grenzüberschreitender Vereinbarungen. Hierbei wäre nach hiesiger Bewertung eine Verankerung entsprechender Experimentierklauseln jeweils in den betroffenen Gesetzen notwendig.

Im Zuge der im Verlauf der Studie durchgeführten Workshops mit den zuständigen Fachministerien wurde angemerkt, dass diese Fragestellungen reziprok sind, also einer Regelung sowohl für die Einsätze in Deutschland als auch für die Einsätze in den Nachbarstaaten bedürfen.

Demzufolge erscheint für den vorliegenden Fragenkomplex primär eine Lösung in Form eines grenzüberschreitenden staatsvertraglichen Abkommens auf Bundesebene sinnvoll. Eine fachgesetzliche Experimentier- oder Öffnungsklausel im deutschen Bundes- oder Landesrecht kommt insoweit nur hilfsweise in Betracht. Problem ist hierbei der lediglich einseitige Wirkmechanismus, nämlich in demjenigen Land, welches die Experimentierklausel verankert hat. Am Beispiel NRW würde dies die niederländischen oder belgischen Rettungsdienste begünstigen, jedoch keine Wirkung für den nordrhein-westfälischen Rettungsdienst bei Einsätzen in den Nachbarstaaten entfalten.

Als Modell für ein derartiges Abkommen können die jeweiligen Rettungsdienstabkommen anderer Grenzregionen¹³ dienen.

Gegenstand dieser Studie ist die hier nur hilfsweise und einseitig wirkende Lösung über Experimentierklauseln.

Ausgestaltung einer möglichen Experimentier-/Öffnungsklausel

Im Rahmen der vorangehenden Studie zu "Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit"¹⁴ im Auftrag des Auswärtigen Amtes wurde herausgearbeitet, dass fachgesetzliche und spezifische Experimentier-/Öffnungsklauseln solchen in grenzüberschreitenden Vereinbarungen und generalklauselartig ausgestalteten vorzuziehen sind.

Angesichts der unterschiedlichen betroffenen Rechtsgebieten müssten entsprechende Experimentier- oder Öffnungsklauseln in den jeweiligen Fachgesetzen auf Bundes- und Landesebene eingefügt werden.

Die genannte Studie des BMWK und die daraus entwickelte Arbeitshilfe geben einen denkbaren formalen Rahmen vor.

Bundesrechtlich wäre insbesondere an entsprechende Experimentierklauseln im Bereich des BtMG und der StVO zu denken.

Auf Landesebene könnte eine eventuelle fachgesetzliche Experimentier- bzw. Öffnungsklausel im RettG NRW vor den Übergangsvorschriften als § 29 (neu) eingefügt werden.

In Absatz 1 sollte der Zweck der Öffnungs-/Experimentierklausel als ermessensleitende Bestimmung

¹³ z.B. zwischen Deutschland und Frankreich: <https://www.trisan.org/fileadmin/Rechtsrahmen/D-F-RahmenabkommenDE-1.pdf> (19.12.2024)

¹⁴<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf> (12.10.2024)

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

genannt werden. Eine solche würde hier zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Rettungsdienstleistungen dienen. Die der Einreichung zugrundeliegenden spezifischen Probleme könnten in Form einer "insbesondere"-Aufzählung präzisiert werden.

In Absatz 2 sollte die Bezeichnung der für eine Abweichung zuständigen Behörde, sowie die Voraussetzungen und auf der Rechtsfolgenseite der Umfang der Abweichung präzisiert werden.

Zu bedenken ist jedoch der bereits dargestellte, lediglich einseitige Wirkmechanismus. Zur Gewährleistung der Reziprozität müssten vergleichbare Experimentierklauseln somit auch in den einschlägigen Gesetzen der jeweiligen Nachbarstaaten umgesetzt werden.

Formulierungsvorschlag:

Insgesamt könnte daher eine solche Regelung wie folgt formuliert sein:

§ 29 RettG NRW (neu):

(1) Die Regelung dient zur praktischen Vereinfachung der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Rettungsdienstleistungen nach diesem Gesetz, insbesondere zur Klarstellung der anwendbaren rechtlichen Rahmenbedingungen und Haftungsvorschriften.

(2) Im Rahmen von grenzüberschreitenden Inanspruchnahmen von Rettungsdienstleistungen können ausländische Rettungsdienstkräfte abweichend von den Regelungen dieses Gesetzes im Geltungsbereich dieses Gesetzes Dienstleistungen auch nach den für sie geltenden Vorschriften ihres Herkunftslandes erbringen.

a) Insbesondere sind ausländische Rettungsfahrzeuge der Notfallrettung zu einem Einsatz im Geltungsbereich dieses Gesetzes ungeachtet einer möglichen unterschiedlichen Ausstattung berechtigt und sind den entsprechenden inländischen Fahrzeugen gleichgesetzt.

b) Die akustischen und optischen Sondersignale der Einsatzfahrzeuge des Herkunftslandes gelten in diesen Fällen auch im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Dies gilt auch für die erforderlichen Fahrerlaubnisse und Fahrtberechtigungen, die zur Durchführung der Einsätze notwendig sind.

c) Ausländische Einsatzteams dürfen die Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes ausüben, zu denen sie in Ihrem Herkunftsland berechtigt sind. Dabei richtet sich das medizinische Personal nach den eigenen, für die Gewährleistung der medizinischen Versorgung empfohlenen Verfahren. Einsatzkräfte, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit im Rettungsdienst in ihrem Herkunftsstaat berechtigt sind, werden für die vorübergehende Ausübung dieser Tätigkeit im Geltungsbereich dieses Gesetzes als berechtigt angesehen. Sie sind in diesem Fall von der Pflichtmitgliedschaft in Berufskammern befreit.

(3) Die Regelung gilt zunächst bis zum XX.XX.XXXX.

4.2 Grenzüberschreitender ÖPNV (Nr. 3, 13)

Der Bereich des grenzüberschreitenden ÖPNV ist ein Mehrebenenthema, Lösungen lassen sich hier nur durch Öffnungs-/Experimentierklauseln auf verschiedenen Ebenen umsetzen.

Die Gesetzgebungskompetenz ist in diesem Bereich nicht unproblematisch, große Bereiche unterliegen der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz des Bundes.¹⁵ Dieser hat seine Kompetenz durch eine Rahmengesetzgebung ausgeübt, die den Ländern weiterhin

¹⁵ Vgl. hierzu im Detail: <https://www.bundestag.de/resource/blob/908932/49cf0d2330b8cc89df570d5cc600ed89/WD-3-103-22-WD-5-089-22-pdf.pdf> (13.10.2024).

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Gesetzgebungsmöglichkeiten lässt.

Derzeit ist die Ausgestaltung auf Landesebene in den jeweiligen ÖPNV-Gesetzen noch rein territorial, sowohl was die Frage der Aufgabenträgerschaft als auch die Frage nach der Finanzierung von im Ausland liegenden Streckenteilen anbelangt. In der aktuellen Rechtslage werden komplizierte Konstrukte verwendet, um grenzüberschreitende ÖPNV-Linien zu betreiben. Eurodistrikte können dabei eine koordinierende Rolle (Eurodistrict SaarMoselle) bzw. ein Mandat für die Ausübung einer Linie (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau) haben.

Ressortzuständigkeit

Zuständige Ressorts sind daher das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie die jeweiligen Landesverkehrsministerien.

Ausgestaltung einer Experimentierklausel

Im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes, das den gesetzlichen Rahmen für den Marktzugang zum öffentlichen Straßenpersonenverkehr, zu dem auch der Bereich der Straßenbahnen gehört, regelt, könnte in § 8 PBefG eine Experimentier-/Öffnungsklausel für grenzüberschreitenden Personenverkehr eingefügt werden, in der abweichende Regelungen für grenzüberschreitende Verbünde enthalten sein könnten.

Spezifischer könnte jedoch in den Landesgesetzen, etwa in den ÖPNVG, eine Experimentier-/Öffnungsklausel eingefügt werden, dahingehend, dass auch ausländische Streckenteile berücksichtigt werden könnten, außerdem, dass auch ausländische Aufgabenträger als designierte Aufgabenträger im Inland tätig werden dürfen.

Da der Beispielsfall aus Baden-Württemberg stammt, werden in der Folge die Vorschläge auf der Grundlage baden-württembergischen Landesrechts erarbeitet.

Alternativ wäre hier auch ein entsprechendes völkerrechtliches Abkommen denkbar.

Formulierungsvorschlag:

Eine solche Experimentierklausel könnte (am Beispiel der Baden-Württembergischen Regelungen) wie folgt aussehen:

§ 6 Abs. X ÖPNVG BW

Für grenzüberschreitende öffentliche Nahverkehrsverbindungen können mit dem Zweck der Förderung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen und zur Erprobung einer dauerhaften Regelung zusätzlich zu den in Abs. 1 genannten Träger auch grenzüberschreitende Einrichtungen Aufgabenträger im Sinne des Abs. 1 sein. Diese Regelung gilt vorläufig bis zum XX.XX.XXXX.

§ 15 Abs. 3 a. E. ÖPNVG BW

Abweichend hiervon können in dieser Verordnung zum Zweck der Verbesserung des grenzüberschreitenden öffentlichen Personennahverkehrs und zur Vorbereitung einer dauerhaften Regelung auch Streckenteile berücksichtigt werden, die außerhalb Baden-Württembergs liegen. Die Regelung gilt vorläufig bis zum XX.XX.XXXX.

Zusätzlich zur Änderung der jeweiligen ÖPNV bzw. Nahverkehrsgesetze der Länder, z.B. bei der nächsten Novellierung, wäre dann eine Anpassung des Abrechnungssystems zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern notwendig.

4.3 Begleitetes Fahren (Nr. 7)

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung des begleiteten Fahrens liegt in Deutschland beim Bund. Zuständiges Ressort ist hier das Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Administrativ sind im Wege der Gesetzesausführung die nachgeordneten unteren Verwaltungsbehörden des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg (sowie in gleicher Weise das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz und das Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz des Saarlandes).

Wie oben dargestellt könnte eine Lösung hier aufgrund des Reziprozitätsgedanken primär im Rahmen eines grenzüberschreitenden Abkommens erreicht werden. In diesem könnte eine entsprechende, befristete Lösung mittels gegenseitiger Anerkennung dergestalt, dass deutsches begleitetes Fahren mit 17 Jahren in Frankreich und französisches Fahren mit 17 Jahren in Deutschland erlaubt wird, getroffen werden.

Das Abkommen könnte sich an dem Abkommen zwischen Deutschland und Österreich inhaltlich orientieren und zumindest eine Lösung für junge Autofahrer*innen ab 17 Jahren erzielen, wie das Plenum der Oberrheinkonferenz am 06. Dezember 2024 in seinem Beschluss als erste Lösung vorgeschlagen hat. Alternativ könnte diese Frage auch durch eine Öffnungs- oder Experimentierklausel im nationalen Recht gelöst werden. Auch eine restriktive Variante mit strecken- und anlassbezogenen Ausnahmen könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Der Beschluss wurde der Regierungskommission am 12. Dezember 2024 vorgelegt.

Das Thema wurde bereits im November 2015 vom trinationalen Oberrheinrat aufgegriffen und dem Bundesministerium für Verkehr gemeldet. Auf Anfrage bekam der Oberrheinrat eine Nachricht des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr am 08. April 2024: *„Die Lösung des Problems könnte jedoch in den aktuellen Beratungen des von der EU-Kommission am 1. März 2023 vorgelegenen Entwurfs für eine neue 4. EU-Führerscheinrichtlinie liegen. Artikel 14 sieht die europaweite, harmonisierte Einführung des Begleiteten Fahrens ab 17 vor. Die konkrete Ausgestaltung der Regelung wird den nun folgenden Trilog-Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem EU-Verkehrsrat und der EU-Kommission vorbehalten bleiben“*.

Wir empfehlen, bei der Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht die Grenzregionen zu berücksichtigen und eine ex-ante Folgenabschätzung der Umsetzung ins nationale Recht durchzuführen. Tatsächlich werden strengere Vorschriften der EU-Mitgliedsstaaten im Entwurf der Richtlinie zugelassen.

4.4 Besteuerung von grenzüberschreitenden Bus- und Taxiverkehren (Nr. 4)

Die Besteuerung grenzüberschreitender Gelegenheits-Bus- und Taxiverkehre im deutsch-polnischen Grenzraum ist - wie oben dargestellt - eine Ausprägung des Territorialitätsgrundsatzes im Steuerrecht.¹⁶

¹⁶ Vgl. hierzu das entsprechende Merkblatt des BMF:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Merkblaetter/2024-03-05-Umsatzsteuer-Merkblatt-Personenbefoerderung-Kraftomnibusse-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14.10.2024).

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Eine Lösung für diese Fallgruppe wäre - aus Reziprozitätsgründen - primär über eine Anpassung des deutsch-polnischen Doppelbesteuerungsabkommens denkbar (Besteuerung grenzüberschreitender Gelegenheitsverkehre nur am Ansässigkeitsstaat).

Nur hilfsweise wäre auch eine unilaterale Lösung in Form einer Öffnungsklausel im UStG denkbar.

Ressortzuständig wäre hier das Bundesministerium der Finanzen.

4.5 Erwerbsmöglichkeiten für Drittstaatler / Ausweitung der West-Balkan-Regelung (Nr. 6)

Eine Experimentierklausel, mit der zeitlich befristet von der Regelung des § 12 AufenthVO abgewichen werden kann, könnte grundsätzlich in einem neu einzufügenden Absatz eingefügt werden.

Der Fall betrifft nicht den Fall der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung nach der Vander Elst-Entscheidung des EuGH. Diese betrifft den Fall der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung, nicht aber die grenzüberschreitende abhängige Beschäftigung. Die Grenzgängerkarte kann grundsätzlich nur für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder eines Studiums im Bundesgebiet erteilt werden.

Eine Alternative könnte auch eine Regelung auf unionsrechtlicher Ebene sein.

Ressortzuständigkeit

Die Gesetzgebungszuständigkeit liegt beim Bundesministerium des Innern. Die Regelung hat Auswirkungen auf den Bereich Soziales und Arbeit.

Falls eine Experimentierklausel erwünscht würde, wären aus den Ländern folgende Ressorts einzubeziehen:

- Ressort des Aufenthaltsrechts: Ministerium der Justiz und für Migration des Landes Baden-Württemberg, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes, Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration des Landes Rheinland-Pfalz
- Ressorts der Wirtschaft und der Arbeit: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Baden-Württemberg, Ministerium für Arbeit, Frauen, Soziales und Gesundheit und Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie des Saarlandes, Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung und Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.
- Ressort der grenzüberschreitenden Fragen: Staatskanzleien des Saarlandes und Rheinland-Pfalz, Staatsministerium Baden-Württemberg

Der Bedarf könnte bei Arbeitsagenturen, Industrie- und Handelskammern, Beratungsstellen für Grenzgänger auch erfasst werden. Der Anwendungsfall wurde im Großraum Straßburg-Offenburg gemeldet. Empirisch wird vermutet, dass die meisten Betroffenen in den Ballungsräumen von größeren Städten wie Straßburg oder Saarbrücken leben.

Ausgestaltung einer Experimentierklausel

Im Rahmen der vorangehenden Studie zu "Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden

Experimentierklausel-Check. Systematische Auswertung und rechtliche Voreinschätzung. Kurzstudie gefördert durch das Auswärtige Amt

Zusammenarbeit¹⁷ im Auftrag des Auswärtigen Amtes wurde herausgearbeitet, dass fachgesetzliche und spezifische Experimentier-/Öffnungsklauseln solchen in grenzüberschreitenden Vereinbarungen und generalklauselartig ausgestalteten vorzuziehen sind. Die genannte Studie des BMWK und die daraus entwickelte Arbeitshilfe geben einen denkbaren formalen Rahmen vor.

In Satz 1 sollte der Zweck der Öffnungs-/Experimentierklausel als ermessensleitende Bestimmung genannt werden. Eine solche würde hier die Erprobung aufenthaltsrechtlicher Vereinfachungen für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem an das Bundesgebiet angrenzenden Staat aufhalten, dienen.

In Satz 2 sollte die Bezeichnung der für eine Abweichung zuständigen Behörde, sowie die Voraussetzungen und auf der Rechtsfolgenseite der Umfang der Abweichung präzisiert werden.

Der Formulierungsvorschlag eröffnet drittstaatsangehörigen Ehegatten oder Lebenspartnern von Unionsbürgern mit einem rechtmäßigen Aufenthalt in einem an das Bundesgebiet angrenzenden Staat unabhängig von jeglichem Bezug zu Deutschland und unabhängig von jeglicher beruflichen Qualifikation die Möglichkeit der Erteilung einer Grenzgängerkarte.

Daneben fiel mit der Formulierung auch die Voraussetzung einer mindestens einmal wöchentlichen Rückkehr weg.

Wichtig ist die Befristung der abweichenden Regelung und die Notwendigkeit einer Evaluierung. In den Workshops wurden Vorbehalte geäußert, wie und von wem die Auswirkung einer solchen Klausel messbar wäre.

Formulierungsvorschlag

§ 12 AufenthVO

(3) Zur Erprobung aufenthaltsrechtlicher Vereinfachungen für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem an das Bundesgebiet angrenzenden Staat (alternativ: in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union) aufhalten, kann auch ohne das Vorliegen der Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 S. 1 AufenthVO eine Grenzgängerkarte erteilt werden. Die übrigen Voraussetzungen bleiben unberührt. Die Regelung gilt vorläufig bis zum XX.XX.XXXX.

¹⁷<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf>

5. Gesamtfazit

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass es im Rahmen einer Cross-border-friendly legislation für grenzüberschreitende Lebenssachverhalte normative Lösungen gibt, mit der grenzüberschreitende Härten auch unterhalb der Rechtswidrigkeitsschwelle beseitigt werden können.

Sofern aus Reziprozitätsgründen staatsvertragliche Regelungen möglich sind, sind diese unilateralen Problemlösungsregelungen zwar grundsätzlich vorzuziehen, dies hindert freilich den nationalen Normsetzer nicht daran, bereits im Vorgriff auf derartige Regelungen eigene Öffnungs- und Experimentierklauseln in das national Regelungswerk einzufügen.

Die Abfrage verschiedener Grensräume hat eine große fachpolitische Bandbreite möglicher Anwendungsgebiete hervorgebracht.

Daher wird in der Studie empfohlen, entsprechende fachgesetzliche Öffnungs- und Experimentierklauseln standardmäßig im Rahmen eines auch grenzüberschreitende Lebenssachverhalte mitbetrachtenden Impact-Assessments zu prüfen und dies auch im Rahmen eventueller Überarbeitungen entsprechend vorzusehen.

Außerdem empfiehlt die Studie den Aufbau einer bundeseinheitlichen Datenbank aller in der grenzüberschreitenden Anwendung problematischen Rechtsnormen des deutschen (und ggf. mit den Nachbarstaaten koordiniert ausländischen) Rechtssystems und entsprechender Lösungsinstrumente, von denen Öffnungs- und Experimentierklauseln nur eine darstellen.