

Herausforderungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Großregion – Standortbestimmung und Ausblick



Von René Kratz, Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA)

Einführung	2
Die Großregion im Vergleich mit anderen europäischen Metropol-/ Grenzregionen	2
<i>Die Großregion – eine polyzentrische, grenzüberschreitende Metropolregion?</i>	3
<i>Über 200.000 Grenzgänger in der Großregion</i>	4
Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Teilgebieten der Großregion	5
<i>Interviews mit über 50 Akteuren der Arbeitsvermittlung</i>	5
<i>Die Arbeitsvermittlungssysteme – zwischen staatlicher Orientierung und lokalem Pragmatismus</i>	7
<i>Die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung beruht in erster Linie auf persönlichen Beziehungen und der Arbeit des EURES Netzwerks</i>	7
<i>Bessere Information über das grenzüberschreitende Stellenangebot</i>	8
<i>Unzureichende Informationen über Arbeitskräftebedarfe</i>	9
<i>Die Ausbildung – ein wichtiger Aspekt bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Großregion</i>	9
<i>Grenzüberschreitende Arbeit ist nicht für jeden zugänglich</i>	10
<i>Der Zugang zu bestimmten Stellen wird durch fehlende Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Qualifikationen erschwert</i>	11
Fortbestehende Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität	11
<i>Die Einrichtung einer „Task Force Grenzgänger“ ab 2011</i>	12
Ausblick	12

Einführung

Die **interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA)**¹ analysiert im Auftrag des Gipfels der Großregion² den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt innerhalb dieses Kooperationsraums, der eine Kontaktzone zwischen zwei Kulturkreisen, drei Sprachen, vier Bildungssystemen und fünf Teilregionen bildet. Im Rahmen des Projekts „OPTI-MATCH“, das von der Europäischen Union und den politischen Akteuren der Großregion über das Programm „Interreg IVA Großregion“ gefördert wurde, erarbeitete das Netzwerk der Fachinstitute der IBA eine Reihe von Studien und empirischen Arbeiten.

Das Projekt verfolgte mehrere Ziele: Zunächst sollte die Stellung der Großregion im Vergleich zu anderen europäischen Metropol- und / oder Grenzregionen analysiert und anschließend die Strukturen und Prozesse der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung in ausgewählten Teilräumen mit besonderer Bedeutung für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt näher untersucht werden. Daneben wurden im Rahmen von OPTI-MATCH auch die Querschnittsthemen „Flexicurity“ und „Qualifikationsbedarfe und -entwicklungen in einem grenzüberschreitenden Umfeld“ behandelt.

Die Arbeitsmethoden stützten sich sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Ansätze, wobei empirischen Analysen (Interviews) viel Platz eingeräumt wurde. Der vorliegende Artikel fasst die verschiedenen Arbeiten und die wichtigsten Schlussfolgerungen aus dem Projekt „OPTI-MATCH“³ zusammen und skizziert wesentliche Herausforderungen und Handlungsbedarfe auf dem Arbeitsmarkt der Großregion.⁴

Die Großregion im Vergleich mit anderen europäischen Metropol-/Grenzregionen

Im März 2010 legte die Europäische Kommission ihre Vorschläge für die wirtschaftlichen und sozialen Ziele der EU in der kommenden Dekade vor. Diese „Europa 2020“⁵ benannte Strategie tritt an die Stelle der Lissabon-Strategie und zielt darauf ab, „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ auf der Grundlage einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den nationalen und europäischen Politiken zu entwickeln. Metropolen oder Metropolräume, insbesondere grenzüberschreitende⁶, sollen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ als Schlüsselregionen die Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung sein.

Im Kontext von OPTI-MATCH interessiert dabei die Frage, wie sich die Großregion hinsichtlich der wichtigsten sozioökonomischen Indikatoren im Vergleich mit anderen europäischen Grenzregionen

¹ Die aktuellen Partner des Netzwerks der Fachinstitute der IBA sind: Centre de Ressources et de Documentation des Transfrontaliers de Lorraine (CRD EURES) Lothringen und Observatoire Régional de l'Emploi, de la Formation et des Qualifications de Lorraine (OREFQ) für die Region Lothringen, INFO-Institut für Saarland und Rheinland-Pfalz (das auch die Koordination sicherstellt), Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) für Wallonien, Arbeitsgemeinschaft Deutschsprachige Gemeinschaft Belgien (DGstat) für die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens und Administration de l'emploi (ADEM) für Luxemburg.

² Seit dem 20. September 1995 (Treffen in Mondorf-les-Bains, Luxemburg) findet alle 18 Monate (ab 2011 alle 2 Jahre) der Gipfel der Exekutiven der Großregion statt. Hier treffen sich die wichtigsten politischen Verantwortlichen jeder Teilregion, um die Strategie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit festzulegen. Neben der Zusammenarbeit der Exekutiven gibt es in der Großregion andere Einrichtungen der Zusammenarbeit, insbesondere den Interregionalen Parlamentarierrat (IPR) und den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR).

³ Unter Nutzbarmachung relevanter Ergebnisse anderer Projekte (z.B. aus dem Interreg IV A-Projekt „METROBORDER“).

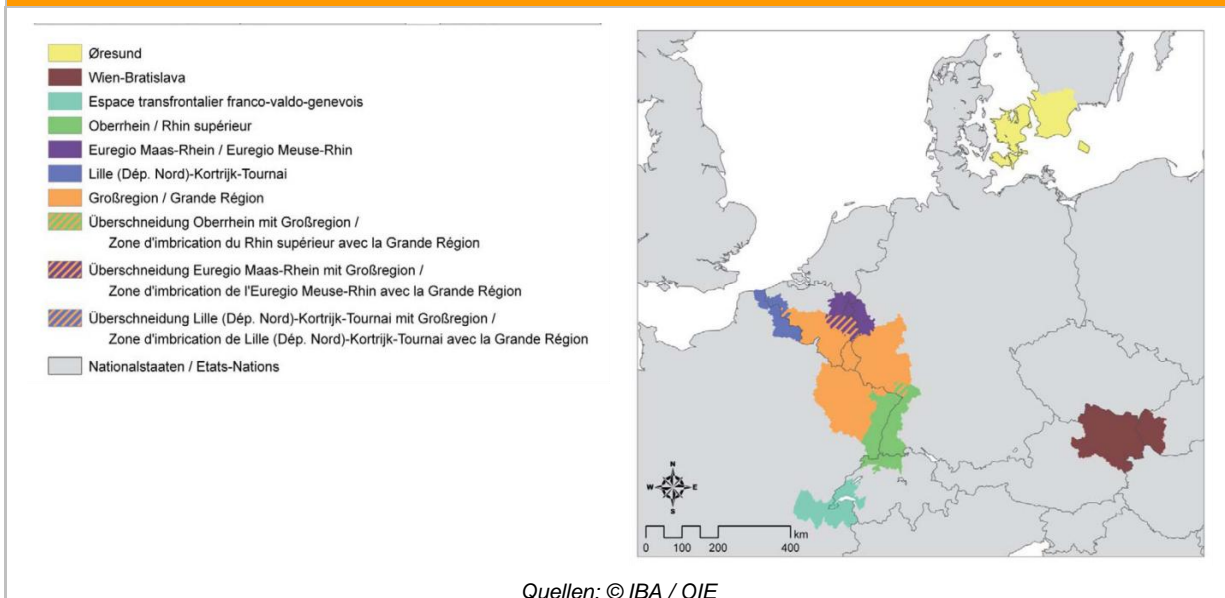
⁴ Alle Studienberichte und Dokumentationen der von der IBA während der Projektdauer organisierten Werkstattgespräche können online nachgelesen und heruntergeladen werden: <http://www.orefq.fr/rubrique.php?uid=37>

⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

⁶ Metropolraum: Diese aus dem Amerikanischen abgeleitete Bezeichnung benennt eine städtische Region im Umkreis einer oder mehrerer Städte oder städtischer Ballungsräume, die nahe beieinander liegen und deren sich einander ergänzende Aktivitäten auf eine Region oder einen regionalen Raum ausstrahlen, den sie dominieren und strukturieren.

positioniert.⁷ Diese Frage war im Übrigen einer der Schwerpunkte des Projekts METROBORDER⁸ (in Trägerschaft der Universität Luxemburg). Im Rahmen des Projekts OPTI-MATCH wurden die Stärken und Schwächen der Großregion im Vergleich mit dem Gebiet „Espace transfrontalier franco-valdo-genevois“ (dem französisch-schweizerischen Grenzraum um die Stadt Genf), der Euregio Maas-Rhein sowie den Regionen Lille-Kortrijk-Tournai, Oberrhein, Øresund und Wien-Bratislava herausgearbeitet (vgl. Karte Nr. 1).

Karte 1: Untersuchte Grenzregionen im Rahmen des Projekts OPTI-MATCH



Quellen: © IBA / OIE

Tabelle 1: Referenzdaten der ausgewählten Grenzregionen

Grenzregionen	Fläche in km ²	Bevölkerung 2006 (in Tausend)	Bevölkerungs-entwicklung 2000 bis 2006 (%)	Erwerbstätige 2006 (in Tausend)	Nominales BIP 2006 (in Mio. Euro)	BIP je Einwohner 2006 (in Euro)
Großregion / Grande Région	65 400	11 334,9	+ 1,2	4 614,0	291 903,8	25 753
Oberrhein / Rhin supérieur	21 201	5 868,1	+ 3,3	2 805,0*	169 635,0	29 908
Wien-Bratislava / Vienne-Bratislava	28 286	4 585,3	+ 3,4	2 288,3	130 152,9	28 385
Euregio Maas-Rhein / Meuse-Rhin	11 165	4 003,6	+1,7	1 518,1	97 971,9	24 471
Øresund	21 203	3 626,0	nd	1 836,1	144 068,6	39 732
Lille-Kortrijk-Tournai / Lille-Courtrai-Tournai	7 677	3 303,1	+ 0,2	1 277,3	83 764,6	25 359
Espace franco-valdo-genevois	13 645	2 360,7	+ 7,7	nv	nv	nv

Quelle: Eurostat - Berechnungen IBA / OIE - * BAK Basel Economics / Regionales Profil 2008 - nv: nicht verfügbar

Die Großregion – eine polyzentrische, grenzüberschreitende Metropolregion?

Die Großregion wird als polyzentrische, grenzüberschreitende Metropolregion mit einem zentralen Kern angesehen. Sie verfügt über eine funktionale, eine demografische und eine morphologische Polyzentralität, die sich auf Luxemburg und Saarbrücken als die beiden wichtigsten Zentren mit grenzüberschreitender Attraktivität stützt, die durch weitere Zentren von geringerer Größe (Thionville, Longwy, Trier, Arlon, Metz, Sarreguemines usw.) ergänzt werden. Mit 11,3 Millionen Einwohnern auf 65.400 km² ist die Großregion unter den untersuchten Territorien die weitaus größte und

⁷ Die Großregion im Vergleich mit anderen europäischen Metropol-/ Grenzregionen, IBA, 2010, 36 S. und Dokumentation des Werkstattgesprächs vom 21. Januar 2009 über das Thema: „Grenzräume als regionale Pole dynamischer Entwicklung im interregionalen Standortwettbewerb“ (vgl. <http://www.orefq.fr/rubrique.php?uid=37>).

⁸ Siehe zu diesem Thema: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/metroborder.html

bevölkerungsreichste Grenzregion. Sie liegt damit vor dem Oberrhein mit 5,9 Millionen Einwohnern.⁹ Das Bevölkerungswachstum ist im Vergleich mit anderen grenzüberschreitenden Räumen eher gering: Zwischen 2000 und 2006 nahm die Gesamtbevölkerung in der Großregion nur mäßig zu (in erster Linie dank leichter Wanderungsgewinne), so dass sie hinter dem „Espace transfrontalier franco-valdo-genevois“,¹⁰ der Grenzregion Wien-Bratislava (im Zentrum der Region CENTROPE)¹¹ oder der Region Oberrhein rangiert.

Über 200.000 Grenzgänger in der Großregion

Im Jahre 2006 trug die Großregion mit 292 Millionen Euro in Höhe von 2,5% zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU-27 bei, was sie in ihrer Wirtschaftskraft mit Polen gleichstellt und noch vor zahlreichen europäischen Ländern wie Griechenland, Dänemark, Irland, Finnland usw. platziert. Dieses positive Ergebnis muss jedoch hinsichtlich des Wohlfahrtsniveaus relativiert werden, das traditionell am BIP pro Einwohner oder pro Erwerbstätigem gemessen wird. So gesehen liegt die Großregion eher im Mittelfeld. Auch die Arbeitsplatzdichte bleibt insgesamt hinter der der anderen untersuchten Regionen wie auch dem europäischen Durchschnitt zurück: 2006 kamen 407 Erwerbstätige auf 1.000 Einwohner; lediglich Lille-Kortrijk-Tournai und die Euregio Maas-Rhein verzeichneten zum gleichen Zeitpunkt niedrigere Werte.

Besonders kennzeichnend für die Großregion ist jedoch das hohe Pendleraufkommen auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Die kontinuierliche Zunahme der Grenzgängerzahlen zeigt, dass nationale Grenzen immer weniger ein Hindernis für Unternehmen und Arbeitskräfte darstellen.¹² Heute verlassen mehr als 200.000 Grenzgänger ihr Land, um zu ihrem Arbeitsplatz im Nachbarstaat zu gelangen (vgl. Karte Nr. 2), und dies mit steigender Tendenz auch während der letzten Wirtschaftskrise.¹³ Die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität führt zu einer Verflechtung der Arbeitsmärkte der Teilräume der Großregion und zu einer Vielzahl von Wechselwirkungen, die Ausdruck wirtschaftlicher Ungleichgewichte, unterschiedlicher sozialer und steuerrechtlicher Behandlungen u. a. sind. Hier zeigen sich die Stärken und Schwächen der Großregion und die Komplementaritäten ihrer Teilgebiete. Vor dem Hintergrund eines verschärften wirtschaftlichen Standortwettbewerbs zwischen den Regionen spricht dies für eine weitere Intensivierung der interregionalen Zusammenarbeit, da diese zu einem Bedeutungszuwachs der Großregion auf europäischer Ebene beitragen und ihre Anziehungskraft stärken kann. Die Großregion verfügt über bedeutende Vorteile (ihre Größe, ihre geografische Lage, ihre wirtschaftliche und kulturelle Vielfalt, die Mobilität der Erwerbsbevölkerung, ihr Arbeitskräftepotenzial usw.). Doch wird ihre Entwicklung immer noch durch unterschiedliche Rechtssysteme und nationale Gesetzgebungen, durch unterschiedliche politisch-administrative Systeme oder einen Mangel an gemeinsamen, grenzüberschreitend nutzbaren Instrumenten behindert.

⁹ Quelle: Eurostat, 2006

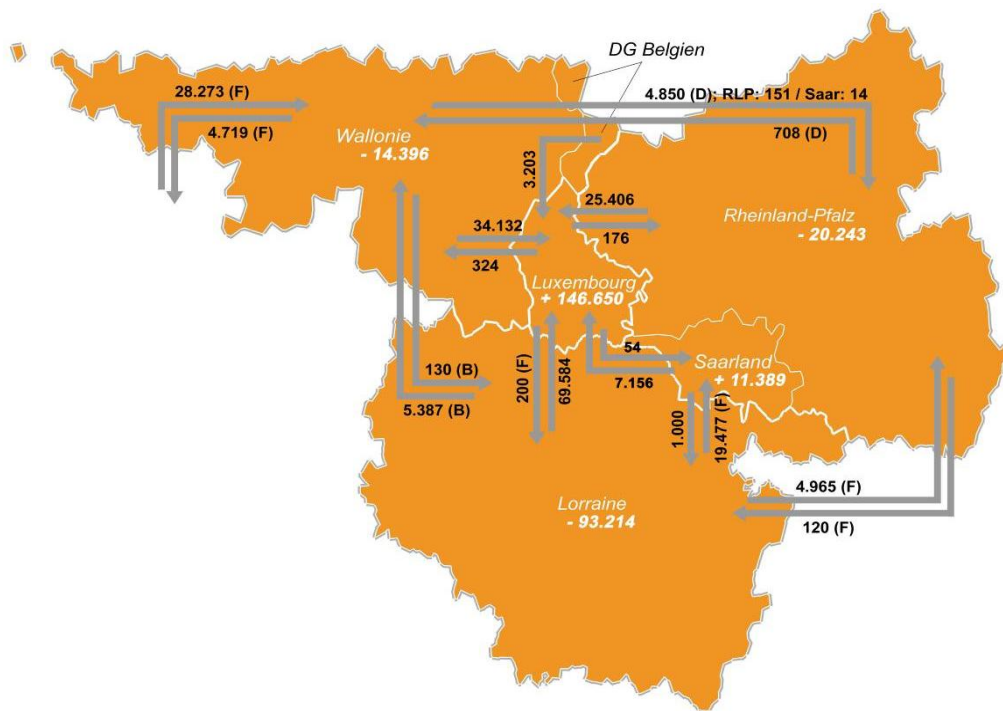
¹⁰ Genf weitete seinen Einfluss über die eigenen Kantonsgrenzen hinaus aus und entwickelte sich in den benachbarten Territorien, dem Bezirk Nyon, Pays de Gex, dem Bellegardien-Becken, dem Genevois haut-savoie, der Agglomeration Annecy, dem Bas-Chablais und dem Val d'Arve.

¹¹ Die Städte Wien und Bratislava liegen im Zentrum der Grenzregion CENTROPE, die sich aus den österreichischen Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland sowie dem Bezirk Süd-Mähren, den Bezirken Bratislava und Trnava sowie den Komitaten von Győr-Moson-Sopron und Vas zusammensetzt.

¹² Vom Stacheldraht zur Punktlinie: Grenzen vor einem human- und sozialwissenschaftlichen Hintergrund, unter der Leitung von Jean-Luc DESHAYES, Didier FRANCFORT, Presses Universitaires de Nancy, 2010, 297 S.

¹³ Die Großregion zählte Mitte 2009 203.191 Pendler, von denen 54,7% aus Lothringen stammen und 72,6% in Luxemburg arbeiten (Quelle: IBA)

Karte 2: Grenzgängerströme in der Großregion 2009



Quellen: IGSS; BA; INAMI; INSEE (Schätzungen) - © IBA / OIE

Hinweis: Die Zahlen der ein- und auspendelnden Grenzgänger in den einzelnen Regionen können nicht gegeneinander aufgerechnet werden, da das Einzugsgebiet des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes über das Gebiet der Großregion hinausreicht. Daher ist die Zahl der grenzüberschreitenden Einpendler in die Großregion höher als die Auspendlerzahlen der einzelnen Teilregionen.

Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Teilgebieten der Großregion

Einen bedeutenden Anteil des Projekts OPTI-MATCH nahmen empirische Untersuchungen in ausgewählten Gebieten auf kleinräumiger Ebene ein. Diese Teilregionen haben aufgrund einer hohen grenzüberschreitenden Dynamik eine besondere Stellung innerhalb der Großregion und profitieren in unterschiedlicher Weise vom grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Jedes dieser Gebiete weist seine eigenen spezifischen Merkmale hinsichtlich der Abstimmung von Beschäftigungsangebot und -nachfrage auf. So schwankte 2009 die registrierte Arbeitslosenquote zwischen 3,5% im Landkreis Trier-Saarburg und 10,9% in der Beschäftigungszone von Longwy. Die Arbeitsmärkte innerhalb der Teilregionen der Großregion zeichnen sich durch heterogene Gegebenheiten aus. So gibt es Gebiete, die auf der einen Seite eine hohe Arbeitslosenquote aufweisen, in denen auf der anderen Seite aber Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen herrscht. Vor allem angesichts der unterschiedlichen demografischen Entwicklungen (sehr ungünstig im Saarland und in Rheinland-Pfalz) besteht langfristig die Gefahr, dass die ungleichen regionalen Entwicklungsdynamiken zwischen den Teilgebieten zur Verschärfung des Standortwettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte (und damit um Entwicklungschancen) führen werden.

Interviews mit über 50 Akteuren der Arbeitsvermittlung

Zwecks näherer Analyse der Abläufe grenzüberschreitender Arbeitsvermittlung auf lokaler Ebene wurden Fachleute um Informationen über die Organisation der Arbeitsvermittlung, die Maßnahmen zur

Förderung der Arbeitsaufnahme und die von den Arbeitsvermittlern eingesetzten Strategien in den Gebieten Arlon in der Wallonie, Saarbrücken und Merzig im Saarland, Trier-Stadt und Trier-Saarburg in Rheinland-Pfalz sowie in den Beschäftigungszonen von Longwy und Sarreguemines in Lothringen gebeten. In Luxemburg, dem Hauptzielland der Grenzgänger in der Großregion, wurden Gespräche sowohl in Luxemburg-Stadt als auch in den grenznahen südlichen Regionen geführt. Insgesamt wurden zwischen Februar und April 2010, also während der Wirtschaftskrise,¹⁴ über 50 Akteure der Arbeitsvermittlung in Form teilstandardisierter Interviews¹⁵ befragt. 29 Gespräche wurden bei staatlichen Stellen geführt, 15 bei privaten Strukturen (wie z.B. Zeitarbeitsfirmen) und sieben bei halböffentlichen Einrichtungen. Die bei den Gesprächen gesammelten Informationen waren umfangreich und gingen oft über die reine Frage der Abstimmung von Beschäftigungsangebot und -nachfrage hinaus. Die Analyse dieses Materials ermöglichte eine erste Bestandsaufnahme und das Aufzeigen einer Reihe von Handlungsansätzen für die Akteure in den Bereichen Beschäftigung und Ausbildung.

Karte 3: Ausgewählte Gebiete im Rahmen der empirischen Phase des Projekts OPTI-MATCH

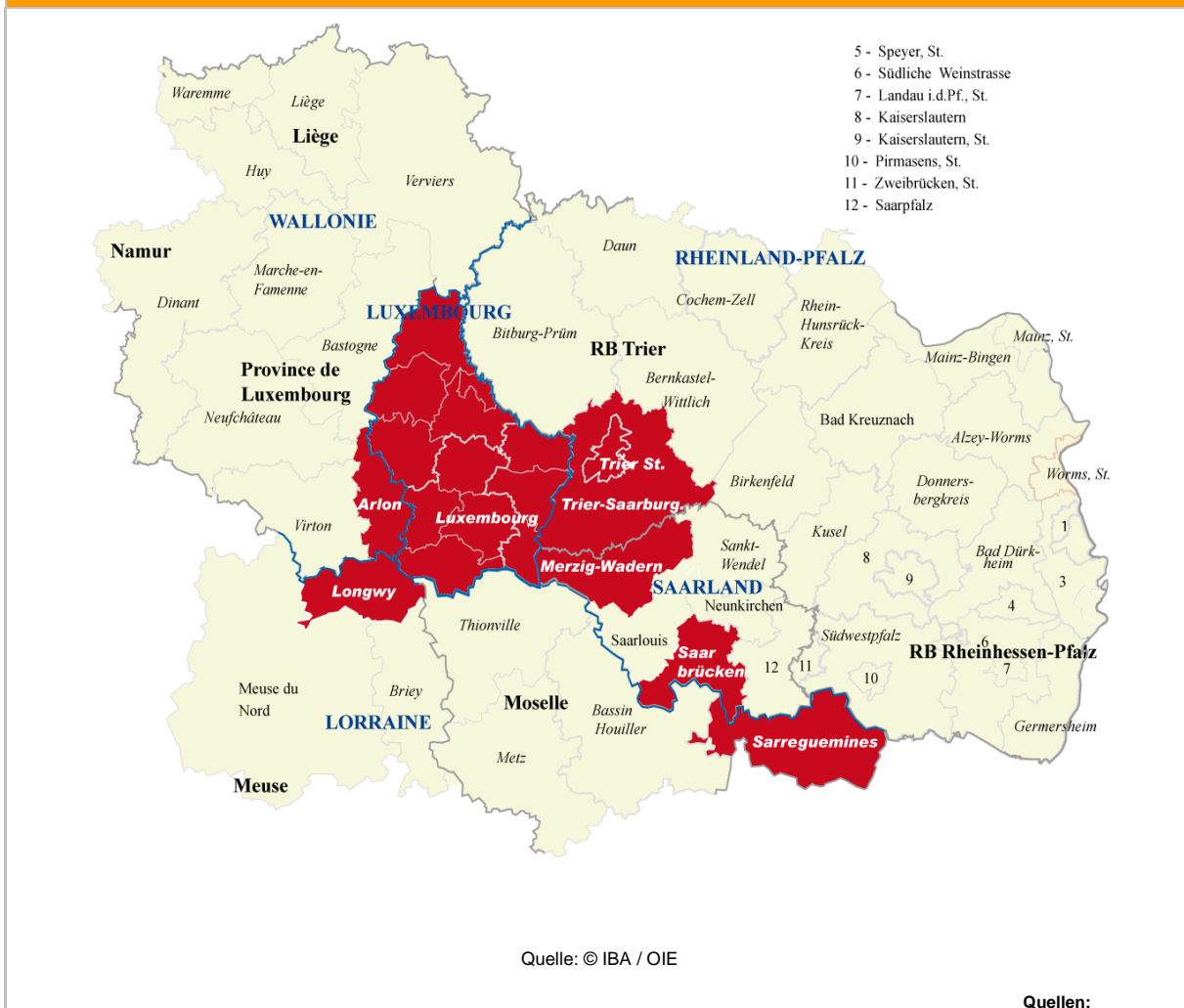


Tabelle 2: Referenzdaten der in der Großregion ausgewählten Gebiete

Gebiete	Bevölkerung 2008	Arbeitslose 2009	Arbeitslosenquote	Grenzgänger 31.03.09 Auspendler Einpender
---------	------------------	------------------	-------------------	---

¹⁴ Die sich in der gesamten Großregion durch einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit äußert unterschiedlichen Quoten je nach Gebiet.

¹⁵ Gemeinsam mit den Partnern ausgearbeiteter Leitfaden.

Quellen:

Bevölkerung
 Saarland / Rheinland-Pfalz: Periodische demografische Statistiken
 Lothringen: INSEE, Volkszählung 2006
 Luxemburg: Berechnung STATEC
 Wallonien: INS, demografische Statistiken und Volkszählung

Arbeitslose
 Saarland / Rheinland-Pfalz: Bundesagentur für Arbeit (Jahresdurchschnitt)
 Lothringen: Franz. Arbeitsamt (Pôle emploi); Rohdaten, DEFM Kategorie A,B,C (Zahl der Arbeitslosen: Jahresdurchschnitt; Arbeitslosenquote: 4. Semester)
 Luxemburg: Arbeitsverwaltung
 Wallonien: Bundesminister für Beschäftigung und Arbeit

Grenzgänger

Saarbrücken, Regionalverband	336 826	16 820	10,4	692	11 401
Merzig-Wadern, Landkreis	106 001	3 011	5,7	4 555	852
Longwy, Beschäftigungszone	84 086	4 735	10,9	14 738	nv
Sarreguemines, Beschäftigungszone	84 273	4 374	8,8	nd	nv
Luxemburg, Großherzogtum	483 799	13 228	6,8		147 245
Trier, kreisfreie Stadt	103 888	3 546	6,8	5 991	172
Trier-Saarburg, Landkreis	141 009	2 641	3,5	10 835	114
Arlon, Bezirk	56 392	2 746	10,7	12 731	nv

Die Arbeitsvermittlungssysteme – zwischen staatlicher Orientierung und lokalem Pragmatismus

Ungeachtet der grenzüberschreitenden Verflechtung der Arbeitsmärkte handeln die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen in jedem Land der Großregion im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags und konzentrieren sich bei der Vermittlung auf ihren jeweils nationalen Arbeitsmarkt. Mit Ausnahme von Luxemburg ist das Phänomen grenzüberschreitender Arbeitsmärkte aus nationaler Perspektive in allen übrigen Ländern der Großregion eher eine Randerscheinung, die im Bereich der staatlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik nur eine nachgeordnete Rolle spielt. Dies steht im Gegensatz zu der Auffassung der befragten Experten aus den Grenzgebieten der Großregion, die täglich mit den Realitäten des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts konfrontiert sind. Die Arbeitsvermittlungsstellen verfügen lokal über einen Spielraum, um die Strategien und staatlichen Instrumente mit einem gewissen Pragmatismus an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen. Die Organisation der deutschen Vermittlungsdienste scheint derzeit innerhalb der Großregion den spezifischen Herausforderungen der Arbeitsvermittlung in einem grenzüberschreitenden Kontext am besten zu entsprechen. Aber auch in Lothringen hat das französische Arbeitsamt (Pôle emploi) eine interne Arbeitsteilung etabliert, die den Anforderungen der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung entgegen kommt, indem sie die Aufgaben auf mehrere Standorte entlang der Grenzen verteilt. So verwaltet ein grenzüberschreitend arbeitendes Team (aufgeteilt zwischen den Zweigstellen in Thionville, Hayange und Longwy) die Stellenangebote aus Luxemburg.

Obwohl Bemühungen zur Anpassung der nationalen Politiken unternommen wurden, stoßen die Arbeitsvermittler bei ihrer täglichen Arbeit immer noch auf rechtlich-administrative Hindernisse: Eine gewisse institutionelle Abschottung der Arbeitsverwaltungen sowie bestimmte interne Regelungen hemmen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Vernetzung zwischen den Vermittlungsstellen (zum Beispiel durch das Verbot oder die Einschränkung grenzüberschreitender Dienstfahrten) und verhindern so optimale Ergebnisse.

Die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung beruht in erster Linie auf persönlichen Beziehungen und der Arbeit des EURES Netzwerks

Während die hohen Grenzgängerzahlen - mit über 200.000 Grenzgängern stellt die Großregion den größten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Europäischen Union - und die ausgeprägte grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität in der Großregion weithin Aufmerksamkeit finden, wird der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Arbeitsvermittlung auf interregionaler

Ebene meist weniger Beachtung geschenkt. Der Informationsaustausch zwischen den Arbeitsvermittlern über die Grenzen hinweg beruht in erster Linie auf persönlichen Beziehungen. Erfolg oder Misserfolg einer grenzüberschreitenden Stellenvermittlung basiert heute sehr viel mehr auf dem individuellen Engagement der Vermittler und Berater und der Funktionsfähigkeit persönlicher Netzwerke, als dass sie Ergebnis einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsverwaltungen der Großregion wären.

Das EURES-Transfrontalier Netzwerk spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle als grenzübergreifendes Bindeglied zwischen den relevanten Akteuren. Gleichwohl kann in einem Grenzraum mit mehr als 200.000 grenzüberschreitend mobilen Arbeitnehmern die Beratung und Arbeitsvermittlung über die Grenzen hinweg kaum auf einige wenige EURES-Berater konzentriert werden – zumal im Grundverständnis von EURES die Arbeitsvermittlung in ein wesentlich weitergehendes und ausdifferenziertes Angebot von Informations- und Beratungsdienstleistungen eingebettet ist. EURES-Berater bieten Unterstützung und Information für Grenzgänger und Unternehmen nicht nur über die in den verschiedenen Ländern vorhandenen Stellenangebote, sondern auch über die Lebens- und Arbeitsbedingungen (Sozialleistungen, Steuersystem, Arbeitslosenversicherung, Kranken-, Mutterschafts- und Rentenversicherung) in den jeweiligen Nachbarländern. Das EURES-Netzwerk umfasst europaweit 700 Berater, von denen derzeit 36 in öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden¹⁶ der Großregion tätig sind. Auch wenn die Beratung und grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung in einem Gebiet wie der Großregion nicht auf dieses Netzwerk beschränkt bleiben kann, wäre es wichtig, dieses weiter zu stärken und zu optimieren.

Bessere Information über das grenzüberschreitende Stellenangebot

In den Interviews wurde deutlich, dass ein Problem bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der unzureichenden Information über Stellenangebote und Arbeitssuchende in den Nachbarregionen liegt. So gibt es beispielsweise kein System, das allen zugänglich ist und in dem sämtliche Stellenangebote für die Großregion enthalten sind, die den Arbeitsverwaltungen gemeldet wurden. Selbst wenn sich dadurch nicht alle bestehenden Ungleichgewichte zwischen Stellenangeboten und Stellengesuchen beseitigen ließen, wäre jedoch mit Sicherheit ein besserer Abgleich möglich. Lothringen hat übrigens den „Zugang zum Arbeitsmarkt“ zu einer seiner wichtigen Aufgaben während seiner Präsidentschaft der Großregion erklärt. Es geht darum, die relevanten Informationen an alle Teilregionen der Großregion weiterzugeben, den kollektiven Austausch der Stellenangebote zu verstärken und offene Stellen dies- und jenseits der Grenze besser bekannt zu machen.

In diesem Zusammenhang sind bereits einige Instrumente im Einsatz, die allerdings bislang zu wenig genutzt werden. Ein Beispiel ist die online abrufbare EURES-Datenbank (<http://ec.europa.eu/eures/>), die Stellenangebote aus 31 europäischen Ländern enthält. Leider werden hier nicht alle Teilregionen der Großregion in vergleichbarem Umfang abgedeckt, weil die Daten von den öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen jedes Landes entweder automatisch (anhand präziser Kriterien über die Art und den Typ der weiterzuleitenden Stellenangebote) oder nach Ermessen der einzelnen Arbeitsvermittler eingestellt werden. So bestimmen etwa in Belgien und Luxemburg die Berater, welche Angebote veröffentlicht werden. Es bestehen daher große Ungleichgewichte bei der Erfassung der Angebote. Im Juli 2011 waren in der Datenbank insgesamt etwas mehr als 19.000 freie Stellen registriert, davon aber lediglich 494 für Luxemburg, dem mit Abstand größten Nachfrager auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Großregion.

¹⁶ Liste der EURES-Berater: http://www.frontalierslorraine.eu/site/reseau_liste_conseillers.php

Tabelle 3: Anzahl der freien Stellen zum 4. Juli 2011

Stand vom 04. Juli 2011	Anzahl der freien Stellen
Lothringen	1 548
Luxemburg	494
Wallonie	132
Rheinland-Pfalz	3 327
Saarland	3 570
Großregion	19 071

Quelle: EURES – das europäische Portal für Beschäftigungsmobilität

Unzureichende Informationen über Arbeitskräftebedarfe

Die im Rahmen des OPTI-MATCH-Projekts interviewten Akteure der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen wussten insgesamt recht genau über die Entwicklungen der Arbeitsmärkte und des wirtschaftlichen Gefüges der Gebiete ihres Zuständigkeitsbereichs Bescheid, und dies obwohl sehr unterschiedliche Analyseinstrumente eingesetzt wurden. Die Bestandsaufnahmen zur Arbeitsmarktsituation beruhen im Großen und Ganzen auf empirischen, je nach Territorium unterschiedlichen Erhebungen. Auch wenn Informationsquellen existieren (z. B. Umfragen über den Arbeitskräftebedarf; der während der Projektlaufzeit entwickelte Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit; Artikel in der Tagespresse oder in Wirtschaftsmagazinen; veröffentlichte Wirtschaftsindikatoren usw.), werden diese von einem Teil der befragten Akteure als lückenhaft angesehen, während anderen diese Informationen unbekannt geblieben sind. Die befragten Akteure beklagen eine mangelhafte Information und das Fehlen genauer Indikatoren über den Arbeitskräftebedarf auf lokaler und grenzüberschreitender Ebene. Eine zwischen 2006 und 2007 im Auftrag von FEDIL (Verband der Luxemburgischen Industrieunternehmen), dem MEDEF (Bewegung der französischen Unternehmer) und der CCILB (Industrie- und Handelskammer der belgischen Provinz Luxemburg) durchgeführte Studie analysierte den quantitativen Arbeitskräfte- und Qualifizierungsbedarf in einem Teil der Großregion (Luxemburg, Lothringen und belgische Provinz Luxemburg). Abgesehen von dieser punktuellen Initiative bleiben die meisten Arbeiten aber auf die Gebiete innerhalb der nationalen Grenzen und auf die von den Unternehmen geäußerten Bedarfe beschränkt und sind damit nur für einige wenige Berufe aussagefähig, für die eine sehr enge Verbindung zwischen der in der Ausbildung erworbenen Qualifikation und der anschließenden Beschäftigung besteht.¹⁷ Nur selten finden sich hingegen Arbeiten, die im Sinne einer retrospektiven Analyse die Erwerbsbiografien von langjährig Beschäftigten verfolgen und die Aufschlüsse über wichtige, für die Abstimmung von Angebot und Nachfrage bedeutsame Faktoren geben.

Die Ausbildung – ein wichtiger Aspekt bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt der Großregion

Die Organisation der gesamten Ausbildung - und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auf transnationaler und insbesondere auf großregionaler Ebene - ist ein wichtiger Aspekt bei der Abstimmung von Beschäftigungsangebot und -nachfrage. Die Ausbildungsprogramme in den Teilgebieten der Großregion berücksichtigen zwar mittlerweile und zunehmend die Beschäftigungsaussichten jenseits der Grenze, aber leider noch nicht in ausreichendem Umfang. Da

¹⁷ Diese Feststellung ist nicht auf die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung beschränkt.

die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität in einigen Territorien ein strukturelles Merkmal des Arbeitsmarktes ist, kommt der Ausgestaltung der Ausbildung eine maßgebliche Rolle zu. Zwar gibt es dies- und jenseits der Grenzen eine Reihe von Aktionen und Initiativen, doch sind diese meist nur wenigen bekannt, auf die Dauer eines Projekts begrenzt oder sie haben mit zahlreichen rechtlichen und / oder administrativen Hemmnissen zu kämpfen.

Die für die berufsbegleitende Fortbildung zuständigen Stellen praktizieren oftmals eine Strategie der kleinen Schritte. Unter den jüngsten Initiativen lässt sich etwa die Schaffung des im Oktober 2011 eingeführten Hochschulzertifikats „Management der Gesundheits- und Sozialeinrichtungen in der Großregion“ nennen, das in Lothringen vom Cnam (französisches Konservatorium für Kunst und Handwerk), im Saarland vom IWW (Institut für Wissenschaftliche Weiterbildung) der HTW (Hochschule für Technik und Wirtschaft) und der HTW selbst anerkannt wird. Die Kurse werden abwechselnd von deutschen und französischen Lehrkräften gehalten, um die Inhalte aus unterschiedlichen nationalen Perspektiven zu vermitteln. In Lothringen gibt es - teils bereits seit mehreren Jahren - Initiativen des Institut Universitaire de Technologie (technologischen Fachhochschule) in Longwy, des GRETA (Zusammenschluss schulischer Fort- und Weiterbildungseinrichtungen) oder von Strukturen wie der „Ecole de la deuxième chance transfrontalière“ (grenzüberschreitende Schule der zweiten Chance),¹⁸ der Handelskammern usw., die auf eine Integration der für grenzüberschreitendes Arbeiten erforderlichen Inhalte in die Ausbildung zulaufen.

Diese Integration kann auf verschiedenen Wegen erfolgen:

- ▶ 1. Stufe: Integration eines Firmenpraktikums im Ausland in den Ausbildungsgang;
- ▶ 2. Stufe: Integration ausländischer Lehrkräfte in den Lehrkörper der lothringischen Bildungseinrichtung oder Bereitstellung von Angeboten für Auszubildende, Schüler oder Praktikanten, einen Teil der Ausbildung in einer ausländischen Einrichtung zu absolvieren;
- ▶ 3. Stufe: Die Ausbildung führt zu einem doppelten Abschluss, der sowohl in Lothringen als auch im Saarland, in Luxemburg oder in Belgien anerkannt wird¹⁹.

Grenzüberschreitende Arbeit ist nicht für jeden zugänglich

Die in den Zonen von Longwy und Sarreguemines durchgeführten empirischen Arbeiten zeugen von einem zusätzlichen Qualifizierungsbedarf bei Teilen der Bevölkerung und insbesondere bei Jugendlichen. In den Gesprächen beklagten die interviewten Akteure eine oft geringe Ausbildungsbereitschaft bei den Betroffenen sowie die institutionellen Schwierigkeiten und finanziellen Restriktionen (Erfordernis einer Mindestanzahl von Praktikanten, damit sich eine Maßnahme rentiert), die der Schaffung neuer Ausbildungsmaßnahmen entgegen stehen.

¹⁸ Die „Ecole de la deuxième chance transfrontalière“ in Longwy steht jungen Belgiern und Lothringern mit geringer Qualifizierung oder ohne Schulabschluss offen.

¹⁹ So führten die Industrie-, Handels- und Dienstleistungskammer des Departements Moselle und die RAG Bildung im Saarland am 7. Dezember 2009 eine Handelsvertreterausbildung mit Fachrichtung erneuerbare Energien ein. Diese vom Conseil Régional in Lothringen und dem europäischen Sozialfonds finanzierte Ausbildung ermöglicht den Arbeitssuchenden eine Umschulung auf die Vermarktung von Produkten im Bereich der erneuerbaren Energien und führt zu einem doppelten Abschluss mit einem französischen und einem deutschen Zertifikat: Technicien Supérieur des Forces de Ventes für Frankreich und Fachberater Energieeffizienz für Deutschland.

Der Zugang zu bestimmten Stellen wird durch fehlende Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Qualifikationen erschwert

Die befragten Akteure der Arbeitsvermittlung sind sich darin einig, dass es auf grenzüberschreitender Ebene an Transparenz bei den mit einem Abschluss verbundenen tatsächlichen Qualifikationen fehlt. Mangelnde Information führt auch zu Problemen bei der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen und Zertifikaten. Für die Betroffenen bedeutet dies häufig, dass die in einem Land erworbenen Qualifikationen für die Anerkennung in einem anderen Land erneuert werden müssen, was oft mit beträchtlichen zusätzlichen Aufwendungen verbunden ist.

Es gibt seit einigen Jahren sog. Mobilitätspässe (z.B. den „Europass“ der Europäischen Kommission), die es Studierenden und Arbeitsuchenden ermöglichen sollen, den Verlauf ihrer Schul-, Berufs- und Weiterbildung anerkennen zu lassen.²⁰ Diese Aktionen haben sich bis jetzt nicht als wirklich fruchtbar erwiesen. Aktuelle Strategien verfolgen einen erweiterten und umfassenderen Ansatz: Das Konzept der qualifizierenden Anerkennung von erworbenen Berufserfahrungen (Validation des Acquis d'Expérience), ein neuer Weg zum Erwerb von Diplomen, ermöglicht es Personen, die seit mehreren Jahren im Arbeitsleben stehen, ihre beruflichen Kompetenzen in Form eines Titels, eines Diploms oder Zertifikats anerkennen zu lassen. Dieses in Frankreich, Luxemburg und Belgien praktizierte System ist im deutschen Teilgebiet so gut wie unbekannt.

Aber abgesehen von den erworbenen Berufsabschlüssen hat ein Großteil der Arbeitgeber ebensowenig Kenntnisse über das berufliche Ausbildungssystem der Regionen jenseits der Grenzen, so dass auch keine direkten Beziehungen mit den Ausbildungsstätten und den Absolventen dieser Einrichtungen geknüpft werden können. Das erschwert natürlich den Zugang letzterer zu Arbeitsplätzen im benachbarten Ausland.

Fortbestehende Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität

Die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität in der Großregion ist auch heute noch mit einer Reihe von Hindernissen konfrontiert, die auf national unterschiedliche Gesetzgebungen, Rechtsvorschriften und sonstige Bestimmungen zurückzuführen ist. Hinzu kommen persönliche Vorbehalte oder Unsicherheiten gegenüber dem Nachbarland und hinsichtlich der dortigen Bewerbungsmodalitäten. Schließlich sind unzureichende Fremdsprachenkenntnisse nach wie vor ein bedeutendes Hemmnis für die Aufnahme einer Arbeit im anderssprachigen Ausland und dies, zumindest in manchen Gebieten, mit steigender Tendenz.

Fördermaßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsaufnahme und der Arbeitsvermittlung sind in der Regel national konzipiert. Grenzüberschreitende Maßnahmen stoßen aufgrund der Unterschiede in den nationalen Fördersystemen auf rechtlich-administrative Hindernisse. Im Rahmen der im Projekt OPTI-MATCH geführten Interviews wurde deutlich, welche Faktoren der Einstellung von Grenzgängern im Wege stehen können: *„Es bestehen weiterhin Probleme bei der Schaffung von Praktika in einem ausländischen Unternehmen. In Sachen Krankenversicherung, Risikoprävention und -management, Umgang mit Arbeitsunfällen usw. kommen in den betreffenden Ländern jeweils die nationalen Systeme mit unterschiedlichen Regelungen zum Tragen, die für Arbeitsuchende im Grenzbereich zum Hindernis werden. „Es handelt sich um komplexe Probleme, für die einfache Lösungen gefunden werden könnten.“* Es ginge darum, anhand von administrativen und gesetzlichen

²⁰ Der Europass umfasst fünf Dokumente, die online erhältlich sind oder von den zuständigen Behörden ausgestellt werden: Europass-Lebenslauf; Europass-Sprachenpass; Europass-Zeugnislerläuterung; Europass Mobilität; Europass Diploma Supplement.

Maßnahmen (in einem gemeinschaftlichen oder bilateralen Rahmen) eine gewisse Harmonisierung zu erreichen, um die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Praktikanten, Auszubildenden und Arbeitnehmern in beide Richtungen zu gewährleisten. Als Beispiel kann das Projekt „*IdA-Integration durch Arbeit SaarLux*“ genannt werden, das vom deutschen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem europäischen Strukturfonds ESF unterstützt wird und das es jungen Arbeitsuchenden ermöglicht, zwecks Erwerb einer zusätzlichen Qualifizierung ein Praktikum im Ausland zu absolvieren. Die Bewerber erhalten eine dreimonatige Sprachausbildung, der sich ein ebenfalls dreimonatiges Praktikum in einem anderen europäischen Land anschließt. Aber dieses Projekt ist mit einem rechtlichen, genauer arbeitsrechtlichen Problem konfrontiert, weil der Begriff „stage“ in Luxemburg nicht mit dem deutschen „Praktikum“ übereinstimmt. Ein (deutsches) Praktikum dient dazu, einen Beruf durch unentgeltliche oder nur geringfügig entlohnte Mitarbeit kennen zu lernen und kann sowohl von Personen in der Ausbildung als auch von Personen mit Berufsabschluss absolviert werden. Demgegenüber ist ein „stage“ in Luxemburg nur Schülern und Studenten vorbehalten, deren Berufspraktika Bestandteil der schulischen oder akademischen Ausbildung sind. Sobald ein Berufsabschluss vorliegt, muss die betreffende Person eingestellt werden, wobei die Entlohnung nicht unter den gesetzlichen Mindestlohn fallen darf.

Ein anderes Beispiel stammt aus Frankreich: Das französische Arbeitsamt (Pôle emploi) hebt einen Anspruch auf Arbeitslosengeld auf, wenn der Arbeitsuchende eine berufliche Fortbildung im Nachbarland absolviert.

Die Einrichtung einer „Task Force Grenzgänger“ ab 2011

Die Einrichtung der „*Task Force Grenzgänger*“ geht auf einen Beschluss des 11. Gipfels der Großregion zurück. Die Task Force soll auf nationaler und europäischer Ebene eine Verbindung zwischen den Akteuren des Arbeitsmarktes der Großregion (EURES, Kammern, Sozialversicherungen, Arbeitsvermittlungsstellen usw.) und den politischen Entscheidungsträgern herstellen, und diesen Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitnehmermobilität und zur stärkeren Integration des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes unterbreiten. Sie soll dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den rechtlichen und steuerrechtlichen Systemen der verschiedenen Teilregionen der Großregion mit rechtlichen und / oder politischen Lösungen zu verringern. Bis zur Gründung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) übernimmt das saarländische Arbeitsministerium die Projektleitung. Es wurden Juristen aus allen Teilen der Großregion eingestellt, die zum 1. September ihre Arbeit aufgenommen haben.

Ausblick

Auch abgesehen von der Schaffung der *Task Force Grenzgänger* konnten dank des Projekts OPTI-MATCH eine Reihe von Problemen aufgegriffen und verdeutlicht sowie Handlungsbedarfe für die Akteure im Bereich des Arbeitsmarkts der Großregion aufgezeigt werden:

- ▶ Es sollten Maßnahmen entwickelt bzw. unterstützt werden, die eine „kulturelle Öffnung“ der Bevölkerung gegenüber dem Nachbarland fördern und die die Bereitschaft erhöhen, im Nachbarland zu arbeiten sowie die Hemmnisse abbauen helfen, die eine berufliche Eingliederung jenseits der Grenzen erschweren (Vertiefung der Kenntnisse über die Nachbargebiete, Austausch zwischen Schulen und anderen Einrichtungen, gegenseitige Information, gemeinsame Projekte). Die unzureichende Kenntnis der Funktionsweise des deutschen Arbeitsmarkts (Bewerbungsverfahren, Erwartungen an Bewerber in Bewerbungsgesprächen usw.) erweist sich beispielsweise für bestimmte französische Jugendliche als Hindernis, obwohl es jenseits der

Grenze Berufschancen gäbe. *„Die Jugendlichen müssen offener werden, denn trotz der Nähe Deutschlands scheint für die Jugendlichen von heute die Arbeitsuche dort weniger selbstverständlich zu sein als es früher der Fall war.“²¹*

- ▶ Es sollte ein Instrument für die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen Ausbildungseinrichtungen geschaffen werden mit dem Ziel, gemeinsame Ausbildungsgänge zu entwickeln. Dies könnte etwa durch die Etablierung neuer, grenzüberschreitender Ausbildungsangebote mit einer bi- oder sogar trilateralen Anerkennung der Abschlüsse, die Entwicklung einer zielorientierten Politik hin zu einer gegenseitigen (und nicht nur einseitigen) grenzüberschreitenden Lehrlingsausbildung oder, für Arbeitnehmer mit geringen Qualifizierungen, durch die Schaffung von grenzüberschreitenden Ausbildungsplänen in den Betrieben erfolgen.
- ▶ Noch immer fehlt es an einer gründlichen Analyse der Qualifikationen der Grenzgänger, der von diesen besetzten Arbeitsstellen sowie der Zugangsmöglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung jenseits der Grenzen. Dabei sollte auch erfasst werden, welche Angebote an beruflicher Weiterbildung jeweils zur Verfügung stehen.
- ▶ Andere Aktivitäten, wie die Anerkennung oder Schaffung von grenzüberschreitenden Standards für Diplome und Ausbildungen sowie gemeinschaftliche oder bilaterale Regelungen für eine echte Freizügigkeit von Praktikanten, Lehrlingen, Arbeitnehmern und Forschern könnten selbst auf der Ebene der Großregion noch etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass ausreichende Fremdsprachenkompetenzen eine wesentliche Grundlage für das Verständnis der jeweils anderen Kultur sind und nicht zuletzt ein Faktor, der den Zugang zum Arbeitsmarkt dies- und jenseits der Grenze erleichtert oder, je nach Kontext, überhaupt erst ermöglicht. Erfahrungen zeigen, dass die Fremdsprachenkenntnisse außerhalb von Luxemburg und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens heute oft unzureichend sind. Trotz zahlreicher diesbezüglicher Initiativen in der Großregion wäre es empfehlenswert, der Sprachenproblematik in ihrer Gesamtheit auf den Grund zu gehen und genauer zu untersuchen, welche Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt gestellt werden und wie die „Sprache des Nachbarn“ (in einem weiten Sinn gefasst) in- und außerhalb der Schule erlernt wird.

Zur Vertiefung

- ◆ 7. Bericht der IBA über die Lage des Arbeitsmarktes in der Großregion, Dezember 2010 - FR und DE
- ◆ IBA / OPTI-MATCH, Die Großregion im Vergleich mit anderen europäischen Metropol-/Grenzregionen, 36 Seiten, 2009 - FR und DE
- ◆ IBA – Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) - 165 Seiten – 2010 – FR und DE
- ◆ IBA / OPTI-MATCH, 4. Werkstattgespräch – Herausforderungen der Arbeitsvermittlung in grenzüberschreitender Perspektive - 91 Seiten – 15. Dezember 2010 - FR und DE
- ◆ IBA / OPTI-MATCH, Atlas zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Großregion - 145 Seiten - 2010 - FR und DE
- ◆ IBA / OPTI-MATCH, 2. Werkstattgespräch – Die Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlung in den Teilregionen der Großregion - 98 Seiten – 16. Dezember 2009 - FR und DE
- ◆ Appariement entre offre et demande d'emploi sur la zone de Sarreguemines (Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in der Zone von Saareguemines), OREFQ territoires Nr. 3, Februar 2011 - FR
- ◆ Appariement entre offre et demande d'emploi sur la zone de Longwy (Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage in der Zone von Longwy), OREFQ territoires Nr. 2, Dezember 2010 - FR
- ◆ L'usage des langues étrangères dans les entreprises lorraines (Gebrauch von Fremdsprachen in den lothringischen Unternehmen), OREFQ, November 2010 - FR
- ◆ L'accompagnement vers l'emploi / acteurs, pratiques, dynamiques (Förderung der Arbeitsaufnahme / Akteure, Praktiken, Dynamiken), Bericht GREE/MATISSE/CRESS LESSOR, April 2008 - FR

²¹ Äußerung einer interviewten Person in der Arbeitszone von Sarreguemines.