

Abschlussbericht der deutsch-dänischen Arbeitsgruppe für verstärkte Zusammenarbeit in der Grenzregion

1. Einleitung

Die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu Hindernissen für grenzüberschreitende Mobilität wurde 2022 im von der deutschen Außenministerin und dem dänischen Außenminister unterzeichneten **Gemeinsamen Aktionsplan für die künftige deutsch-dänische Zusammenarbeit** vereinbart. Die Arbeitsgruppe trat im April 2023 in Flensburg zum ersten Mal zusammen, um die drängendsten Hindernisse zu identifizieren, und entschied, sich in thematische Untergruppen aufzuteilen, um sich jeweils auf Lösungen für eine Reihe von Problemen in einem bestimmten Themengebiet zu konzentrieren. Im November 2023 traf sich die Arbeitsgruppe in Kopenhagen zum zweiten Mal, um die Fortschritte zu bewerten, und beschloss, dass für die Arbeit in den Untergruppen noch zusätzliche Zeit erforderlich sei. Die dritte und letzte Plenumsitzung der Arbeitsgruppe fand im Mai 2024 in Kiel statt. Im vorliegenden Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse und Lösungsmöglichkeiten dargestellt, die die Gruppe erarbeitet hat; er spiegelt nicht die Sichtweise der Regierung von Dänemark, Deutschland oder Schleswig-Holstein wider.

Teilnehmende der Arbeitsgruppe waren vor allem lokale und regionale Akteure, die ihre Mitarbeit angeboten hatten. Den Vorsitz übernahmen jeweils eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der beiden Außenministerien in Kopenhagen und Berlin sowie der Staatskanzlei in Kiel. Die Sekretariatsarbeit sowie der Kontakt zu den zuständigen Behörden erfolgte über die entsprechenden Länderreferate in den Außenministerien sowie die beiden Botschaften in Kopenhagen und Berlin.

Die Arbeit der Gruppe konzentrierte sich auf die Themenbereiche **1. Bildung und Kultur, 2. soziale Sicherheit und Digitalisierung, sowie 3. Steuern und Unternehmertum**. Obwohl einige Hindernisse beseitigt werden konnten, erfordert die Lösung anderer Probleme weitere Arbeit, und neue Themen kamen hinzu. Während der hochrangigen Konferenz *“EU Cross-border Cooperation in Practice”* zeigte sich, dass viele der in der deutsch-dänischen Grenzregion identifizierten Hindernisse auch in anderen europäischen Grenzregionen bestehen.

Eine enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist von allergrößter Bedeutung. Grenzregionen festigen und fördern enge bilaterale Beziehungen und bereichern unsere Länder kulturell und wirtschaftlich. An Grenzen treffen Rechtssysteme aufeinander: Einige Regeln sind gleich, zum Beispiel, wenn sie auf europäische Gesetze und Absprachen zurückgehen; andere unterscheiden sich. Diesen Herausforderungen kann an erster Stelle durch Informationsaustausch und Koordinierung der relevanten Akteure begegnet werden.

2. Ergebnisse der thematischen Untergruppen

a) Bildung und Kultur

Die Gruppe konzentrierte sich in ihrer Arbeit auf sieben Hindernisse und erörterte diese mit den zuständigen Behörden. Zwei der Hindernisse können als „beseitigt“, zwei als „nicht beseitigt“ und drei als „noch offen“ eingestuft werden.

Hindernisse in Zusammenhang mit dem **grenzüberschreitenden Besuch von Vorschule und Schule**: Fälle, bei denen in Dänemark lebenden Kindern der Besuch von Vorschule und Schule in Deutschland verwehrt wurde, wurden vom Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein geprüft. Eine Regelung bezüglich des Besuchs der Vorschule wurde durch die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes (März 2024)

gefunden. Im Fall des Schulbesuchs wird das Ministerium zulassen, dass in Dänemark lebende Kinder mit mindestens einem in Deutschland arbeitenden Elternteil öffentliche Schulen sowie die Schulen der dänischen Minderheit besuchen, obwohl es keine rechtliche Verpflichtung dazu gibt.

Die grenzüberschreitende Anerkennung von Ausbildungen für Erzieher und Altenpfleger bleibt ein Hindernis für Leben und Arbeiten in der Grenzregion. Diese Bereiche werden nicht von der EU-Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen abgedeckt. Eine Lösung könnte sein, die nationalen Rechtsvorschriften zu ändern. Da dies in naher Zukunft unwahrscheinlich scheint, schlägt die Arbeitsgruppe eine Lösungsmöglichkeit vor, dass die einschlägigen Ausbildungseinrichtungen (gemeinsam) versuchen sollten, Elemente in den Lehrplänen anzupassen, die der gegenseitigen Anerkennung im Weg stehen.

Ein anderes noch nicht beseitigtes Hindernis betrifft die Grenzgänger, deren Arbeitgeber die Möglichkeit des Erwerbs eines **LKW- oder Busführerscheins** anbieten: Die Zuständigkeit für die Ausstellung von Führerscheinen liegt nach EU-Recht ausschließlich beim Wohnsitzland. Die Arbeitsgruppe weist auf eine mögliche Lösung hin, die in der gegenseitigen Anerkennung von sowohl Ausbildung als auch Prüfung liegt, wobei die Fahrerlaubnis nach wie vor von der Behörde des Wohnsitzlandes ausgestellt würde.

Die Arbeitsgruppe unterstreicht grundsätzlich den großen Wert der Ausweitung **grenzüberschreitender Berufsausbildungen und Praktikummöglichkeiten**. Nach dem Beispiel des gemeinsamen International-Management-Studiengangs der *Syddansk Universitet* und der *Europa-Universität Flensburg* möchte die Arbeitsgruppe Universitäten ermutigen, **grenzüberschreitende Studienprogramme** zu entwickeln. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hochschulbereich sollte durch Verbesserungen beim öffentlichen Personennahverkehr und die Verringerung regulatorischer Hürden erleichtert werden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, Universitäten auf beiden Seiten der Grenze bei der Ausarbeitung von Vorschriften des Hochschulrechts zu konsultieren. Schließlich ermutigt die Arbeitsgruppe zur **Ausweitung der Finanzierung für neue Schulpartnerschaften auf andere Schultypen**.

b) Soziale Sicherheit und Digitalisierung

Die Arbeitsgruppe arbeitete zu 35 Hindernissen in Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit, da oft widersprüchliche Vorschriften Grenzgänger benachteiligen. Drei weitere Hindernisse fallen in die Kategorie Digitalisierung. Sechs der Probleme erhalten den Status „gelöst“; 24 werden als „in Arbeit oder europäische Lösung erforderlich“ gekennzeichnet und vier werden als „keine Maßnahmen erforderlich/Problem scheint derzeit nicht lösbar“ eingestuft.

Die gelösten **Probleme betreffen Kindergeld und Renten sowie Hindernisse, die die Freizügigkeit von Arbeitnehmern einschränken**. Ein Beispiel ist die Umsetzung der EU-Richtlinie **2014/54/EU** zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern. Deutschland hat eine Regierungsstelle eingerichtet („Gleichbehandlungsstelle EU-Arbeitnehmer beim Bundeskanzleramt“), während Dänemark die sich aus der Richtlinie ergebenden Aufgaben bereits existierenden Behörden übertragen hat.

Schwierige Themen, die als „in Arbeit“ eingestuft wurden, umfassen die Nichtgewährung von dänischen Steuervergünstigungen für Zahlungen an deutsche Rentenversicherungsträger, Nachteile für Grenzgänger bei der dänischen Berechnung staatlicher Renten sowie die Nichtanerkennung von Bezugszeiten dänischen Krankengeldes als Beschäftigungszeit für die Berechnung des deutschen Arbeitslosengelds. Weitere Hindernisse ergeben sich aus **widersprüchlichen Rechtsvorschriften**, die die Anmeldung eines Wohnsitzes in Dänemark für deutsche Bürger verhindern, und **komplizierten und langwierigen** Antragsverfahren für Kindergeld sowie Studienhilfe für Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil in Dänemark arbeitet. Zudem gibt es eine Reihe von Bereichen, in denen **zentrale administrative und rechtliche**

Fragen und/oder Fragen in Zusammenhang mit Versicherungen noch beantwortet werden müssen. Diese umfassen das Antragsverfahren für den Antrag U1 im Fall von Arbeitslosigkeit, die private Krankenversicherung deutscher Grenzgänger, die in Dänemark leben, Probleme für Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch die Zunahme der Arbeit im Homeoffice, sowie die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung als Maßnahme zur Integration in den Arbeitsmarkt. Im Fall von Krankheit oder der Erkrankung des Kindes müssen in Dänemark lebende Grenzgänger in Deutschland eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vorlegen, die sie von dänischen Ärzten nicht bekommen, es sei denn, sie bezahlen dafür privat. Und schließlich ist eine verbesserte **Information** über das Thema Elterngeld nötig. **In allen diesen Bereichen sind die zuständigen Behörden kontaktiert worden und es findet ein Austausch dazu statt.**

Unterschiede in den sozialen Systemen beider Länder stellen eine Herausforderung für die in der Grenzregion lebenden Menschen dar und verursachen sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zusätzliche Arbeit, da das dänische Sozialversicherungssystem steuerfinanziert ist, während das deutsche System durch private Beiträge finanziert wird. Die Arbeitsgruppe empfiehlt einen **kooperativen Ansatz zur Vereinfachung** der Frage, welches Ländersystem anzuwenden ist. **Erforderlich sind pragmatische Maßnahmen in beiden Ländern und eine bessere Information der Betroffenen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Grenzregionen im Prozess der Erarbeitung von Gesetzen zu konsultieren, die Grenzgänger betreffen.**

c) Steuern und Unternehmertum

Negative Auswirkungen und Einschränkungen in den Bereichen Steuern und Unternehmertum ergeben sich häufig aus Unterschieden in den Begriffsdefinitionen, die zu Verstößen gegen die jeweiligen Rechtsvorschriften führen können. Die Arbeitsgruppe identifizierte zwölf Probleme im Zusammenhang mit Steuervorschriften, Bestimmungen zu Rente, Vorschriften zu Homeoffice u.a.; keines davon kann im Moment als „gelöst“ betrachtet werden.

Die drei Themenbereiche, bei denen die meisten Fortschritte erzielt werden konnten, betreffen die Zuweisung aller erforderlichen Steuernummern für die Gründung von Unternehmen in Deutschland, die Anmeldung entsandter Arbeitnehmer in Dänemark (Register of Foreign Service Providers, RUT) und die Buchführungssysteme, die Unternehmen für die Übermittlung an die Finanzbehörden nutzen. Die strengen deutschen Vorschriften im Bereich der Buchhaltung sind nicht kompatibel mit dem flexibleren dänischen Buchhaltungssystem. Zudem muss die Verwendung ausländischer Buchhaltungssysteme in Dänemark genehmigt werden. Entsprechend muss ein Unternehmen, das sich auf dem jeweils anderen Markt etablieren möchte, getrennte Buchhaltungskonten führen, was eine erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung darstellt. **Die grenzüberschreitende Standardisierung der Vorschriften, eine einheitlichere Umsetzung der EU-Vorschriften und die Harmonisierung der bürokratischen Verfahren wären sehr nützlich, um diese Hindernisse für das grenzüberschreitende Unternehmertum zu beseitigen.**

Es wäre hilfreich, wenn **beide Länder Maßnahmen zur Verringerung der Bürokratie, Vereinfachung administrativer Verfahren, Standardisierung bestimmter Vorschriften und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien** umsetzen würden, um diese Probleme zu lösen, die das wirtschaftliche Wachstum in den Grenzregionen behindern.

3. **Schlussfolgerungen und Ausblick**

Die Hürden für die grenzüberschreitende Mobilität, von denen einige zuvor beschrieben wurden, stellen ein beträchtliches Hindernis für Personen und Familien dar, die in unserer Grenzregion leben, und behindern die wirtschaftliche Entwicklung. Zudem stehen sie im Widerspruch zum Versprechen der europäischen Integration, die Barrieren zu beseitigen, die Grenzen früher immer

darstellten. Die Beseitigung dieser Hindernisse bietet die Chance, unsere Grenzregionen zum Musterbeispiel der europäischen Idee werden zu lassen. Von einer weiteren Integration der beiden Arbeitsmärkte werden die schätzungsweise 15.000 Grenzgänger profitieren, die die dänisch-deutsche Grenze überqueren, um im jeweils anderen Land zu arbeiten oder zu studieren, und deren Anzahl sich erwartbar künftig erhöhen wird. Mit dem Bau der Festen Fehmarnbeltquerung wird eine noch engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Dänemark und Deutschland sowohl möglich als auch notwendig sein.

Der Weg in die Zukunft, den diese von beiden nationalen Regierungen sowie der Regierung von Schleswig-Holstein moderierte Arbeitsgruppe vorschlägt, besteht darin, die Koordinierung und den Informationsaustausch zu Herausforderungen und möglichen Lösungen für die grenzüberschreitende Mobilität fortzusetzen. Zu diesem Zweck empfiehlt die Arbeitsgruppe die Einrichtung eines *Deutsch-Dänischen grenzüberschreitenden Gremiums* mit einem mehrjährigen Zeitrahmen und der Option der Verlängerung, wenn alle Partner zustimmen.

Die Arbeitsgruppe hat die Erfahrung gemacht, dass die Beteiligung der Außenministerien den Zugang zu den zuständigen Behörden in den Hauptstädten erleichtert. Daher sollte die künftige Arbeitsgruppe mit dem Mandat ausgestattet werden, die Koordinierung und den Informationsaustausch fortzusetzen und je nach Thema Kontakt zu den zuständigen Behörden herzustellen. Es wird nicht erwartet, dass alle grenzüberschreitenden Beschränkungen beseitigt werden. Ziel ist es vielmehr, Fortschritte zu machen und die Möglichkeiten und das Potenzial in der Region voll auszuschöpfen. Daher sollte sich die Arbeit auch weiterhin vor allem auf die Erfahrung der regionalen und lokalen Akteure stützen und Vertreterinnen und Vertreter der Außenministerien in Kopenhagen und Berlin ebenso wie der Staatskanzlei in Kiel beteiligen, um wo nötig Kontakte mit den zuständigen Behörden zu erleichtern.

4. Anhang: Überblick über die ermittelten Hindernisse

Erläuterung des Farbsystems: Rot kennzeichnet nicht beseitigte/nicht zu beseitigende Hindernisse, Orange bedeutet, dass die Lösung in der EU liegt, Gelb bedeutet, dass die Lösung noch offen oder erreichbar ist und Grün bezeichnet beseitigte Hindernisse.

Grenzüberschreitende Hindernisse, die in der Kategorie „Bildung und Kultur“ identifiziert wurden

1.	Verweigerter Kindergarten-Besuch von dänischen Grenzgängerkindern in deutschen Kindergärten	Grün
2.	Verweigerter Schul-Besuch von dänischen Grenzgängerkindern in deutschen Schulen	Grün
3.	Anerkennung von Ausbildungen für Erzieher und Altenpfleger	Gelb
4.	Führerschein/ Berufsausbildungsfrage – Erwerb als Teil der beruflichen Fortbildung.	Gelb
5.	Rückkehr zur Berufsbildung	Gelb
6.	Intensivierung der Hochschulzusammenarbeit: Öffentlicher Nahverkehr, regulatorische Hindernisse.	Gelb
7.	Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Fremdsprachenausbildung	Gelb

Grenzüberschreitende Hindernisse, die in der Kategorie „Soziale Sicherheit und Digitalisierung“ identifiziert wurden

1.	Nicht-Anerkennung der ATP als Rente der Sozialversicherung, sondern als Betriebsrente.	Orange
2.	Neue dänischen Regeln zur Berechnung der Volksrente benachteiligen Grenzpendler und wirken rückwirkend.	Orange
3.	Nicht-Anerkennung von Bezugszeiten dänischen Krankengeldes als Beschäftigungszeit für die Anspruchsberechtigung auf deutsches Arbeitslosengeld.	Orange
4.	Erlangen der Grenzgängereigenschaft durch Umzug nach Deutschland während des Bezuges von Geldleistungen aus Dänemark – nicht Anerkennung durch die Agentur für Arbeit	Rot
5.	Anmeldung des Wohnsitzes in Dänemark – Pflicht zur Vorlage einer Freizügigkeitsbescheinigung in Dänemark aber nicht in Deutschland –Widersprüchlich Gesetzgebung.	Orange
6.	Baukindergeld – Bundesinnenministerium und Kreditanstalt für Wiederaufbau verneinen Recht der Grenzgänger nach Deutschland.	Orange
7.	Kindergeld – nicht nachvollziehbare Sachbearbeitung und sehr lange Bearbeitungsdauer	Orange
8.	Kindergeld – lange Sachbearbeitungszeiten in Dänemark	Grün
9.	Mangelnde Beratung von Bürgern durch die Agentur für Arbeit bei möglichem Anspruch auf Arbeitslosengeld nach §145 SGB III	Orange
10.	Rentensachbearbeitung in Dänemark – lange Sachbearbeitungszeiten	Orange
11.	Varmecheck – dänische Energiezulage – wird nicht an Grenzgänger gezahlt.	Orange
12.	Deutsche Energiepreispauschale in Höhe von 300 EUR an Arbeitnehmer nicht an Grenzgänger gezahlt	Rot
13.	Dänische Ärzte stellen keine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung aus – Eigene Erkrankung	Orange
14.	Dänische Ärzte stellen keine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung aus bei Erkrankung des Kindes	Orange
15.	Dänemark stuft das dem Krankengeld folgende „Rehabilitierungsgeld“ als Sachleistung ein.	Orange
16.	Dänemark lehnt Gewährung des „Rehabilitierungsgeldes“ an selbständige Grenzpendler ab	Orange
17.	Agenturen für Arbeit zahlen keine vorläufigen Leistungen bei Arbeitslosigkeit	Orange
18.	Homeoffice – Probleme für Grenzpendler und ihre Arbeitgeber	Orange
19.	Das deutsche Sozialversicherungssystem ist überwiegend beitragsfinanziert, das dänische ist fast vollständig steuerfinanziert	Orange
20.	Umsetzung der Richtlinie 2014/54/EU – Stelle zur Förderung der Gleichbehandlung – mangelnde bzw. keine Umsetzung in Dänemark	Grün
21.	Dänemark verweigert steuerliche Begünstigung ausländischer Rentenversicherungen	Orange
22.	Anrechnung von Arbeitslosenversicherungszeiten in Dänemark bei Umzug, Forderung der Zwischenbeschäftigung -296-Stunden Regel	Rot
23.	Regelungen zum Kurzarbeitergeld in Deutschland bei Arbeitnehmern, deren Arbeitgeber keinen Betriebsrat in Deutschland hat	Rot

24.	Grenzstau behindert Pendler	
25.	Digitalisierung – Alternativen nicht möglich – Sprache nicht berücksichtigt	
26.	Grenzüberschreitende Arbeitsförderungsmaßnahmen – Eingliederungsmaßnahmen Betriebspraktika	
27.	Mangelndes Verständnis in Politik und Behörden – Gesetzgebung und Verwaltung- Grenzüberschreitendes wird nicht mitgedacht	
28.	Neue Verwaltungspraxis Familienversicherung bei Grenzpendlern	
29.	PD U1 Antragsverfahren – erhöhtes Aufkommen an Nachfragen ehemaliger deutscher Grenzpendler aufgrund unklarer Angaben zur zeitlichen Frist	
30.	Anrechnung Familienleistungen – Unklarheit bzgl. dänischem Pendant zu deutschem Kindergeld	
31.	Private Krankenversicherung – Deutsches Versicherungsvertragsgesetz nachteilig und uneindeutig für Grenzpendler	
32.	Kommunikationsprobleme der deutschen und dänischen Behörden zu Elterngeldleistungen	
33.	KVdR bei Rentenbezug aus Dänemark und lediglich Antragstellung in Deutschland – unklare Regelung zur Versicherung in Deutschland bei Bezug der Rente in Dänemark	
34.	Studienhilfe (SU - Statens Uddannelsesstøtte) für Grenzpendlerkinder – Schwierigkeiten beim Beantragen der SU für deutsche Kinder mit in Dänemark tätigem Elternteil	
35.	Kinderzuschlag Grenzpendler – keine Auszahlung des Kinderzuschlags für Kinder im Ausland	

Grenzüberschreitende Hindernisse, die in der Kategorie „Steuern und Unternehmertum“ identifiziert wurden

1.	Steuern auf Einkünfte aus Investitionen in Deutschland (nach Abschnitt 50c (2) Satz 1 Nr. 1)	
2.	Doppelbesteuerung von Kapitalerträgen in Deutschland	
3.	Mehrwertsteuer-Anmeldung für Unterauftragsnehmer in beiden Ländern	
4.	Unterschied zwischen „Montage“ und „Ablieferung eines hergestellten beweglichen Gegenstands“ in Deutschland führt zu Abweichungen bei der Anwendung des Verfahrens zur Verlagerung der Steuerschuldnerschaft	
5.	Dokumentationserfordernisse für Beschäftigungseinsätze in Deutschland	
6.	Arbeitgeberzuschüsse zur "Pensionsordnung" in Dänemark	
7.	Telearbeit/Homeoffice in Dänemark (Thema Nr. 18 oben)	
8.	Verwaltungsvorschriften für die Transfer-Pricing-Dokumentation in Dänemark	
9.	Rückerstattungszahlungen durch dänische Behörden	
10.	Dänische Buchführungssysteme >< deutsche Buchführungssysteme	
11.	Zuweisung aller erforderlichen Steuernummern für die Gründung von Unternehmen in Deutschland	
12.	Register der entsandten Arbeitnehmer in Dänemark (RUT-Register)	