



GROUPE DE TRAVAIL FRANCO-ALLEMAND



Deutscher Bundestag

Deutsch-Französische Arbeitsgruppe

#1

GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER / POSITION COMMUNE

## **Pour un approfondissement de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne**

Dans la résolution commune du 22 janvier 2018, les députés du Bundestag allemand et de l'Assemblée nationale se sont prononcés en faveur de l'élaboration d'un nouveau Traité de l'Élysée. L'approfondissement de la coopération transfrontalière doit, à cette occasion, être au cœur du nouveau traité d'amitié entre l'Allemagne et la France (document du Bundestag n° 19/440).

Le Bundestag allemand et l'Assemblée nationale ont mis sur pied un groupe de travail franco-allemand, composé de 18 membres : neuf députés du Bundestag allemand et neuf députés de l'Assemblée nationale. Ce groupe de travail franco-allemand doit, d'une part, élaborer un Accord parlementaire franco-allemand et, d'autre part, collaborer avec les gouvernements à la rédaction d'un nouveau Traité de l'Élysée.

## **Für eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland**

In der gemeinsamen Resolution vom 22. Januar 2018 haben sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Assemblée nationale für die Erarbeitung eines neuen Elysée-Vertrags ausgesprochen. Die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit soll dabei ein Herzstück des neuen Freundschaftsvertrags zwischen Deutschland und Frankreich sein (Bundestagsdrucksache Nr. 19/440).

Der Deutsche Bundestag und die Assemblée nationale haben eine Deutsch-Französische Arbeitsgruppe eingesetzt, die aus 18 Mitgliedern besteht, neun Abgeordnete des Deutschen Bundestages und neun Abgeordnete der französischen Nationalversammlung. Die Deutsch-Französische Arbeitsgruppe soll einerseits ein Deutsch-Französisches Parlamentsabkommen erarbeiten und andererseits mit den

Le 17 mai 2018, le groupe de travail procède à Berlin à l'audition de plusieurs représentants de groupes d'intérêt issus de la société civile, d'Allemagne et de France. L'objectif de cette audition est de recenser des propositions pour ce nouveau traité. Une autre audition, prévue mi-juillet 2018, à Strasbourg, sera consacrée notamment aux questions de la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France.

Par ce premier document de position, le groupe de travail franco-allemand voudrait dès aujourd'hui mettre en avant et concrétiser la demande, contenue dans la résolution du 22 janvier 2018, d'approfondissement de la coopération transfrontalière. Les mesures qu'il envisage poursuivent toutes un objectif commun : éliminer les obstacles, construire des ponts, faciliter le quotidien – et, ce faisant, rapprocher les gens dans les régions frontalières.

En effet, ces régions sont le lieu où l'échange franco-allemand se pratique et où les défis concrets du vivre ensemble sont posés. Dans le même temps, les régions frontalières sont un baromètre de la coopération entre la France et l'Allemagne, et un espace d'expérience pour de multiples projets bilatéraux de rapprocher nos deux pays et nos sociétés civiles. Les attentes des citoyens envers une bonne collaboration dans l'espace frontalier entre l'Allemagne et la France sont élevées. Cependant, la réalité du terrain ne correspond pas aux attentes légitimes des populations.

Malgré divers mécanismes de coopération dans les territoires frontaliers franco-allemands, des barrières bureaucratiques importantes subsistent, qui entravent une intégration plus poussée. En matière de réalisation de projets transfrontaliers, il existe de nombreux obstacles, dus notamment à des législations nationales divergentes et

Regierungen bei der Erarbeitung eines neuen Elysée-Vertrags zusammenarbeiten. Am 17. Mai 2018 führt die Arbeitsgruppe in Berlin eine Anhörung ausgewählter Interessensvertreter aus der Zivilgesellschaft aus Deutschland und Frankreich durch. Ziel ist es, Impulse für den neuen Vertrag aufzunehmen. Eine weitere Anhörung ist Mitte Juli 2018 in Straßburg speziell zu den Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich geplant.

Mit diesem ersten Positionspapier möchte die Deutsch-Französische Arbeitsgruppe schon heute der Forderung aus der Resolution vom 22. Januar 2018 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Nachdruck verleihen und diese konkretisieren. Die Maßnahmen verfolgen allesamt ein gemeinsames Ziel: Hürden beseitigen, Brücken bauen, den Alltag erleichtern - und damit die Menschen in den Grenzregionen näher zusammenbringen.

Denn diese Regionen sind der Ort, an dem deutsch-französischer Austausch gelebt wird und in dem sich konkrete Herausforderungen des Zusammenlebens stellen. Gleichzeitig sind die Grenzregionen Gradmesser für die funktionierende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland und Entwicklungsraum für vielzählige bilaterale Projekte zur Annäherung unserer beiden Länder und Zivilgesellschaften. Die Erwartungen der Menschen an eine gute Zusammenarbeit im Grenzraum zwischen Deutschland und Frankreich sind hoch. Allerdings hinkt die Realität vor Ort diesen berechtigten Erwartungen deutlich hinterher.

Trotz vielfältiger Kooperationsmechanismen im deutsch-französischen Grenzraum bestehen weiterhin hohe bürokratische Hürden, die eine stärkere Integration erschweren. Bei der Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten gibt es vielfältige Hindernisse, nicht zuletzt aufgrund abweichender nationaler Rechtsvorschriften und

une pratique différente des autorités en matière d'autorisations. Les organismes transfrontaliers existants sont aux limites de leur capacité d'action car, d'une part, ils doivent garantir la participation de multiples intervenants à différents échelons de l'administration, et d'autre part, il leur manque une pratique administrative harmonisée, ainsi que les nécessaires marges de manœuvre juridiques. Pour les citoyennes et les citoyens des deux côtés de la frontière, et particulièrement pour les travailleuses et les travailleurs transfrontaliers, cela entraîne des difficultés considérables dans leur quotidien.

Nous devons donc trouver ensemble des solutions politiques et administratives aux problèmes rencontrés dans la coopération transfrontalière et dans la réalité quotidienne des citoyens. Cela concerne en particulier les domaines suivants :

- la reconnaissance réciproque des diplômes et qualifications scolaires, professionnels et universitaires,
- la formation professionnelle,
- l'apprentissage de la langue du partenaire,
- les échanges de personnels dans les crèches et les écoles,
- les services de l'emploi et l'engagement pour des normes sociales communes, mais aussi la possibilité de recourir sans difficultés aux prestations médicales dans le pays voisin,
- la fourniture de services et la vente de produits régionaux de part et d'autre de la frontière – sans dumping social ou réglementaire, mais aussi sans obstacles additionnels,
- la sécurité intérieure – sont notamment nécessaires un meilleur échange de données et une coopération étroite entre la police fédérale allemande et la Police nationale,
- la couverture des réseaux de téléphonie mobile,
- le développement intégré des infrastructures de transport grâce à une planification conjointe.

behördlicher Genehmigungspraxis. Die bestehenden grenzüberschreitenden Gremien stoßen an ihre Handlungsgrenzen, weil sie einerseits die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Verwaltungsebenen gewährleisten müssen und andererseits eine einheitliche Verwaltungspraxis sowie die erforderlichen rechtlichen Bewegungsspielräume fehlen. Für die Bürgerinnen und Bürger auf beiden Seiten der Grenze, insbesondere für die Grenzgängerinnen und Grenzgänger, führt das zu erheblichen Schwierigkeiten in ihrem Alltag.

Ziel muss es also sein, gemeinsam politische und administrative Lösungen für die Probleme zu finden, die sich aus grenznaher Kooperation und der Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger ergeben. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche:

- die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen aus dem schulischen, berufsbildenden und akademischen Bereich,
- die Berufsbildung,
- das Erlernen der jeweiligen Nachbarsprache,
- den Austausch von Personal in Kindertagesstätten und Schulen,
- die Arbeitsvermittlung und das Eintreten für gemeinsame soziale Standards sowie die unkomplizierte Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen im Nachbarland,
- die Erbringung von Dienstleistungen und das Verkaufen regionaler Produkte auf der jeweils anderen Seite der Grenze - ohne Sozial- und Standarddumping, aber auch ohne zusätzliche Hürden.
- die Innere Sicherheit – insbesondere sind ein besserer Datenaustausch und eine enge Zusammenarbeit von Bundespolizei und Police nationale notwendig,
- die Verfügbarkeit von Mobilfunknetzen,
- das Zusammenwachsen der Verkehrsinfrastrukturen durch gemeinsame Planung.

### **Un chapitre consacré à la coopération transfrontalière dans le nouveau Traité de l'Élysée**

Le nouveau Traité de l'Élysée doit préciser en particulier comment renforcer la coordination et établir l'organisation de la collaboration franco-allemande dans l'espace frontalier, au niveau des communes et des régions. Au niveau européen également, le thème de la coopération transfrontalière est à l'ordre du jour. La Commission prépare actuellement une première ébauche de la ECBC (European Cross Border Convention, convention transfrontalière européenne), qui prévoit des régimes d'exception pour ces régions.

Le nouveau Traité de l'Élysée devrait par conséquent comprendre les éléments suivants :

1. Des compétences autonomes pour les territoires de coopération transfrontalière
  - Nous voulons renforcer des territoires institutionnalisés de coopération transfrontalière au niveau communal et régional, dont en particulier les euro-districts, en les dotant de compétences autonomes. La légitimité démocratique de toute décision des euro-districts doit être assurée.
  - Les euro-districts et les territoires de coopération similaires doivent, en tant qu'autorités de tutelle d'organismes transfrontaliers (comme les crèches ou les établissements de santé, les institutions culturelles et de formation continue, les organes dans le domaine touristique) disposer de pouvoirs décisionnels et des compétences nécessaires à la mise en œuvre de leurs décisions. Ils devraient pouvoir par exemple organiser le transport public de proximité transfrontalier – sans être privés des financements nationaux ou régionaux existant actuellement.
  - Il est nécessaire d'introduire rapidement des clauses d'exception et d'expérimentation dans le droit national des deux

### **Ein Kapitel zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im neuen Elysée-Vertrag**

Der neue Elysée-Vertrag muss insbesondere eine stärkere Koordination und Organisation der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Grenzraum auf kommunaler und regionaler Ebene festschreiben. Auch auf europäischer Ebene wird das Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit adressiert. So bereitet die EU-Kommission derzeit einen ersten Entwurf der European Cross-Border-Convention vor, die Ausnahmenregelungen für diese Regionen anvisiert.

Der neue Elysée-Vertrag sollte daher folgende Elemente beinhalten:

1. Eigenständige Kompetenzen für grenzüberschreitende Kooperationsräume
  - Wir wollen die grenzüberschreitenden institutionalisierten Kooperationsräume auf kommunaler und regionaler Ebene, insbesondere die Eurodistrikte, stärken, indem sie eigenständige Kompetenzen erhalten. Die demokratische Legitimation sämtlicher Entscheidungen der Eurodistrikte muss gewährleistet sein.
  - Die Eurodistrikte und ähnliche Kooperationsräume sollen als Träger grenzüberschreitender Einrichtungen (wie z. B. Kindertagesstätten oder Gesundheitseinrichtungen, Kultur- und Fortbildungseinrichtungen, Einrichtungen im Bereich des Tourismus) Entscheidungsbefugnisse und die zu deren Umsetzung erforderlichen Kompetenzen bekommen. Den grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehr sollten sie beispielsweise umsetzen können - ohne dass bestehende Förderungen durch die nationale oder regionale Ebene verloren gehen.
  - Es bedarf der raschen Einführung von Ausnahme- und Experimentierklauseln im jeweiligen nationalen Recht, z. B.

- pays, par exemple selon le modèle du « droit à l'expérimentation » français, ainsi qu'au niveau de l'UE.
- Trois des eurodistricts sont, juridiquement, des « Groupements européens de coopération territoriale » (GECT). Le GECT est un acquis européen et il constitue un bon cadre de coopération, qui doit absolument être étendu, et pourvu de compétences élargies. La structure française des « Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » (EPCI) offre également de bons points de repère et des structures transposables permettant d'approfondir la coopération transfrontalière. Outre ce transfert de compétences depuis le niveau communal vers le niveau « immédiatement supérieur » de l'eurodistrict, un transfert de compétences depuis le niveau national, régional et départemental vers les eurodistricts est également nécessaire, et plus urgent.
  - En particulier, les territoires de coopération institutionnalisée transfrontalière au niveau communal et régional ont besoin de leur propre budget, correctement pourvu, pour pouvoir être effectivement actifs en tant que tutelle d'organismes communs.
2. Une stratégie de long terme pour le développement des régions frontalières et un programme franco-allemand d'investissements
- Cette stratégie doit permettre d'identifier, de décider et de mettre en œuvre les projets d'utilité transfrontalière qui apportent une plus-value aux deux parties et favorisent un essor commun. Il s'agit d'une part d'investissements dans les infrastructures transfrontalières, comme les routes, les voies ferrées, les pistes cyclables, les voies fluviales et les ponts, mais aussi les connexions internet rapides, des réseaux d'énergie et des infrastructures pour la mobilité électrique. Il s'agit d'autre part de projets d'espaces natu-
- nach dem Vorbild des französischen „droit à l'expérimentation“, und auf EU-Ebene.
- Drei der Eurodistrikte sind rechtlich gesehen ein „Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ). Der EVTZ ist eine europäische Errungenschaft und bildet einen guten Rahmen für die Kooperation, der unbedingt ausgebaut und mit erweiterten Kompetenzen versehen werden muss. Die französische Struktur der „Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre“ (EPCI) bietet ebenfalls gute Anknüpfungspunkte und übertragbare Strukturen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu vertiefen. Neben dieser Verlagerung von kommunalen Zuständigkeiten auf die „nächsthöhere“ Eurodistrikt-Ebene ist zusätzlich und vordringlicher eine Verlagerung von Kompetenzen von Bundes- und Landesebene auf die Eurodistrikte erforderlich.
  - Insbesondere benötigen die grenzüberschreitenden institutionalisierten Kooperationsräume auf kommunaler und regionaler Ebene ein eigenes, relevantes Budget, um tatsächlich als Träger von gemeinsamen Einrichtungen aktiv werden zu können.
2. Eine langfristige Strategie zur Entwicklung der Grenzregionen und ein deutsch-französisches Investitionsprogramm
- Diese Strategie muss ermöglichen, dass Projekte mit grenzüberschreitendem Nutzen identifiziert, entschieden und umgesetzt werden, die einen Mehrwert für beide Seiten haben und das Zusammenwachsen fördern. Einerseits geht es dabei um Investitionen in grenzüberschreitende Infrastruktur. Das gilt für Straßen, Schienen, Fahrradwege, Wasserstraßen und Brücken genauso wie für schnelle Internetleitungen, Energienetze und Infrastruktur für Elektromobilität. Andererseits geht es um Projekte wie grenzüber-

rels et de loisirs transfrontaliers, ou du développement de d'instruments communs pour la protection contre les crues du Rhin.

- Le « petit trafic transfrontalier » entre l'Allemagne et la France apporte une contribution essentielle au vivre-ensemble dans l'espace frontalier, notamment dans les régions rurales, et permet aux travailleurs frontaliers, aux prestataires de services et aux touristes d'aller rapidement d'un pays à l'autre. Il est donc demandé de mettre en place un programme d'investissement franco-allemand pour les communes et les régions, afin de promouvoir le maintien et la remise en état de ces voies de circulation, s'agissant notamment des petits passages frontaliers désaffectés.
- La création de l'espace Schengen a entraîné la suppression des contrôles aux frontières entre l'Allemagne et la France. Il est nécessaire à présent d'éliminer les barrières et obstacles concrets et de promouvoir le développement coordonné des régions. Pour cela, il faut de la volonté politique, il faut simplifier les règles et il faut un programme franco-allemand commun d'investissements pour les régions frontalières.
- La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessite un processus de décision efficace, où soient incluses les instances parlementaires pertinentes et la société civile, tout en avançant rapidement.
- L'échelon gouvernemental devrait avoir la maîtrise de l'élaboration de cette stratégie, en concertation avec les collectivités territoriales et, avant tout, les échelons communaux et régionaux concernés.

### 3. Renforcement des organismes bilatéraux et trilatéraux de la coopération transfrontalière

- Un groupe de travail transfrontalier composé de personnalités de haut niveau doit être mis en place. Il ne de-

schreitende Natur und Naherholungsräume oder auch gemeinsame Konzepte für den Hochwasserschutz am Rhein.

- Der „kleine Grenzverkehr“ zwischen Deutschland und Frankreich leistet einen wesentlichen Beitrag zum grenzüberschreitenden Miteinander; dies betrifft insbesondere den ländlichen Raum und bietet Pendlern, Dienstleistern und Touristen den schnellen Grenzverkehr. Daher wird gefordert, ein deutsch-französisches Investitionsprogramm für Kommunen und Regionen zu schaffen, um den Erhalt und die Instandsetzung der Verkehrswege zu fördern, insbesondere für die nichtgewidmeten kleinen Grenzübergänge.
- Mit dem Schengen-Raum wurden Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich abgeschafft. Jetzt gilt es, die tatsächlichen Hürden und Barrieren aufzuheben und das Zusammenwachsen der Regionen zu fördern. Dazu braucht es den politischen Willen, die Vereinfachung von Regelungen und ein gemeinsames deutsch-französisches Investitionsprogramm für die Grenzregionen.
- Zur Umsetzung bedarf es eines effektiven Entscheidungsprozesses, in dem die relevanten parlamentarischen Ebenen genauso wie die Zivilgesellschaft eingebunden sind und der dennoch zügig verläuft.
- Die Strategie sollte federführend auf Regierungsebene in Abstimmung mit den Bundesländern sowie vor allem den betroffenen kommunalen und regionalen Ebenen ausgearbeitet werden.

### 3. Stärkung der bi- und trilateralen Gremien der grenzüberschreitende Zusammenarbeit

- Es muss eine hochrangige grenzüberschreitende Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Diese sollte nicht in Konkurrenz

vrait pas se trouver en concurrence avec les institutions existantes, telles que la « Conférence du Rhin supérieur », trilatérale (Allemagne, France, Suisse), ou le « Dialogue Allemagne-France sur la coopération transfrontalière », bilatéral, mais devrait soutenir leurs activités.

- Ce groupe de travail doit avoir un ancrage local et régional, mais aussi national.
- Il s'emploiera activement à remédier aux points d'achoppement entre systèmes juridiques, qui ralentissent la mise en œuvre de projets transfrontaliers et créent des problèmes dans le quotidien des travailleurs frontaliers, et il s'engagera au niveau national et au niveau local pour rapprocher les deux ordres juridiques et leur mise en application. Il peut s'inspirer de l'exemple existant de la « Task Force Frontaliers » (TFF) de la Grande Région, dans le sens de la communication COM(2017) 534 (« Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne ») de la Commission européenne. On trouve des exemples de différences entre systèmes juridiques depuis les procédures relatives aux attestations de sécurité sociale jusqu'aux dispositions en matière d'hygiène.
- Le groupe de travail devrait en outre se saisir de l'application dans le contexte franco-allemand de l'ECBC (European Cross Border Convention, convention transfrontalière européenne), instrument juridique de l'UE actuellement en cours d'élaboration.

4. Participation des représentants des régions frontalières dans les instances de décision suprarégionales

- Le groupe de travail mentionné ci-dessus et les représentants des régions frontalières doivent contribuer aux conseils des ministres franco-allemands.
- Les bassins transfrontaliers doivent participer comme tels à la préparation des sessions plénières du Comité des

zu bestehenden Institutionen, wie der trilateralen „Oberrhein-Konferenz“ (Deutschland, Frankreich, Schweiz) oder dem bilateralen „Dialog Deutschland-Frankreich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ stehen, sondern deren Aktivitäten stützen.

- Diese Arbeitsgruppe muss sowohl lokal und regional als auch national verankert sein.
- Sie beschäftigt sich aktiv mit der Auflösung von rechtlichen Disharmonien, die die Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten lähmen und im Alltag der Grenzgängerinnen und Grenzgänger Probleme schaffen und setzt sich auf nationaler Ebene und auf der Ebene der Länder dafür ein, die beiden Rechtsordnungen und administrative Umsetzungen einander anzunähern. Sie kann sich dabei an dem Vorbild der bestehenden „Task Force Grenzgänger der Großregion“ (TFG im Sinne der EU-Kommission (Mitteilung KOM 534/2017) orientieren. Beispiele für Disharmonien reichen vom Umgang mit Sozialversicherungsausweisen bis zu Hygienevorschriften.
- Die Arbeitsgruppe sollte sich darüber hinaus auch mit der Umsetzung des in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsinstruments ECBE (European Cross-Border Convention) im deutsch-französischen Kontext befassen.

4. Einbindung der Vertreter der Grenzregionen in überregionale Entscheidungsgremien

- Die oben genannte Arbeitsgruppe und die Vertreter der Grenzregionen sollen an den Deutsch-Französischen Ministerräten mitwirken.
- Die grenzüberschreitenden Einzugsbereiche sollen an der Vorbereitung der Voll-

Régions à Bruxelles, et y représenter leurs intérêts communs.

- De plus, les « Conférences sur la coopération transfrontalière », tenues annuellement depuis 2013, devraient être renforcées et soutenues afin de discuter de la collaboration transfrontalière et d'élaborer des stratégies et projets communs avec les acteurs politiques et les acteurs de la société civile pertinents.
5. Évaluation différenciée de l'impact des lois
- S'agissant des projets législatifs qui touchent aux relations transfrontalières, leurs conséquences éventuelles pour les régions frontalières devraient faire l'objet d'une analyse systématique et différenciée, dans les deux pays.

**BERLIN, LE 17 MAI 2018**

versammlungen des Ausschusses der Regionen in Brüssel teilnehmen und dort ihre gemeinsamen Interessen vertreten.

- Darüber hinaus müssen regelmäßig die seit 2013 jährlich stattfindenden sog. „Grenzraum-Konferenzen“ ausgebaut und gefördert werden, um den mit relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren der verschiedenen Ebenen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu diskutieren und gemeinsame Projekte und Strategien auszuarbeiten.
5. Differenzierte Gesetzesfolgenabschätzung
- Bei Gesetzesvorhaben, die die grenzüberschreitenden Beziehungen tangieren, sollten in beiden Ländern die möglichen Folgen für die grenznahen Regionen systematisch und differenziert untersucht werden.

**BERLIN, DEN 17. MAI 2018**