



Brüssel, den 14.7.2021  
COM(2021) 393 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Grenzregionen in der EU: Reallabors der europäischen Integration**

## 1. EINLEITUNG

Als die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“<sup>1</sup> (im Folgenden die „Mitteilung von 2017“) annahm, war kaum vorstellbar, dass uns drei Jahre später angesichts geschlossener Grenzübergangsstellen und beispielloser Maßnahmen, die unsere Freizügigkeit einschränkten und das Leben in den Grenzregionen beeinträchtigten, die Existenz von Binnengrenzen schmerzlich bewusst werden würde.

In der Mitteilung von 2017 wird die entscheidende Bedeutung der Grenzregionen im europäischen Integrationsprozess hervorgehoben. Vertreter/innen von Grenzregionen betrachten ihre Regionen häufig als „Laboratorien der europäischen Integration“, da sie Brennpunkte intensiver grenzüberschreitender Interaktion sind, in denen viele Menschen auf beiden Seiten der Grenze ihren täglichen Aktivitäten nachgehen. Es sind Regionen, in denen die Vorteile des Binnenmarkts und der Freizügigkeit offensichtlich sind und in denen neue Ideen und Lösungen für die europäische Integration häufig zum ersten Mal erprobt werden.

In der Mitteilung von 2017 wird auch auf anhaltende Schwierigkeiten hingewiesen, die viele Aspekte des Lebens in Grenzregionen betreffen: Mangel an öffentlichen grenzübergreifenden Verkehrsdiensten, Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Kompetenzen und Abschlüssen, begrenzter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, häufiges Fehlen echter grenzübergreifender Governance-Systeme für die gemeinsame Bewirtschaftung geteilter Ressourcen, die vereinte Bewältigung von Herausforderungen und gemeinsame Nutzung von Chancen. Die Bestrebungen der Grenzregionen werden häufig durch voneinander abweichende nationale Vorschriften behindert, die auf Unterschiede bei der Umsetzung des EU-Rechtsrahmens, beispielsweise EU-Richtlinien, zurückzuführen sind.

In den Jahren 2020 und 2021 hat die **COVID-19-Pandemie** deutlich gezeigt, wie stark die Mitgliedstaaten und Regionen der EU voneinander abhängig sind. Leider wurde bisweilen auch offenbar, wie fragil unsere Binnengrenzen sind und wie schnell wir die Vorteile eines offenen Raums mit Freizügigkeit – wenn auch nur vorübergehend – einbüßen können. In vielen Mitgliedstaaten bestanden einige der ersten Maßnahmen darin, an den Binnengrenzen wieder Kontrollen einzuführen und Bewohnerinnen und Bewohnern von Nachbarländern, die in normalen Zeiten aus verschiedenen Gründen regelmäßig ihre Grenzen überschreiten, den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen. In einigen Grenzregionen wurden die negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen sehr schnell sichtbar<sup>2</sup>. So legten sie einige Dienstleistungsbereiche lahm, unter anderem Gesundheitseinrichtungen, da Grenzgänger/innen nicht zu ihren Arbeitsplätzen gelangen konnten. Behinderungen des freien Warenverkehrs führten zu Engpässen bei der Versorgung mit dringend benötigter medizinischer Ausrüstung. Auch in der Öffentlichkeit wurden diese negativen Auswirkungen wahrgenommen: In der von der Kommission 2020 durchgeführten öffentlichen Konsultation zur Beseitigung grenzbedingter Hindernisse<sup>3</sup> gaben 65 % der Befragten an, die Grenze infolge ihrer Schließungen verstärkt als Hindernis wahrzunehmen. In der kürzlich angenommenen Strategie für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>4</sup> ohne Binnengrenzen wurden daher die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt. Darüber hinaus befindet sich die Kommission derzeit in einem frühen Stadium der Vorbereitung

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen (COM(2017) 534 final vom 20.9.2017).

<sup>2</sup> Siehe: „The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions“, ISBN 978-92-76-28398-0 und 978-92-76-28400-0.

<sup>3</sup> Öffentliche Konsultation zur Beseitigung grenzbedingter Hindernisse (2020), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/).

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“ (COM(2021) 277 final vom 2.6.2021).

einer Änderung des Schengener Grenzkodexes, mit der die festgestellten Mängel des derzeitigen Systems behoben werden sollen.

Jahrzehnte gutnachbarlicher Beziehungen und eine konstruktive grenzüberschreitende Zusammenarbeit schlugen sich jedoch in bemerkenswerter Solidarität nieder. Mitgliedstaaten, die weniger hohe Zahlen intensivmedizinisch behandelter Patienten hatten, halfen, indem sie Erkrankte aus stärker betroffenen Nachbarländern in ihren Einrichtungen aufnahmen. An einigen Grenzen wurde das Vorgehen in der Krise über etablierte grenzübergreifende Strukturen koordiniert; diese erwiesen sich auch als eine wertvolle Quelle zuverlässiger Informationen für die Menschen, die angesichts sich ändernder und uneinheitlicher Vorschriften häufig verunsichert waren. Und schließlich konnten wir immer wieder einfaches menschliches Einfühlungsvermögen in benachbarten Gemeinden beobachten.

#### **Solidarität bei der Bewältigung der COVID-19-Krise in Grenzregionen<sup>5</sup>**

In der Großregion (LU-BE-FR-DE) wurde eine Taskforce zur Eindämmung der Pandemie eingerichtet, die ein Vorgehen auf mehreren Ebenen koordinieren sollte (z. B. Überwachung der Verfügbarkeit von Intensivbetten).

Die Nachbarstädte Görlitz (DE) und Zgorzelec (PL) hatten bereits gemeinsame Notfallübungen durchgeführt (z. B. zu Maßnahmen bei einem Massenausbruch von Masern) und konnten diese Erfahrungen für die Einrichtung eines grenzübergreifenden Informationsaustauschsystems während der COVID-19-Pandemie nutzen.

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Bánát Triplex Confinium vereint Gebietskörperschaften in der trilateralen Grenzregion Ungarn-Rumänien-Serbien. Im Rahmen des EVTZ organisierten Akteure der Region die Lieferung dringend benötigter Gesichtsmasken und Handdesinfektionsmittel aus Ungarn an die 37 rumänischen Gebietskörperschaften, die Mitglied des Verbunds sind.

An der österreichisch-italienischen Grenze hat die Region Trentino-Südtirol Schutzausrüstung in die autonomen Provinzen Bozen und Trient geschickt; Krankenhäuser in den Tiroler Städten Innsbruck, Hall und Linz nahmen Intensivpatientinnen und -patienten aus Italien auf.

Die Europäische Kommission reagierte im Rahmen ihres rechtlichen Mandats zügig, indem sie zeitnah „grüne Korridore“ für den Transit wesentlicher Güter öffnete und zwei Dokumente mit Leitlinien über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte<sup>6</sup> und die Soforthilfe in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung<sup>7</sup> annahm.

Darüber hinaus wurde auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, der Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates<sup>8</sup> und der Änderung dieses Vorschlags durch die Empfehlung (EU) 2021/119<sup>9</sup> eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie gewählt. Die Änderung sieht besondere Bestimmungen für in Grenzregionen lebende Personen vor, die die Grenze aus beruflichen Gründen, für den Schulbesuch, zur medizinischen Versorgung, für Pflegedienste oder aus familiären Gründen häufig überschreiten.

<sup>5</sup> <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/covid19-stories.aspx#cooperation>

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs“ (ABl. C 102 I vom 30.3.2020, S. 12).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise (COM(2020) 2153 final vom 3.4.2020).

<sup>8</sup> Empfehlung (EU) 2020/1475 des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 337 vom 14.10.2020, S. 3).

<sup>9</sup> Empfehlung (EU) 2021/119 des Rates vom 1. Februar 2021 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/1475 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (ABl. L 36 I vom 2.2.2021, S. 1).

Diese Personen sollten von Quarantäneauflagen ausgenommen werden, wenn sie die Grenzen aus wichtigen Gründen überqueren. Darüber hinaus sollte, wenn in diesen Regionen Testpflichten für grenzüberschreitende Reisen eingeführt werden, die Häufigkeit solcher Tests verhältnismäßig sein. Bei einer ähnlichen epidemiologischen Lage auf beiden Seiten der Grenze sollten im Zusammenhang mit Reisen keine Tests vorgeschrieben werden.

Die Krise hat jedoch gezeigt, dass der Grad der Widerstandsfähigkeit von Grenzgebieten weitgehend davon abhängt, wie der institutionelle Rahmen beschaffen ist und in welchem Maße vorgesorgt wurde, was häufig auf nationaler Ebene konzipiert und entschieden wird. Zu diesem Gesichtspunkt sollten weitere Überlegungen angestellt werden.

Der vorliegende Bericht ist daher in zwei Abschnitte untergliedert. Zunächst werden die Fortschritte bei der Umsetzung der in der Mitteilung von 2017 angekündigten Maßnahmen untersucht. Zweitens werden die 2017 geplanten Maßnahmen auf der Grundlage analytischer Arbeiten und der Konsultationen mit Interessenträgern sowie unter Berücksichtigung der während der COVID-19-Krise gewonnenen Erkenntnisse erneut geprüft, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen und sie an neue Gegebenheiten anzupassen. Es werden keine neuen Maßnahmen vorgeschlagen, aber die Europäische Kommission prüft, wie aus dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 geförderte Initiativen und Programme genutzt werden können, um die Erholung der Grenzgebiete zu unterstützen, deren Wirtschaft häufig besonders stark von der Krise betroffen ist. In dem Bericht wird auch auf die Außengrenzen der EU zu den Nachbarländern eingegangen, die der Europäischen Union beitreten wollen und diesbezügliche Bedingungen vereinbart haben.

## **2. UMSETZUNG DER GEPLANTEN MAßNAHMEN – WICHTIGSTE ERGEBNISSE**

Die Arbeiten an der von der Anlaufstelle „Grenze“ koordinierten Durchführung der 2017 geplanten zehn Maßnahmen laufen seit etwas mehr als drei Jahren. Eine detaillierte Bewertung der einzelnen Maßnahmen findet sich in der Tabelle am Ende dieses Berichts. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation von 2020, die durchgeführt wurde, um die Auswirkungen dieser Maßnahmen und die derzeitige Situation in den Grenzregionen zu erfassen, gingen 453 Antworten ein, die in diesen Bericht eingeflossen sind.

Manche Ergebnisse sind besonders wichtig und werden daher im Folgenden gesondert beleuchtet. Sie waren aus mehreren Gründen von Bedeutung: Einige von ihnen trugen dazu bei, unser Verständnis für die anhaltenden Schwierigkeiten der Menschen in den Grenzregionen zu verbessern; andere gaben neue Impulse für die Entwicklung gemeinsamer grenzüberschreitender Initiativen. Insgesamt leisteten diese Antworten einen positiven Beitrag zum Bericht.

### ***1. Ein ausgefeiltes Instrumentarium für die grenzübergreifende Interaktion***

Im Jahr 2018 nahm die Kommission den Legislativvorschlag „Europäischer grenzübergreifender Mechanismus“ (*European Cross-Border Mechanism, ECBM*) an, mit dem ein Rechtsinstrument für praktische Lösungen geschaffen werden sollte, um rechtliche oder administrative Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext zu überwinden.<sup>10</sup> 2019 leistete die Kommission mit dem Start von **b-solutions**<sup>11</sup> eine Pionierarbeit. Im Rahmen dieser innovativen Initiative wird Behörden in Grenzregionen rechtliche Unterstützung angeboten, um die Ursachen rechtlicher oder administrativer Hindernisse für ihre grenzüberschreitenden Interaktionen zu ermitteln und mögliche Lösungswege zu untersuchen. Dank dieser erfolgreichen Initiative konnten 90 Fälle grenzbezogener Hindernisse beseitigt werden. Die Fälle erstreckten sich auf 27 Grenzregionen in 21 Mitgliedstaaten,

---

<sup>10</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM(2018) 373 final vom 29.5.2018).

<sup>11</sup> <https://www.b-solutionsproject.com/>

wobei die zu beseitigenden Hindernisse hauptsächlich in den Bereichen Beschäftigung, öffentlicher Personenverkehr, Gesundheitsversorgung und institutionelle Zusammenarbeit angesiedelt waren.

Die wichtigsten aus der Initiative „b-solutions“ gewonnenen Erkenntnisse zeigen Folgendes:

- 1) Lösungen müssen auf jeden spezifischen Kontext zugeschnitten sein, auch wenn Erfahrungen im Umgang mit ähnlichen Hindernissen in anderen Grenzregionen häufig nützlich sein können;
- 2) die Umsetzung von Lösungen ist in der Regel ein komplexer und langwieriger Prozess, der nur mit Beteiligung und politischem Engagement von Entscheidungsgremien auf mehreren Ebenen möglich ist;
- 3) es stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, um Lösungen zu ermitteln; einige von ihnen haben vielleicht einen europäischen Zuschnitt, andere können bereits auf nationaler Ebene verfügbar sein. Diese Lösungen erfordern jedoch häufig Änderungen des Rechtsrahmens.

Insgesamt ist der Erfolg von „b-solutions“ auch darauf zurückzuführen, dass die Initiative den Weg für längerfristige Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Regionen ebnet, um Hindernisse endgültig zu beseitigen, wie im Kasten auf den folgenden Seiten veranschaulicht wird. Diese Pilotprojekte lassen auch das Potenzial des ECBM erkennen. In 13 der ersten 43 Fälle für „b-solutions“ (30 %) haben Teilnehmer/innen und Sachverständige klar zum Ausdruck gebracht, dass ein EU-Rechtsinstrument wie der ECBM dazu beigetragen hätte, wiederkehrende Grenzhindernisse zu beseitigen, wenn es verfügbar gewesen wäre.<sup>12</sup> Der ECBM wird noch im Rat erörtert, nachdem das Europäische Parlament 2019 seinen weitgehend positiven Standpunkt<sup>13</sup> festgelegt hatte. Die Kommission ist nach wie vor von den positiven Auswirkungen überzeugt, die der Vorschlag erwarten ließe.

#### **Bewährtes Verfahren: medizinische Notfalldienste entlang der französisch-spanischen Grenze**

Trotz des Bestehens des ersten europäischen binationalen Krankenhauses Cerdanya konnten Ärztinnen und Ärzte bis vor kurzem nicht auf medizinische Notfälle auf der anderen Seite der Grenze reagieren, da ihr Status als Ärztin bzw. Arzt nicht automatisch gegenseitig anerkannt wurde. Im Rahmen eines Projekts der Initiative **b-solutions** wurde 2019 ein Weg gefunden, um dieses administrative Hindernis zu beseitigen. Im Jahr 2020 setzten die zuständigen lokalen Stellen die Lösung um. Nach dem französisch-spanischen Gipfel vom 15. März 2021 besteht nun eine neue politische Verpflichtung, den gemeinsamen Rahmen für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung in der Grenzregion weiterzuentwickeln.

## **2. Entwicklungen in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung**

Der Gesundheitssektor ist in den letzten Jahren zunehmend untersucht und erörtert worden. Wir sind daher heute weitaus besser informiert über die grenzübergreifenden Gesundheitsdienstleistungen, ihren Mehrwert (z. B. durch einen erleichterten Zugang zu grenzübergreifenden Gesundheitsdienstleistungen in der Nähe der Patienten) und die wiederkehrenden Probleme, mit denen sie konfrontiert sind (häufig im Zusammenhang mit der Erstattung von Behandlungskosten). Politische Entwicklungen und finanzielle Unterstützung, auch im Rahmen der Interreg-Programme zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert werden, greifen ineinander, um die Entwicklung grenzüberschreitender Gesundheitsdienstleistungen zu erleichtern, die häufig Leben retten können

<sup>12</sup> Ein Kompendium mit umfassenderen Informationen über die Erfahrungen wurde unter ISBN 978-92-76-13300-1 und 978-92-76-13302-5 veröffentlicht.

<sup>13</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM(2018) 373 – C8-0228/2018 – 2018/198(COD)).

(z. B. indem den Menschen in Grenzregionen viel schneller Zugang zu fachärztlicher Versorgung oder zu Notfalldiensten geboten wird).

**Bewährtes Verfahren: Das Projekt „Healthacross“**

Nach mehrjähriger Vorbereitung und Zusammenarbeit zwischen Österreich und Tschechien wurde in der österreichischen Stadt Gmünd ein neues gemeinsames Gesundheitszentrum eröffnet, in dem tschechische Patientinnen und Patienten stationär und ambulant behandelt werden können.

**3. Neue grenzübergreifende Verkehrsverbindungen**

Neben rechtlichen Hindernissen besteht eine der größten Schwierigkeiten für Menschen in Grenzregionen in der schlechten Erreichbarkeit von Gebieten auf der anderen Seite der Grenze mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Zu viele Verkehrsdienste enden noch an den Landesgrenzen und zu viele administrative Hindernisse stehen der Vernetzung öffentlicher Verkehrssysteme im Weg. Auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme der fehlenden Verbindungen im Eisenbahnsektor und einer Reihe aus EU-Mitteln finanzierter konkreter Projekte wurden für dieses Problem in mehreren Grenzregionen Lösungsansätze erarbeitet. In einigen Grenzregionen wurden Partnerschaften eingerichtet, um gemeinsame Dienste zu entwickeln, einschließlich integrierter Fahrplan- und Fahrscheinsysteme. Es bleibt noch viel zu tun, aber es wurden erhebliche Fortschritte erzielt.

**Bewährtes Verfahren: neue grenzüberschreitende Schienenfahrzeuge**

Entlang der französisch-deutschen Grenze wird aus Mitteln des Interreg-Programms die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Zugprototyps – des Coradia polyvalent –, der in beiden regionalen Streckennetzen einsetzbar sein wird, finanziert. 30 derartige Züge sollen bis 2024 für den grenzüberschreitenden Verkehr in Betrieb genommen werden.

**4. Ein klarer Rahmen für die finanzielle Unterstützung**

Die neue Interreg-Verordnung zur Unterstützung der Programme zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Zeitraum 2021-2027 ist am 1. Juli 2021 in Kraft getreten<sup>14</sup>. Sie umfasst ein neues Interreg-spezifisches Ziel, die sogenannte *Bessere Governance in Bezug auf die Zusammenarbeit*, welche das Potenzial von Interreg-Programmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen), grenzbezogene Hindernisse in diesen Regionen aktiv zu beseitigen, erheblich steigern soll. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission den künftigen Programmbehörden themenspezifische Orientierungspapiere („Border Orientation Papers“) an die Hand gegeben, an denen die Mitgliedstaaten, Regionen und Partnerländer ihre Programmplanung ausrichten sollen. Diese beruhen hauptsächlich auf Erkenntnissen, die bei der Umsetzung der in der Mitteilung von 2017 angekündigten Maßnahmen gewonnen wurden. Zugleich werden die Mitgliedstaaten und Regionen durch die neue EFRE-Verordnung<sup>15</sup> deutlich darin bestärkt, ihre eigenen nationalen und regionalen EFRE-Programme für Investitionen in grenzübergreifende Initiativen und Infrastrukturprojekte zu nutzen. Die Nutzung von Synergien mit Investitionen in Nachbarregionen wäre ein wichtiger Schritt zur Steigerung der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik in Grenzregionen.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2021/1059 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) (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 94).

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 60).

### 3. KÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Um das Potenzial von Grenzregionen zu maximieren, bestehende Hindernisse zu beseitigen, ihre wirtschaftliche Erholung voranzutreiben und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken, sind maßgeschneiderte Lösungen und Strategien erforderlich. Dies war auch der Standpunkt der Europäer/innen in der öffentlichen Konsultation von 2020. 79 %<sup>16</sup> der Befragten gaben an, dass europäische Maßnahmen zur Stärkung der Grenzregionen wichtig seien, „weil sie zur Vertrauensbildung zwischen Menschen und Organisationen beitragen und sichtbar machen, dass in den nationalen Rechtsrahmen häufig die Gebiete jenseits der Grenze außer Acht gelassen werden“. Darüber hinaus stimmten 42 % zu, dass Grenzregionen dank der in den letzten fünf Jahren von der Europäischen Kommission ergriffenen Maßnahmen Entwicklungsimpulse wie nie zuvor erfahren hätten und diese Förderungen fortgesetzt werden sollten. Schließlich stimmten 65 % der Befragten nicht zu, dass der Kommission für Maßnahmen in Grenzregionen lediglich Interreg-Mittel zur Verfügung stehen sollten.

Angesichts der seit 2017 gewonnenen Erkenntnisse, einschließlich der Lehren aus der COVID-19-Krise, insbesondere der Notwendigkeit einer stärkeren und vertieften grenzübergreifenden institutionellen Zusammenarbeit und der drängenden Herausforderungen, die Europa und die Welt im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu bewältigen hat, schlägt die Kommission vor, die Maßnahmen neu auszurichten und sich dabei auf **vier Cluster** zu fokussieren:

- i. **Widerstandsfähigkeit durch eine vertiefte institutionelle Zusammenarbeit**
- ii. **Mehr und bessere grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen**
- iii. **Dynamische grenzüberschreitende Arbeitsmärkte**
- iv. **Grenzregionen für den europäischen Grünen Deal**

Maßnahmen in diesen Clustern müssen es Grenzregionen ermöglichen, innovative Lösungen im grenzübergreifenden Kontext zu erproben, mit denen sie weiterhin als Brennpunkte und Laboratorien der europäischen Integration fungieren können. Grenzübergreifende Gebiete machen sowohl die Vorteile der europäischen Integration als auch die Defizite für die breite Öffentlichkeit sichtbar und greifbar. Es ist daher die Aufgabe der Kommission und der Mitgliedstaaten, gemeinsam mit diesen Regionen innovative Ansätze zu entwickeln, um ihre Integration zu vertiefen und den grenzüberschreitenden Austausch zu stärken. Auf Ansätze und Lösungen zur Stärkung der europäischen Integration, die in grenzübergreifenden Regionen entwickelt und erprobt wurden, könnte dann auch in anderen Regionen weiträumiger zurückgegriffen werden.

Innovative Maßnahmen zur Entwicklung von Grenzregionen greifen nur dann, wenn öffentliche Einrichtungen und andere Organisationen in verschiedenen Arbeitsbereichen die Grenzregion als Ganzes betrachten und nicht als Summe aus zwei getrennten Teilen. Dies kann durch den Einsatz neuer politischer Instrumente und der Finanzierungsinstrumente für den Zeitraum 2021-2027 erreicht werden. Innovative Lösungen werden in mehreren Politikbereichen eingesetzt, z. B.:

- Europäische Digitale Innovationszentren (*European Digital Innovation Hubs*, EDIH) sowie eine aus Mitteln des Programms „Digitales Europa“<sup>17</sup> finanzierte Strategie zur Verbesserung der Interoperabilität können die Zusammenarbeit zwischen Nachbarländern fördern und die digitale Innovation in öffentlichen Dienstleistungen und Unternehmen in grenzübergreifenden Regionen unterstützen.
- Koordinierte Verwaltungsverfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge können grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen fördern. Grenzüberschreitende Projekte im Bereich „vernetzte öffentliche Verwaltung“ im Rahmen der Leitinitiative „Modernisieren“ der Aufbau- und Resilienzfazilität könnten die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen benachbarter Regionen vertiefen. Mit den Richtlinien über die Vergabe

<sup>16</sup> Summe der Antworten „stimme uneingeschränkt zu“ 57,4 % und „stimme zu“ 21,4 %.

<sup>17</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

öffentlicher Aufträge von 2014<sup>18</sup> wurden spezifische Bestimmungen über die gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe und die Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten, insbesondere durch gemeinsame juristische Personen, einschließlich Europäischer Verbände für territoriale Zusammenarbeit eingeführt.

- Die KMU-Strategie<sup>19</sup> bietet einen Rahmen für Grenzregionen, der auf die Lösung grenzübergreifender Probleme von KMU zugeschnitten ist.
- Die Fazilität „Connecting Europe“<sup>20</sup> für das TEN-V-Netz umfasst gezielte Maßnahmen für grenzüberschreitende Verbindungen, um Verkehrsnetze auf beiden Seiten der Grenze und digitale Infrastrukturen und Dienste zu integrieren<sup>21</sup>.
- Die Sensibilisierung für nachhaltiges Handeln und die Auswirkungen der Pandemie haben eine neue Generation von Verbraucherinnen und Verbrauchern hervorgebracht, die nach Möglichkeiten suchen, kohlenstoffarm oder plastikfrei zu reisen. Dies eröffnet neue Felder einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Bereichen des gemeinsamen Tourismus und lokaler Netze intelligenter und nachhaltiger Reiseziele.

Die Kommission wird grenzübergreifende Regionen darin unterstützen, die Planung künftiger Entwicklungen innovativ zu gestalten und Anreize für Grenzgemeinschaften schaffen, nicht nur den Status quo zu erhalten, sondern das volle Potenzial ihrer Heimatregionen zu entfalten und auf diesem Wege neue Entwicklungen anzustoßen.

Auch junge Menschen spielen eine wichtige Rolle bei der Stärkung von Grenzregionen. Mit ihrer starken Beteiligung am Interreg-Freiwilligenprogramm<sup>22</sup>, das im Rahmen der Einrichtung des Europäischen Freiwilligendienstes aufgelegt wurde, beweisen sie ihr lebhaftes Interesse an grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Seit 2019 haben über 500 junge Menschen im Rahmen von Interreg-Programmen und -Projekten Freiwilligenarbeit geleistet. Einige von ihnen waren Mitverfasser/innen des „Manifestes für junge Menschen von jungen Menschen zur Gestaltung der Politik der europäischen Zusammenarbeit“<sup>23</sup>.

Die meisten der in den vier nachstehenden Clustern dargelegten Aspekte können an allen EU-Binnen- und Außengrenzen über die neuen Interreg-Programme für grenzübergreifende Zusammenarbeit, das IPA-Programm für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und das Interreg-NEXT-Programm finanziell gefördert werden. Insbesondere wurde das neu in die Interreg-Verordnung aufgenommene Ziel „Bessere Governance in Bezug auf die Zusammenarbeit“ speziell für diesen Zweck gestaltet. Von den 65 Programmen zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die 2021-2027 an den Binnen- und Außengrenzen der EU durchgeführt werden sollen, werden mindestens 50 dieses Ziel nutzen, um die grenzübergreifende Governance zu stärken. Im Rahmen der Programme wäre etwa denkbar, Fonds für die Förderung von Kleinprojekten einzurichten, um Hindernisse zu beseitigen, oder in die Mitgestaltung von Entwicklungsstrategien oder gemeinsame Raumplanungsmechanismen zu investieren. Finanzielle Förderung könnte auch dafür vorgesehen werden, den Bedarf an gemeinsamen öffentlichen Dienstleistungen zu ermitteln oder belastungsfähige grenzübergreifende Statistiken zu entwickeln, wie der Europäische Rechnungshof unlängst empfahl<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Richtlinie 2014/24/EU (Artikel 38 und 39) und Richtlinie 2104/25/EU (Artikel 39 und 57).

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0103>

<sup>20</sup> <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

<sup>21</sup> <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>

<sup>22</sup> <https://www.interregyouth.com/>

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/brochures/2020/manifesto-for-young-people-by-young-people-to-shape-the-european-cooperation-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/brochures/2020/manifesto-for-young-people-by-young-people-to-shape-the-european-cooperation-policy)

<sup>24</sup> <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=58917>



### **3.1. Widerstandsfähigkeit durch eine vertiefte institutionelle Zusammenarbeit**

Maßnahmen zur Unterstützung von Grenzregionen müssen durch solide Governance-Mechanismen untermauert werden, die ihre Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit gewährleisten und sicherstellen, dass sie nicht nur vom Gestaltungswillen Einzelner abhängen. Es gibt viel Spielraum für eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Verwaltung unserer Grenzregionen, von der Organisation gemeinsamer öffentlicher Konsultationen über künftige Investitionen bis hin zu gemeinsamer Raumplanung und gemeinsamen öffentlichen Dienstleistungen in räumlicher Nähe. Bei der öffentlichen Konsultation im Jahr 2020 gaben 56 % der Befragten als Haupthindernisse im Gesetzgebungsverfahren Probleme der institutionellen Zusammenarbeit an.

Instrumente zur Stärkung der Zusammenarbeit sind auf EU-Ebene bereits verfügbar, insbesondere in Form der **Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)**, die einen stabilen Rechtsrahmen für gemeinsame Initiativen und Investitionen bieten. Die 80 bestehenden EVTZ decken ein breites Handlungsfeld ab, darunter die Verwaltung öffentlicher Dienstleistungen. Um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren, muss jedoch enger mit den für die Umsetzung zuständigen nationalen Behörden zusammengearbeitet werden. Zusammen mit der vom Ausschuss der Regionen eingerichteten EVTZ-Plattform<sup>25</sup> wird die Kommission sich dafür einsetzen, dass ihr Stellenwert EU-weit steigt. Für andere aus dem EU-Haushalt geförderte Formen der Zusammenarbeit wie die Initiative „Europäische Hochschulen“<sup>26</sup> im Rahmen des Programms Erasmus+ oder die EDIH kann das Rechtsinstrument des EVTZ genutzt werden, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fortzusetzen und so ihre Wirkung über die Kohäsionspolitik hinaus zu verstärken.

Mit dem von der Kommission 2018 vorgeschlagenen **Europäischen grenzübergreifenden Mechanismus (ECBM)** wurde ein Rechtsrahmen zur Beseitigung grenzbezogener Hindernisse geschaffen, der ebenfalls neue Möglichkeiten eröffnet, das Potenzial von Grenzregionen auszuschöpfen. Wo bestehende Strukturen der Zusammenarbeit einen solchen Rahmen bereits bieten, ist der ECBM eine zusätzliche Option. Wurden noch keine institutionalisierten Mechanismen zur Beseitigung von Hindernissen etabliert, bietet der ECBM eine Standardlösung.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten erleichtern bestehende formelle Vereinbarungen die Zusammenarbeit, indem sie einen gemeinsamen vereinbarten Rechtsrahmen schaffen. Regionale Zusammenschlüsse wie die Benelux-Union oder der Nordische Ministerrat spielen eine Schlüsselrolle bei der Schaffung eines nahtlosen Rahmens für Interaktion. Mit bilateralen Abkommen wie dem Vertrag von Aachen zwischen Frankreich und Deutschland oder der estnisch-lettischen zwischenstaatlichen Kommission werden ähnliche Ziele verfolgt. Weitere Handlungsspielräume ließen sich erschließen, indem etwa Möglichkeiten sondiert werden, im Rahmen der Entwicklung neuer Rechtsvorschriften oder der Umsetzung europäischer Richtlinien gemeinsame Tests auf ihre Auswirkungen für Grenzregionen durchzuführen. Das Instrument der „territorialen Folgenabschätzung“, das die Kommission derzeit über ihr „Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung“ verwendet, bietet hierfür eine nützliche Grundlage. Bei bilateralen Kontakten sollten die Mitgliedstaaten auch prüfen, wie die grenzüberschreitende Interaktion erleichtert werden kann, insbesondere indem Ausnahmen von den nationalen Vorschriften ermöglicht oder die gegenseitige Anerkennung auf der Grundlage von gegenseitiger Kenntnis, Standards und Vertrauen verbessert werden.

Die Kommission ist bereit, die Entwicklung stärkerer Governance-Systeme für Grenzregionen zu unterstützen. Dies kann auf verschiedene Weise erreicht werden, von denen einige im

<sup>25</sup> <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative\\_de](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_de)

nachstehenden Kasten aufgeführt sind. Den Mitgliedstaaten und Regionen wird nahegelegt, sich an diesem Prozess zu beteiligen, insbesondere indem sie die nächste Generation der Interreg-Programme zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nutzen, um in nachhaltige Kooperationssysteme zu investieren, die auf ihre spezifischen Gegebenheiten zugeschnitten sind.

#### **Maßnahmen:**

- Die Kommission wird die 2019 eingeführte Initiative **b-solutions** auf den Zeitraum 2021-2027 und die Grenzregionen der Beitrittskandidaten ausweiten. Die Ergebnisse werden auf der Online-Plattform „Border Focal Point Network“ (Netzwerk Anlaufstelle „Grenze“)<sup>27</sup> und über andere Kanäle geteilt.
- Um das Bewusstsein für den **Mehrwert einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit** zu schärfen, wird die Kommission eine Selbstbewertungsmethode entwickeln, mit der sowohl die Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als auch ihr Beitrag zur europäischen Integration in den Grenzgebieten analysiert werden soll.
- Die Kommission unterstützt weiterhin die Arbeit der **statistischen Ämter** bei der Aufbereitung und Analyse grenzüberschreitender Daten, die einer faktengestützten Politikgestaltung zugrunde zu legen sind: Im Rahmen eines laufenden Pilotprojekts sollen grenzüberschreitende Städte und funktionale Stadtgebiete definiert werden, um mittelfristig Daten über diese Räume zu erheben. Sie wird die Arbeit des „Europäischen Raumbewachungsnetzwerks“<sup>28</sup> weiter unterstützen.

### **3.2. Mehr und bessere grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen**

Menschen in Grenzregionen haben oft keinen Zugang zu gut erreichbaren Dienstleistungen innerhalb ihrer nationalen Grenzen und sind digital nicht ausreichend vernetzt, sie können aber das Angebot an Dienstleistungen im Nahbereich auf der anderen Seite der Grenze nutzen. In einigen Grenzregionen hat die gemeinsame Nutzung öffentlicher Dienstleistungen oder sogar die Bündelung von Ressourcen, um allen auf beiden Seiten einer nationalen Grenze lebenden Menschen Dienstleistungen in räumlicher Nähe anzubieten, eine lange Tradition. In der öffentlichen Konsultation von 2020 nannten die Befragten Schwierigkeiten beim Zugang zu verlässlichen öffentlichen Verkehrsmitteln als Haupthindernis für die Nutzung grenzüberschreitender öffentlicher Dienstleistungen, dicht gefolgt vom Fehlen gemeinsamer digitaler Dienste.

Die COVID-19-Pandemie hat zwei Aspekte grenzüberschreitender öffentlicher Gesundheitsdienstleistungen sichtbar gemacht.<sup>29</sup> Einerseits hat die plötzliche Einführung von Beschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr Patienten, aber auch medizinisches Personal am Zugang zu Gesundheitseinrichtungen gehindert. Paradoxerweise warfen diese Beschränkungen ein Schlaglicht auf die Bedeutung des täglichen grenzüberschreitenden Verkehrs. Andererseits förderte der akute Bedarf an ärztlichen Leistungen die Solidarität über Grenzen hinweg und machte deutlich, dass die Widerstandsfähigkeit der Grenzregionen gegenüber Krisen davon abhängt, inwieweit Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg gelingt.

Ähnliche Schlussfolgerungen wurden in Bezug auf den Zugang zu Bildungs-, Kultur- und Freizeitdienstleistungen gezogen, ohne dabei aus dem Blick zu verlieren, dass der physische Zugang zu den Dienstleistungen über Verkehrssysteme mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen wie Züge, Straßenbahnen und Busse ermöglicht werden muss. So wird in der EU-Strategie für die Integration

<sup>27</sup> <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions>

<sup>28</sup> <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html>

<sup>29</sup> Siehe: „The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions“, ISBN 978-92-76-28397-3 und ISBN 978-92-76-28399-7.

des Energiesystems<sup>30</sup> festgestellt, dass Ladedienste noch immer nicht länderübergreifend vereinheitlicht sind, was die Entwicklung umweltfreundlicherer grenzüberschreitender Verkehrsdienstleistungen behindert.

In einer kürzlich durchgeführten, aus Mitteln des Interreg-Programms „Europäisches Beobachtungsnetz für Raumordnung“ finanzierten Studie<sup>31</sup> wurden Informationen über 580 grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen an den Binnengrenzen der EU erfasst. Derzeit sind die meisten dieser grenzüberschreitenden öffentlichen Dienstleistungen den Bereichen Umweltschutz, Katastrophenschutz, Katastrophenmanagement und Verkehr zuzuordnen. Künftige Trends lassen Wachstumsimpulse für neue grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen insbesondere in den Bereichen Raumplanung, wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus und Kultur erwarten. Viele Regionen prüfen derzeit, in welchem Umfang grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Arbeitsmarkt erbracht werden können. Die Pandemie hat auch die Bedeutung der Digitalisierung verdeutlicht. Unterstützung von Grenzregionen bedeutet, dass digitale öffentliche Dienstleistungen im Einklang mit der Vision und den Grundsätzen des Europäischen Interoperabilitätsrahmens und des EU-eGovernment-Aktionsplans standardmäßig interoperabel und grenzübergreifend sind.<sup>32</sup>

Der Ausschuss der Regionen (in einer Stellungnahme aus dem Jahr 2020<sup>33</sup>) und das Europäische Parlament (im Rahmen des Pilotprojekts „Cross-Border Crisis Response Integrated Initiative (CB-CRII)“<sup>34</sup>) haben jeweils betont, dass ein stärkerer und stabilerer Rahmen für grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen geschaffen werden muss. Die Europäische Kommission teilt dieses Ziel uneingeschränkt und schlägt konkrete Maßnahmen in diesem Bereich vor.

#### **Maßnahmen:**

- Die Kommission stärkt die Widerstandsfähigkeit der Grenzregionen insbesondere durch die **Entwicklung solider grenzübergreifender öffentlicher Dienstleistungen**, unter anderem auf dem Wege der Digitalisierung und Förderung der Interoperabilität. Zwei laufende Studien (jeweils zu öffentlichen Dienstleistungen und öffentlichen Verkehrsmitteln) bilden die Grundlage für den Austausch bewährter Verfahren und Lösungen für wiederkehrende Probleme. Grenzregionen werden über eine **Plattform**, die im Rahmen des oben erwähnten CB-CRII-Pilotprojekts des Europäischen Parlaments eingerichtet wird, auf umfassende Informationen zugreifen können.
- Die Kommission wird die bereits ergriffenen Maßnahmen im Bereich der grenzübergreifenden Gesundheitsversorgung mit weiteren Schritten unterlegen:
  1. **Evaluierung der Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung**, um einschätzen zu können, wie wirksam sie ihr Ziel, den Zugang der Öffentlichkeit zu einer sicheren und hochwertigen grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung in einem anderen EU-Land zu erleichtern, erreicht hat (insbesondere im Hinblick auf die verbleibenden rechtlichen und administrativen Hindernisse);
  2. Finanzierungsmöglichkeiten für die länderübergreifende Zusammenarbeit beim Transfer von Wissen und bewährten Verfahren im Rahmen des **EU4Health-Programms**;

<sup>30</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems“ (COM(2020) 299 final vom 8.7.2020).

<sup>31</sup> [www.espon.eu/cps](http://www.espon.eu/cps)

<sup>32</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:106:FULL&from=EN>

<sup>34</sup> <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214920/budg2021-doc6-tab-en.pdf>

**3. Die geplante Schaffung eines europäischen Gesundheitsdatenraums** für eine bessere Gesundheitspolitik, zur Unterstützung faktengestützter Regulierungstätigkeit, besserer Gesundheitsforschung und Innovation, einschließlich des gemeinsamen Zugangs zu grenzübergreifenden Versorgungsleistungen des Gesundheitswesens.<sup>35</sup>

### **3.3. Dynamische grenzüberschreitende Arbeitsmärkte**

Viele Grenzregionen sind durch soziale und wirtschaftliche Asymmetrien auf beiden Seiten der Landesgrenze gekennzeichnet. Die Schaffung wirklich grenzüberschreitender Arbeitsmärkte bringt viele Vorteile sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitsuchende mit sich: Arbeitgebern steht ein größeres Angebot an Qualifikationen und Kompetenzen zur Verfügung, und Arbeitsuchende haben Zugang zu mehr Stellenangeboten. Darüber hinaus erhalten KMU, die die benachbarten Märkte testen wollen, direkten Zugang zu Arbeitsuchenden mit potenziell anderen Sprachkenntnissen. Durch grenzüberschreitendes Pendeln können so die sozialen Kosten der Migration vermieden werden, die zu einer Abwanderung gut qualifizierter Arbeitskräfte aus Grenzregionen führen könnte.

Um dieses Konzept zum Erfolg zu führen, sollten Grenzregionen als „Gesamtgebiet“ betrachtet werden, was die allgemeine und berufliche Bildung, Qualifikationen und Kompetenzen, Beschäftigung und den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherung betrifft. Dies ist jedoch noch nicht der Fall: Bei der öffentlichen Konsultation im Jahr 2020 nannten die Befragten sprachliche Unterschiede und Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Abschlüssen, Kompetenzen und Qualifikationen als die größten Schwierigkeiten in Bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung in Grenzregionen.

Darüber hinaus haben gegenwärtig die Förderung von Aus- und Weiterbildung und die Arbeitssuche über die Grenzen hinweg selten einen systematischen Charakter, was es erschwert, das Potenzial von Angebot und Nachfrage in der gesamten Grenzregion zu maximieren. Beispiele für Schwierigkeiten sind:<sup>36</sup>

- Hindernisse im Zusammenhang mit der Anerkennung von Qualifikationen, obwohl Transparenzinstrumente wie der Europäische Qualifikationsrahmen und Rechtsinstrumente wie die Richtlinie über Berufsqualifikationen vorhanden sind, einschließlich fehlender Informationen oder Kenntnisse über die einschlägigen Verwaltungsverfahren.
- Schwierigkeiten, freie Arbeitsplätze zu finden oder Kontakt mit potenziellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufzunehmen, weil die Arbeitsmärkte nicht integriert und die Arbeitsverwaltungen nicht aufeinander abgestimmt sind. Häufig werden Stellenangebote auf beiden Seiten der Grenze nicht koordiniert veröffentlicht. Die mangelnde Interoperabilität digitaler Systeme ist ebenfalls ein Hindernis.
- Die Komplexität der nationalen Steuerregelungen und des Zugangs zu Sozialversicherungssystemen sowie der geltenden Rechtsvorschriften kann für Grenzgänger/innen spezifische Probleme verursachen.
- Hindernisse bei der Ausübung von Telearbeit durch Grenzgänger/innen, die auf die Komplexität der anwendbaren Rechtsvorschriften und Defizite bei der Versorgung mit schnellem und zuverlässigem Internet in ländlichen Grenzgebieten zurückzuführen sind.

Trotz erheblicher Bemühungen um eine Beseitigung dieser Hindernisse sind Grenzgänger/innen mit den genannten Schwierigkeiten konfrontiert. So hat die Verwaltungskommission für die

---

<sup>35</sup> Finanziert durch verschiedene Programme auf EU- und nationaler Ebene, wie das Programm EU4Health, das Programm „Digitales Europa“, Horizont Europa, den EFRE, InvestEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität.

<sup>36</sup> Wie im Rahmen der Initiative „b-solutions“ dokumentiert. Siehe: „b-solutions: Solving Border Obstacles - A compendium of 43 cases“ (ISBN 978-92-76-1300-1), S. 26-31.

Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit<sup>37</sup> angesichts der Zunahme der Telearbeit Leitlinien zur Verfügung gestellt, die Beschäftigten pragmatische Lösungen an die Hand geben, wie sie im Land des „üblichen“ Arbeitsplatzes (d. h. in der Regel dort, wo das Unternehmen seinen Sitz hat) sozialversichert bleiben können.

Das grenzüberschreitende Pendeln und die tägliche Rückkehr nach Hause sollten genauso einfach sein wie das Pendeln aus den Vorstädten einer Großstadt. Grenzgänger/innen müssen in der Praxis dieselben Rechte haben wie Arbeitnehmer/innen, die die Grenze nicht täglich zur Arbeit überqueren. Nationale und regionale Rechtsrahmen sollten überprüft und überarbeitet werden, wenn es Hinweise darauf gibt, dass sie Grenzgänger/innen gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern benachteiligen. Verwaltungsverfahren für Grenzgänger/innen sollten den im nationalen Kontext geltenden Verfahren gleichwertig sein, um uneinheitliche oder unnötig komplizierte Situationen zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten sollten steuerpolitische Maßnahmen und Vereinbarungen in Betracht ziehen, die sicherstellen, dass keine Region benachteiligt wird, wie dies beispielsweise vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates<sup>38</sup> vorgeschlagen wurde.

Die Europäische Arbeitsbehörde (*European Labour Authority*, ELA) sorgt für einen leichteren Zugang zu Informationen über Dienste im Bereich der Arbeitskräftemobilität, die für Einzelpersonen und Arbeitgeber erbracht werden. Sie stärkt die Zusammenarbeit und nimmt eine Vermittlerrolle zwischen den nationalen Behörden in Fragen des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit ein. Die Arbeitsmärkte sollten vermehrt aus europäischer Perspektive gedacht werden. Die Kommission befasst sich mit grenzüberschreitenden Fragen zunehmend systematisch, beispielsweise bei der strukturierten und nachhaltigen Entwicklung von Statistiken über das grenzüberschreitende Pendeln.

Auch im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und Kompetenzen ist eine grenzübergreifende Perspektive erforderlich. Menschen können in dem Land, in dem sie leben, Zugang zu einer Schule oder einem Kindergarten haben, jedoch an dem Ort, an dem sie arbeiten, mit Verwaltungsverfahren oder rechtlichen Hürden konfrontiert sein, die ihren Zugang zu diesen Dienstleistungen erschweren. Gleiche Probleme erschweren den Zugang zu Praktika oder beruflichen Fortbildungsmöglichkeiten. In der Hochschulbildung können Europäische Hochschulallianzen mit Partnern in benachbarten Grenzregionen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Mehrsprachigkeit spielen.

Menschen, die in Grenzregionen leben, müssen auf beiden Seiten der Grenze Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung erhalten. In dünn besiedelten Regionen oder in Gebieten, die von Bevölkerungsrückgang betroffen sind, kann die Sondierung der Möglichkeiten eines koordinierten Angebots im Bereich allgemeiner und beruflicher Bildung dazu beitragen, die Versorgung mit solchen Leistungen auch dort zu gewährleisten, wo sie gefährdet sind. Mit der gemeinsamen grenzübergreifenden Nutzung von Bildungsressourcen werden auch die Zweisprachigkeit, das gegenseitige Vertrauen und gemeinsame Kompetenzen gefördert, die alle Vorteile der europäischen Integration sind.

Die Initiative des europäischen Bildungsraums<sup>39</sup> macht sichtbar, dass es unerlässlich ist, strukturellen Hindernissen für das Lernen und die Entwicklung von Kompetenzen vorzubeugen. Sie umfasst im Rahmen der Europäischen Hochschulallianzen Ziele wie die Mehrsprachigkeit, was der angestrebten Koordinierung des Bildungsangebots in Grenzregionen förderlich ist, auch wenn sie eine deutlich größere Reichweite hat.

---

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=de>

<sup>38</sup> <https://rm.coe.int/09000016809f79d2>

<sup>39</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025 (COM(2020) 625 final vom 30.9.2020).

Es gibt in der Europäischen Union bereits mehrere gute Beispiele für Regionen, die gemeinsame Bildungsdienstleistungen anbieten oder die Kompetenzen und Qualifikationen auf der Grundlage der Kenntnisse der jeweiligen Lehrpläne und von Vertrauen gegenseitig anerkennen.<sup>40</sup> Wir brauchen mehr solche Beispiele, und die Mitgliedstaaten sollten gut koordiniert mit der Europäischen Kommission zusammenarbeiten, um die Grenzregionen bei der Bereitstellung grenzüberschreitender Bildungsangebote zu unterstützen.

#### **Maßnahmen:**

- Im Rahmen der **grenzübergreifenden EURES-Partnerschaften** wird weiterhin berufliche Mobilität in Grenzregionen gefördert.
- Die ELA setzt ihre Bemühungen fort, den **Zugang zu Informationen** zu erleichtern und mehr Transparenz der für mobile grenzüberschreitend tätige Arbeitnehmer/innen geltenden Vorschriften zu schaffen.
- Die Kommission arbeitet darüber hinaus mit der Wissenschaft und regionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstellen zusammen, um eine **bessere Kenntnis** der Probleme von Grenzgängern zu erlangen.
- Die Kommission wird strukturierte Partnerschaften von Grenzregionen auf Freiwilligenbasis einrichten, die **Hemmnisse für den Marktzugang** aufgrund regulatorischer oder administrativer Hindernisse bestätigt und erfahren haben, und diese bei der Entwicklung von Lösungen im Sinne eines nach dem Bottom-up-Prinzip funktionierenden Binnenmarktes unterstützen.
- Die Kommission setzt sich weiter dafür ein, den **Europäischen Qualifikationsrahmen** stärker ins öffentliche Blickfeld zu rücken und seine Umsetzung in Grenzregionen zu verbessern, um das Verständnis, die Transparenz, die Vergleichbarkeit und die Anerkennung aller Arten und Niveaus von Qualifikationen, auch solcher, die außerhalb von Hochschuleinrichtungen erworben wurden, zu fördern.
- Im Steuerbereich kündigt die Kommission in ihrem Aktionsplan für eine **faire und einfache Besteuerung** zur Unterstützung der Aufbaustrategie<sup>41</sup> vom Juli 2020 an, eine Mitteilung mit einer Bestandsaufnahme der bestehenden Rechte der Steuerpflichtigen im Rahmen des Unionsrechts zusammen mit einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten zu veröffentlichen, um die Situation der Steuerpflichtigen, die mit grenzübergreifenden steuerlichen Hindernissen konfrontiert sind, wie etwa von Grenzgängern, zu verbessern.<sup>42</sup> Das Ziel ist es, ein Verzeichnis der bestehenden Rechte auf der Grundlage der Rechtsprechung und der Praxis zu erstellen, Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen auf diese Rechte und Pflichten aufmerksam zu machen und dadurch die Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungen zu stärken.

### **3.4. Grenzregionen für den europäischen Grünen Deal**

Natur und Klima machen nicht an menschengemachten Grenzen halt. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Umwelt werfen ein Schlaglicht auf die Vorteile der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Der europäische Grüne Deal<sup>43</sup> ist die Antwort der EU auf klima- und umweltbezogene Herausforderungen und umfasst Maßnahmen zur Intensivierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in mehreren Sektoren. Die nationalen Grenzen zwischen den

<sup>40</sup> [https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181\\_FR\\_.docx.pdf](https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181_FR_.docx.pdf)

<sup>41</sup> COM(2020) 312 final.

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-Rechte-der-Steuerzahler-in-der-EU-vereinfachte-Verfahren-fur-mehr-Steuerzehrlichkeit-Empfehlung- de>

<sup>43</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der europäische Grüne Deal“ (COM(2019) 640 final vom 11.12.2019).

Mitgliedstaaten haben häufig eine Fragmentierung natürlicher Gebiete zur Folge, was ihre Verwaltung und ihren wirksamen Schutz erschwert, insbesondere wenn unterschiedliche Rechtsrahmen gelten. Dies hat unter anderem Folgen für die biologische Vielfalt und die Ressourceneffizienz. In der öffentlichen Konsultation von 2020 gaben die Befragten an, ihre wichtigsten Anliegen seien die Kreislaufwirtschaft, das gemeinsame Naturparkmanagement und die Lieferung und Verteilung erneuerbarer Energien.

Die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030<sup>44</sup> zeigt, dass der Schutz der biologischen Vielfalt nicht allein innerhalb nationaler Grenzen angegangen werden kann. So müssen beispielsweise ökologische Korridore geschaffen werden, um gesunde Ökosysteme zu erhalten und zu verbessern. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist dafür von entscheidender Bedeutung. Ebenso ist nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Koordinierung der Maßnahmen für die gesamte Flussgebietseinheit, auch über Grenzen hinweg, erforderlich. Eine solche Zusammenarbeit funktioniert jedoch nicht immer so gut, wie es grundsätzlich möglich wäre. Gemäß der Vogelschutzrichtlinie und der Habitat-Richtlinie zur Schaffung des Natura-2000-Netzes können sich unterschiedliche nationale Umsetzungsvorschriften negativ auf das Umweltmanagement grenzübergreifender Gebiete auswirken. Entlang mancher grenzüberschreitenden Flüsse können die beiden Ufer je nachdem, ob sie als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen werden oder nicht, sehr unterschiedlich bewirtschaftet werden. In diesem Fall werden Umweltschutzmaßnahmen unterschiedlich angewandt, was ihre Wirksamkeit beeinträchtigen kann. Gleiches gilt für viele grenzüberschreitende Naturparks. Ein besser koordinierter und kohärenterer Schutz der Natura-2000-Gebiete sollte stärker integrierte Durchführungsmaßnahmen beinhalten. Europäische Rechtsträger mit grenzüberschreitendem Charakter wie EVTZ sollten in die Bemühungen für diesen Zweck einbezogen werden.

Die Planung des Katastrophenrisikomanagements ist ein weiterer Bereich, in dem grenzübergreifende Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung ist. Nach dem Katastrophenschutzverfahren der Union<sup>45</sup> müssen Mitgliedstaaten regelmäßig über vorrangige Präventions- und Vorsorgemaßnahmen für zentrale Risiken mit grenzüberschreitenden Auswirkungen berichten. Darüber hinaus können sektorspezifische, unter anderem grenzübergreifende Strategien auch bei der Bewältigung von Risiken wichtig sein, beispielsweise Hochwasserrisikomanagementpläne, Waldschutzpläne oder nationale und regionale Strategien zur Anpassung an den Klimawandel. Diese stützen sich auf Bestimmungen in den EU-Rechtsvorschriften, so etwa ist das Erfordernis einer grenzüberschreitenden Koordinierung für Flusseinzugsgebiete in der Hochwasserrichtlinie<sup>46</sup> vorgesehen.

Die EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne<sup>47</sup> zeigt, dass noch ein erhebliches Potenzial für grenzüberschreitende regionale Initiativen im Energiesektor vorhanden ist, das sich ausschöpfen ließe, indem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert und EU-Mittel eingesetzt werden. Nur wenige Mitgliedstaaten beschreiben spezifische Maßnahmen, wie der Ausbau der erneuerbaren Energien und Energieeffizienzmaßnahmen in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten besser geplant werden können. In der Bewertung wurde auch festgestellt, dass regionale Initiativen sich auf die Fortschritte bei der Regulierung stützen müssen. Der

---

<sup>44</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“ (COM(2020) 380 final vom 20.5.2020).

<sup>45</sup> Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union (ABl. L 77 I vom 20.3.2019, S. 1).

<sup>46</sup> Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 27).

<sup>47</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne – Neue Impulse für die grüne Wende und die wirtschaftliche Erholung durch die integrierte Energie- und Klimaplanung“ (COM(2020) 564 final vom 17.9.2020).

vorgeschlagene Europäische grenzübergreifende Mechanismus könnte einen erheblichen Beitrag dazu leisten, da er solche regulatorischen Fortschritte in einem grenzübergreifenden Kontext erleichtern würde.

Die Vergrößerung des Marktanteils der erneuerbaren Energieträger setzt einen erheblichen Paradigmenwechsel voraus. Die Energiemärkte funktionieren jedoch grenzüberschreitend noch nicht so nahtlos wie innerhalb eines Landes. So werden grenzüberschreitende Transaktionen auf den Elektrizitätsmärkten häufig dadurch behindert, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen den grenzüberschreitenden Stromaustausch auf Niederspannungsebene nicht zulassen. Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften können eine wichtige Rolle bei der Weichenstellung für die Zukunft spielen. In europäischen Rechtsvorschriften werden bereits die Bedingungen festgelegt, unter denen die Mitgliedstaaten Optionen für die grenzüberschreitende Organisation solcher Gemeinschaften in ihre nationale Umsetzung aufnehmen können. Ebenso können rechtliche Hindernisse für den Ausbau gemeinsamer intelligenter Fernwärme- und Fernkältesysteme in grenzüberschreitenden Ballungsräumen bestehen.

- Das aus Mitteln des Interreg-Programms zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Deutschland und den Niederlanden realisierte Projekt „SEREH – Smart Energy Region Emmen-Haren“ ist wegweisend. Im Rahmen dieses Projekts wird ein dezentraler grenzüberschreitender Strom- und Energiemarkt entwickelt. Andere Grenzregionen werden auf den Ergebnissen und Empfehlungen aufbauen können.
- In einem Beratungsfall der Initiative „b-solutions“ wurde untersucht, wie grenzüberschreitender CO<sub>2</sub>-Transport (Niederlande-Belgien) als Ressource für industrielle Prozesse im Hafenverbund North Sea Port genutzt werden könnte.

In der EU-Strategie zur Integration des Energiesystems<sup>48</sup> werden neue Herausforderungen angesichts der zunehmenden Elektrifizierung des Energiesystems, unter anderem im Verkehrssektor und in der Industrie, genannt. Die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in den Grenzregionen wird für die Bewältigung dieser Herausforderungen von entscheidender Bedeutung sein. Ein vollständig integriertes Stromnetz in Gebieten wie einer sich über nationale Grenzen erstreckenden Zwillingsstadt bietet große Vorteile und Komplementaritäten in Bereichen wie der Erzeugung erneuerbarer Energien oder der Speichersysteme.

Andere rechtliche oder administrative Unstimmigkeiten hemmen die Entwicklung erneuerbarer Energien in Grenzgebieten, so etwa bei der Anerkennung der Qualifikationen von Installateuren für Photovoltaik- oder Windkraftanlagen oder bei den Vorschriften über den Mindestabstand zwischen Windkraftanlagen und Wohngebäuden.

Die Mitgliedstaaten sollten die bestehenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit innerhalb des geltenden EU-Rechtsrahmens bestmöglich nutzen. So sind in der Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) bereits gemeinsame Förderregelungen und die Öffnung von Förderregelungen im Bereich erneuerbare Elektrizität für Produzenten mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Inanspruchnahme dieser Förderungen sollte in den Grenzregionen nachdrücklich empfohlen werden. In grenzüberschreitenden funktionalen Gebieten, etwa in Zwillingsstädten, ist es nach der Elektrizitätsmarkt-Richtlinie<sup>49</sup> bereits zulässig, auf der Grundlage nationaler Rechtsrahmen Bürgerenergiegemeinschaften für eine grenzüberschreitende Beteiligung zu öffnen.

---

<sup>48</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems“ (COM(2020) 299 final vom 8.7.2020).

<sup>49</sup> Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 125).



**Maßnahmen:**

- Die Kommission unterstützt Präventions- und Vorsorgemaßnahmen für Risiken mit grenzüberschreitenden Auswirkungen im Rahmen des **Katastrophenschutzverfahrens der Union**.
- Die Kommission schafft Anreize für die regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit und überarbeitet die Leitlinien über **nationale Anpassungsstrategien** in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten<sup>50</sup>.
- Die Kommission wird das Pilotprojekt „Luxembourg in transition: a vision for a zero-carbon cross-border functional region“ (Luxemburg im Wandel: Eine Vision für eine CO<sub>2</sub>-neutrale grenzübergreifende funktionale Region), das im Rahmen des zwischenstaatlichen Prozesses der **Territorialen Agenda 2030** umgesetzt wird, auswerten und die dabei gewonnenen Erkenntnisse veröffentlichen, wobei sie aktiv dazu beitragen wird, die Projektergebnisse breiteren Kreisen der grenznahen Bevölkerung bekannt zu machen.
- Im Rahmen des **biogeografischen Prozesses für Natura 2000**<sup>51</sup> unterstützt und verbessert die Kommission die grenzübergreifende Koordinierung und Umsetzung des Natura-2000-Netzes und wird dazu beitragen, die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 zu verwirklichen.
- Die regionalen Koordinierungszentren, die in der **Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt** vorgesehen sind, sollten die Auswirkungen auf die Energiemärkte in Grenzregionen kontinuierlich im Auge behalten.
- Die Kommission wird die vielversprechenden Initiativen gemäß der **Neufassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie** (RED II) prüfen und weiterentwickeln, um den Anteil der grenzüberschreitenden Projekte zu vergrößern, einschließlich hybrider Projekte, in denen erneuerbare Energien mit Speicherung kombiniert werden.

<sup>50</sup> Die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel beinhaltet diese und weitere Bezugnahmen auf Grenzen. Siehe Mitteilung COM(2021) 82 final vom 24.2.2021.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm)

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl Grenzregionen häufig geografisch abgelegen und ländlich geprägt sind, haben sie oft ein hohes Wachstumspotenzial, das durch ihre kulturelle und sprachliche Vielfalt, komplementäre Wettbewerbsvorteile, unberührte Natur und Reiseziele jenseits der ausgetretenen Touristenpfade begünstigt wird. Ihre Entfernung vom Landesinneren kann häufig durch grenzüberschreitenden Austausch mit Nachbarn, Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln kompensiert werden. Dafür müssen Grenzregionen bei der europäischen Integration eine Vorreiterrolle einnehmen und ihre Vorteile in vollem Umfang nutzen.

Was Europa für seine Grenzregionen tut, steht für sein Bekenntnis zur weiteren europäischen Integration. Die Geschichte zeigt bis in die jüngste Zeit, dass kein Land eine Insel ist. Aus diesem Grund ist es nach Auffassung der Kommission dringend geboten, die grenzübergreifende Zusammenarbeit auf allen Ebenen, in allen Sektoren und branchenübergreifend zu intensivieren. Diesen Standpunkt vertreten auch die Interessenträger der Grenzregionen, die ihren Wunsch nach mehr Integration insbesondere im Rahmen der „Europäischen grenzübergreifenden Bürgerallianz“<sup>52</sup> zum Ausdruck gebracht haben.

Um ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken, benötigen Grenzregionen Unterstützung auf allen Regierungsebenen. Ihre besondere Stellung sollte durch ein breites Spektrum an Initiativen, Pilotprojekten oder Tests stärker ins Blickfeld gerückt werden, wobei das Ziel darin bestehen muss, die Grenzregionen in die Lage zu versetzen, die auf beiden Seiten der nationalen Grenzen am besten funktionierenden Ansätze für sich zu nutzen. Sie sollten mehr Freiheit und Flexibilität erhalten, um Ideen und Lösungen zu erproben, und die Möglichkeit haben, eine aktivere Rolle bei ihrer Entwicklung zu spielen, insbesondere bei der gemeinsamen Konzipierung, gemeinsamen Nutzung und beim gemeinsamen Management von Projekten und Dienstleistungen, die allen in Grenzregionen lebenden Menschen zugute kommen.

Schließlich ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass Grenzregionen, die an die Beitrittsländer grenzen, mehr Mitsprachemöglichkeiten haben müssen, damit sie stärker in den Prozess der europäischen Integration eingebunden werden können. Die Kommission bemüht sich daher darum, diese Regionen an den in den vorangegangenen Abschnitten dieses Berichts dargelegten Initiativen und Maßnahmen zu beteiligen. Dies wird dazu beitragen, die Bedingungen für die Entwicklung der Zivilgesellschaft, für eine effizientere lokale Governance und öffentliche Verwaltung, für Reformen und demokratischen Wandel zu verbessern und gutnachbarliche Beziehungen und Aussöhnung zu fördern.

---

<sup>52</sup> <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>

**Der Maßnahmenplan von 2017 – Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Maßnahmen:**

	<b>Bezeichnung</b>	<b>Fortschritt</b>
1	<b>Vertiefung der Zusammenarbeit und des Austauschs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wurde eine <b>Online-Plattform</b> eingerichtet, um bewährte Verfahren, nützliche Dokumentationen und Veranstaltungen zwischen Interessenträgern der Grenzregionen teilen zu können. Die Plattform wurde im Januar 2021<sup>53</sup> umgestaltet und neu gestartet, wobei eine neue Kommunikationsstrategie für das „Border Focal Point Network“ (Netzwerk Anlaufstelle „Grenze“) und eine Reihe zielgerichteter Online-Veranstaltungen entwickelt wurden.</li> <li>• Zusammen mit dem Ausschuss der Regionen und anderen Organisationen hat die Europäische Kommission die <b>Auswirkungen der COVID-19-bedingten Grenzsicherungen</b> untersucht und einen Bericht dazu veröffentlicht.</li> <li>• Pilotprojekte zur Beseitigung grenzbedingter Hindernisse (im Rahmen der Initiative <b>b-solutions</b><sup>54</sup>) wurden während des gesamten Zeitraums gefördert. Die Arbeiten an diesen Projekten werden nach dem Erfolg der ersten Aufforderung (43 Fälle wurden abgeschlossen und dokumentiert<sup>55</sup>, 47 zusätzliche Fälle werden 2021 durchgeführt) fortgesetzt.</li> </ul>
2	<b>Verbesserung des Legislativverfahrens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das <b>Paket „Bessere Rechtsetzung“</b>, das der Europäischen Kommission als Richtschnur für den Rechtsetzungsprozess dient, enthält ein spezifisches Instrument für die Bewertung der territorialen Auswirkung, das einen Test auf blinde Flecken in Bezug auf die Belange der Grenzregionen beinhaltet. Der Test konnte bislang jedoch erst vereinzelt auf Gesetzesvorlagen angewendet werden, noch seltener wurde das Verfahren durchgeführt, seitdem mit der COVID-19-Pandemie Soforthilfemaßnahmen erforderlich wurden.</li> <li>• Es gab nur einen begrenzten Austausch mit den Mitgliedstaaten über die Anwendung der genannten <b>Tests auf blinde Flecken in Bezug auf Grenzregionen</b> und eine bessere Koordinierung bei der Umsetzung von EU-Richtlinien. Es wurden jedoch einige interessante Initiativen entwickelt. So etwa richteten die Niederlande und Belgien (Flandern) eine administrative Arbeitsgruppe ein, um Lösungen für rechtliche Hemmnisse beim Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur zu entwickeln. Die niederländische Verwaltung hat außerdem einen Leitfaden zu Folgen für Grenzregionen herausgegeben, mit dem der Regierung ein Instrument an die Hand gegeben wird, um die Auswirkungen neuer oder geänderter politischer Maßnahmen, Gesetze und Vorschriften für Menschen, Unternehmen und Verwaltungen in Grenzregionen einschätzen zu können.</li> </ul>

<sup>53</sup> <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network>

<sup>54</sup> [www.b-solutions.eu](http://www.b-solutions.eu)

<sup>55</sup> <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>

3	<p><b>Möglichkeit der grenzübergreifenden öffentlichen Verwaltung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit dem <b>eGovernment-Aktionsplan</b> werden die Rahmenbedingungen für die Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung festgelegt. Seine <i>Bausteine</i> ermöglichen es den regionalen Behörden in Grenzregionen, eGovernment-Lösungen anzuwenden. Die größte Herausforderung besteht darin, die spezifischen Elemente der Beschaffenheit einer Grenzregion zu ermitteln.</li> <li>• In einigen Fällen der Initiative „b-solutions“ wurde die <b>Interoperabilität von Verfahren</b> behandelt, etwa die Verwendung eines einheitlichen Steuerformulars.</li> <li>• Die Kommission arbeitet an Pilotprojekten zur Förderung der <b>grenzübergreifenden öffentlichen Auftragsvergabe</b>.</li> <li>• Im Rahmen des <b>Programms „Digitales Europa“</b> unterstützt die Kommission die Einrichtung Europäischer Digitaler Innovationszentren, die KMU bei digitalen Innovationen Hilfestellungen geben. Sie setzt sich dafür ein, dass einige dieser Innovationszentren grenzübergreifend arbeiten.</li> </ul>
4	<p><b>Bereitstellung zuverlässiger und verständlicher Informationen und Unterstützung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Oktober 2018 trat die Verordnung über die Einrichtung eines <b>zentralen digitalen Zugangstors</b> in Kraft, das EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit bietet, über einen zentralen digitalen Zugang Informationen abzurufen oder online auf Verwaltungsverfahren, Hilfs- und Problemlösungsdienste zuzugreifen. Die Bedeutung des zentralen digitalen Zugangstors für die Grenzregionen wurde in dem Verfahren umfassend berücksichtigt. Die Kommission hat damit begonnen, durch digitale Veranstaltungen, auch in Grenzregionen, die Dienste des digitalen Zugangstors unter Endnutzern und Multiplikatoren bekannt zu machen.</li> <li>• Das <b>SOLVIT</b>-Netz ist bestrebt, seine Leistungen auch im Rahmen der Dienste des zentralen digitalen Zugangstors anzubieten, um Personen helfen zu können, deren Rechte von Behörden in einem anderen Mitgliedstaat verletzt wurden. Das zentrale digitale Zugangstor ist ein wirkungsvolles Instrument; es dürfte allerdings schwierig werden, alle erfassten Fälle aus grenzüberschreitender Sicht zu untersuchen. Die Kommission plant, einige Suchbegriffe zu integrieren, die für die Anlaufstelle „Grenze“ nützlich sein könnten. Insgesamt war die Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen gut, und Informationen wurden stets ausgetauscht.</li> <li>• Das Beratungsangebot <b>Ihr Europa – Beratung</b> wurde nach der Einführung unkoordinierter und immer neuer Grenzkontrollmaßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie stark von Menschen in Grenzregionen nachgefragt. Das Berufs- und Familienleben litten besonders unter den Folgen der Pandemiebekämpfung.</li> </ul>
5	<p><b>Unterstützung der Beschäftigung im</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Förderung und Erleichterung der grenzüberschreitenden Beschäftigung:</b> In der EU leben fast zwei Millionen Grenzgänger/innen (hauptsächlich aus FR, DE und PL, die überwiegend in DE, CH, LU und AT arbeiten).<sup>56</sup> Manche</li> </ul>

<sup>56</sup> Bericht über die Mobilität innerhalb der EU von 2019: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

	<p><b>Nachbarland</b></p>	<p>Grenzen in diesen Ländern sind dafür ausgestattet, wichtige Informationen für einige dieser Arbeitskräfte bereitzustellen (z. B. grenzübergreifende EURES-Partnerschaften, „Infobest“-Netzwerk, „Groupement transfrontalier européen“, „Die Grenzgänger“, „GrensInfo“ usw.). Viele Grenzen bieten jedoch nach wie vor keine Informationsdienste an, was die Ausschöpfung des Potenzials für grenzüberschreitende Beschäftigung behindert; so etwa gibt es nach wie vor keine lückenlose Abdeckung mit grenzübergreifenden EURES-Partnerschaften. Darüber hinaus wirkt sich die mangelnde Integration von Arbeitsmarktdaten auf beiden Seiten einer Grenze negativ auf die Arbeitsmarktintegration in Grenzregionen aus, da insbesondere Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Beschäftigung nicht erleichtert werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Leitlinien nach COVID-19.</b> Die Kommission hat Leitlinien veröffentlicht, mit denen sie die Mitgliedstaaten auffordert, die Einreise von Grenzgängern zu gestatten.</li> <li>• <b>Daten über grenzüberschreitende Beschäftigung.</b> Siehe unten, Punkt 10 „Dokumentation“.</li> <li>• <b>Dimension der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei EU-Initiativen.</b> Die Anlaufstelle „Grenze“ hat mehrere wichtige Initiativen (z. B. den Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte, den EURES-Tätigkeitsbericht) überprüft, um sicherzustellen, dass sie der Dimension der grenzübergreifenden Zusammenarbeit angemessen Rechnung tragen.</li> </ul>
<p>6</p>	<p><b>Förderung der Mehrsprachigkeit in Grenzregionen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Rahmen der Initiative „<b>Europäisches Sprachensiegel</b>“<sup>57</sup> werden die innovativsten Initiativen im Bereich des Lehrens und Lernens von Fremdsprachen in den Erasmus+-Programmländern ausgezeichnet. Der „Abbau von Sprachbarrieren zur Schaffung dynamischerer Grenzregionen“ war eine ihrer beiden Prioritäten für den Zeitraum 2018-2020. Die Projekte im Kompendium von 2019 veranschaulichen mögliche Maßnahmen in Grenzregionen.<sup>58</sup></li> <li>• Im Rahmen von <b>Erasmus+</b> wurden 25 Kooperationsprojekte im Bereich der Schulbildung finanziert, die den frühen Spracherwerb und das Sprachbewusstsein fördern und bilinguale Unterrichtsmodelle, insbesondere in Grenzregionen, entwickeln.<sup>59</sup></li> <li>• In Veröffentlichungen der Initiative <b>School Education Gateway</b>, einer aus Mitteln von Erasmus+ finanzierten Online-Plattform für Fachkräfte der schulischen Bildung, wird die Bedeutung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und des Spracherwerbs hervorgehoben.<sup>60</sup></li> </ul>

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives\\_de](https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives_de)

<sup>58</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/276c4d9e-433c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180951865>

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_en)

<sup>60</sup> <https://www.schooleducationgateway.eu/de/pub/latest/news/border-regions-learning-the-n.htm>

7	<b>Erleichterung der grenzübergreifenden Zugänglichkeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Europäische Kommission hat eine Bestandsaufnahme <b>fehlender grenzüberschreitender Schienenverbindungen</b> zugänglich gemacht (2018). Im Jahr 2019 fand zu diesem Thema eine große Konferenz<sup>61</sup> statt, an der Interessenträger aus den Grenzgemeinden und der Verkehrsgemeinschaften teilnahmen.</li> <li>• Es wird weiter untersucht, in welchem Umfang <b>grenzüberschreitende öffentliche Verkehrsdienste</b> bereits bestehen, und daran gearbeitet, die Lücken zu ermitteln und Leitlinien auszuarbeiten.</li> <li>• Im Rahmen der Initiative <b>b-solutions</b> befassten sich 10 der 43 ersten Projekte mit dem grenzüberschreitenden Verkehr und ermittelten Lösungen für bestehende rechtliche Probleme.</li> </ul>
8	<b>Förderung der Bündelung von Einrichtungen des Gesundheitswesens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine umfassende <b>Kartierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei der Gesundheitsversorgung</b> entlang der Binnengrenzen hat das Bewusstsein für diese Frage geschärft und diesbezügliche Kenntnisse verbessert; diese wurden mit dem Gesundheitssektor und den Grenzregionen geteilt. Es wurde auch eine Reihe spezifischer Instrumente zusammengestellt, die für den Aufbau ähnlicher Kooperationen genutzt werden können. Inzwischen gibt es eine anerkannte und wachsende grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung, die aktiv Verbesserungen in diesem Bereich anstrebt (z. B. themenbezogene Gesundheitsnetzwerke, die von EUREGHA<sup>62</sup> und der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen eingerichtet wurden).</li> <li>• Im Rahmen einer großen Konferenz unter dem Titel „<b>Enhancing healthcare cooperation in cross-border regions</b>“ wurden Beispiele für eine Kooperation in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung präsentiert<sup>63</sup>, um eine ähnliche Zusammenarbeit in anderen Regionen zu unterstützen.</li> <li>• Im Ergebnis eines Projekts im Rahmen der Initiative <b>b-solutions</b>, das dem Problem der fehlenden automatischen grenzüberschreitenden Anerkennung von Ärzten gewidmet war, wurden bilaterale Vereinbarungen zwischen den französischen und den spanischen Behörden über die Erbringung grenzüberschreitender Gesundheitsfürsorgeleistungen abgeschlossen.</li> <li>• Der Finanzrahmen für die Entwicklung solcher Initiativen wurde ebenfalls aufgestockt und wird mit der <b>nächsten Generation der Interreg-Programme</b> sogar noch großzügiger ausfallen. Die Europäische Kommission empfiehlt, in diesen Sektor zu investieren, da sowohl Nutzer als auch Anbieter von den entsprechenden Projekten profitieren.</li> </ul>
9	<b>Berücksichtigung des Rechts- und</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Finanzrahmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Zeitraum 2021-2027 wurde im mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt und in eine neue <b>Interreg-Verordnung</b> umgesetzt. Diese umfasst auch neue Elemente zur</li> </ul>

<sup>61</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>

<sup>62</sup> <http://www.euregha.net/crossborderhealthcare/>

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet\\_enhancing\\_healthcare\\_cooperation.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet_enhancing_healthcare_cooperation.pdf)

	<p><b>Finanzrahmens für die grenzübergreifende Zusammenarbeit</b></p>	<p>Förderung besserer Governance-Strukturen in Grenzregionen. Die Kommission hat sich frühzeitig mit den Mitgliedstaaten bei der Programmierung der nächsten Generation von Interreg-Programmen für grenzübergreifende Zusammenarbeit mithilfe von themenspezifischen Orientierungspapieren („Border Orientation Papers“), in denen die wichtigsten Merkmale und Möglichkeiten für alle EU-internen grenzübergreifenden Gebiete dargelegt werden, zusammengearbeitet und betont, dass diese als funktionale Gebiete behandelt werden müssen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kommission hat einen Vorschlag vorgelegt, um den Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einer Verordnung zur Einrichtung eines <b>Europäischen grenzübergreifenden Mechanismus</b> zu stärken. Das Hauptziel besteht dabei darin, den Mitgliedstaaten ein Instrumentarium an die Hand zu geben, um rechtliche und administrative Hindernisse, die der Durchführung grenzübergreifender Projekte (Investitionen oder Dienstleistungen) entgegenstehen, beseitigen zu können. Die Verhandlungen laufen noch.</li> </ul>
10	<p><b>Dokumentation der grenzübergreifenden Interaktion für eine fundierte Entscheidungsfindung</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wurde ein <b>Pilotprojekt</b> mit statistischen Ämtern umgesetzt, um die besten Verfahren für die Erfassung der grenzübergreifenden Pendlerströme in der gesamten EU zu ermitteln, wobei vielversprechende Fortschritte bei der Nutzung von Verwaltungsdaten und Massendaten erzielt wurden. Ein Folgeprojekt ist in Vorbereitung.</li> <li>• Die Europäische Kommission hat die Einrichtung eines <b>Netzwerks grenzübergreifender Statistikämter und regionaler Datenportale</b> unterstützt, in dem bewährte Verfahren zur Sammlung von Daten in Grenzregionen untersucht werden. Das Netzwerk konzentriert sich derzeit auf die Gewinnung von Daten zum grenzüberschreitenden Pendeln.</li> <li>• Auf der Grundlage dieser Zusammenarbeit veröffentlichte Eurostat überarbeitete regionale Datensätze aus der Arbeitskräfteerhebung, die genauere Informationen über den grenzübergreifenden Arbeitsmarkt liefern. Eurostat wird die Erhebungen zur Zahl der Grenzgänger/innen auf der Grundlage von Verwaltungsdaten weiter unterstützen.</li> <li>• Die Kommission unterstützt eine erweiterte Analyse regionaler Arbeitsmarktdaten mit Schwerpunkt auf der gesamten Grenzregion, um den Mitgliedstaaten Informationen über Fälle zur Verfügung zu stellen, in denen das grenzüberschreitende Pendeln das Potenzial hat, Ungleichgewichte auf den Märkten auszugleichen.</li> </ul>