

Grenzenlos Arbeiten: der deutsch-französische grenzüberschreitende Arbeitsmarkt

Baumgartner, Andrea; Ross, Jacob

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Baumgartner, A., & Ross, J. (2022). *Grenzenlos Arbeiten: der deutsch-französische grenzüberschreitende Arbeitsmarkt*. (DGAP Analyse, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80020-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

DGAP ANALYSE

Grenzenlos Arbeiten

Der deutsch-französische grenzüberschreitende Arbeitsmarkt



Andrea Baumgartner
Studentische Hilfskraft,
Programm Frankreich/
deutsch-französische
Beziehungen



Jacob Ross
Research Fellow,
Programm Frankreich/
deutsch-französische
Beziehungen

Tausende Arbeitskräfte, die in der deutsch-französischen Grenzregion tagtäglich zum Arbeiten jeweils ins andere Land pendeln, erleben in ihrem Alltag die konkreten Chancen, aber auch Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (GRÜZ) und des europäischen Integrationsprozesses. Die vorliegende Studie analysiert den Status quo des deutsch-französischen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts und stellt neben aktuellen Hindernissen und Entwicklungen auch Handlungsempfehlungen für eine effektivere GRÜZ zwischen Deutschland und Frankreich vor.

- Die intensive grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in den deutsch-französischen Grenzregionen war jahrzehntelang ein Gewinn für beide Seiten und Beweis für die engen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen der Nachbarländer.
- Aktuelle Trends stellen die Zukunftsfähigkeit des bisherigen Grenzgänger-Modells jedoch infrage: darunter der Fachkräftemangel in beiden Ländern sowie Konkurrenz durch die attraktiveren Arbeitsmärkte in Luxemburg und der Schweiz.
- Damit die deutsch-französische grenzüberschreitende Zusammenarbeit (GRÜZ) auch in Zukunft zur Schaffung eines integrierten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts beiträgt, müssen: erstens die Grenzregion als ganzheitlicher Wirtschaftsraum begriffen werden, zweitens die jeweils anderen Abschlüsse leichter anerkannt werden, drittens unnötige Doppelstrukturen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vermieden werden.

Inhalt

Executive Summary	4
Einführung	6
1. Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt zwischen Deutschland und Frankreich	8
1.1 Charakterisierung des Arbeitsmarktes in der deutsch-französischen Grenzregion	8
1.2 Zentrale Herausforderungen für die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zwischen Deutschland und Frankreich	12
1.3 Ausblick	15
2. Der deutsch-französische grenzüberschreitende Ausbildungsmarkt	16
2.1 Rechtlicher Hintergrund und Funktionsweise deutsch-französischer grenzüberschreitender Ausbildungsprogramme	16
2.2 Herausforderungen für die deutsch-französische grenzüberschreitende Ausbildung	17
3. Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt	19
3.1 Konkrete Auswirkungen der Grenzschließungen	19
3.2 Doppelbesteuerung des Kurzarbeitergelds	20
3.3 Regelungen zur Telearbeit von Grenzgängerinnen und Grenzgängern während und nach der Pandemie	20
4. Politische und institutionelle Zusammenarbeit in der Grenzregion	21
4.1 Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	21
4.2 Das schwierige Zusammenspiel zwischen Grenzregion und Hauptstädten	23
Fazit	23
Literatur	25
Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	28

EXECUTIVE SUMMARY

Tausende Arbeitskräfte, die in der deutsch-französischen Grenzregion täglich zum Arbeiten jeweils ins andere Land pendeln, erleben in ihrem Alltag die konkreten Chancen, aber auch Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (GRÜZ) und des europäischen Integrationsprozesses. Die vorliegende Studie analysiert den Status quo des deutsch-französischen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts und zeigt neben aktuellen Entwicklungen auch Handlungsempfehlungen für eine effektivere GRÜZ zwischen Deutschland und Frankreich auf.

Insbesondere aufgrund der intensiven grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität profitieren die deutsch-französischen Grenzregionen von einer engen wirtschaftlichen Verflechtung. Seit Jahrzehnten überqueren tausende Arbeitskräfte die Grenze und tragen damit zur wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Regionen bei. Doch veränderte Arbeitsmarktsituationen auf beiden Seiten der Grenze, nachlassende Kenntnisse der Sprache des Nachbarlandes sowie attraktivere Arbeitsmärkte in Luxemburg und der Schweiz und eine zunehmende Alterung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger führen dazu, dass das „klassische Grenzgängermodell“ zwischen Deutschland und Frankreich nur begrenzt zukunftsfähig ist. Darüber hinaus werden die asymmetrischen Mobilitätsströme, die vor allem von Frankreich nach Deutschland, deutlich weniger aber in die andere Richtung laufen, immer stärker zu einem Problem für die GRÜZ: Denn statt den jeweils anderen Arbeitsmarkt zu ergänzen, kommt es zunehmend zur Konkurrenz um gut ausgebildete Fachkräfte.

Ein zusätzliches Hindernis für den Ausbau eines tatsächlich integrierten, grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts stellt zudem die schwierige Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen dar. Ähnliche Probleme wie die Arbeitsmärkte kennen auch die verschiedenen Programme der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Ausbildung. Obgleich es in diesem Bereich historisch schon immer ein großes politisches Interesse gab, gestaltet sich die konkrete Ausgestaltung in der Praxis heute schwierig. Neben Befürchtungen, etwa angesichts des bürokratischen Mehraufwands seitens der deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sehen französische Auszubildende grenzüberschreitende Ausbildungen als wenig attraktiv an, da in den meisten Fällen kein automatischer Doppelabschluss in beiden Ländern er-

worben werden kann. Schließlich wurde der Ausbau grenzüberschreitender deutsch-französischer Ausbildungsprogramme in den letzten Jahren durch unklare Finanzierung erschwert.

Die spezifischen Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Tätigkeit wurden besonders während der Covid-19-Pandemie deutlich. Monatelange Grenzschließungen und -kontrollen erschwerten den Alltag vieler Grenzgängerinnen und Grenzgänger massiv. Die bis heute noch nicht abschließend geklärte Problematik der Doppelbesteuerung des von französischen Arbeitskräften in Deutschland bezogenen Kurzarbeitergelds (KUG) ist zudem ein konkretes Beispiel für entsprechende Schwierigkeiten, die sich spezifisch für die Grenzregion ergeben. Ebenso wirft die während der Pandemie gewährte Ausnahmeregel für mehr Telearbeit im grenzüberschreitenden Kontext zudem die Frage auf, ob auch in Zukunft die Wünsche von Pendlerinnen und Pendlern nach flexibleren Telearbeitsregelungen ermöglicht werden.

Auch dank der engen wirtschaftlichen Verflechtungen hat sich in der deutsch-französischen Grenzregion über Jahrzehnte ein verzweigtes Netz an Institutionen der GRÜZ entwickelt. Diese Gremien tragen maßgeblich zur erfolgreichen politischen und institutionellen Zusammenarbeit bei. Ihre Vielzahl und der unzureichende Austausch zwischen den einzelnen Initiativen und Institutionen führt jedoch häufig zu unnötiger Doppelarbeit. Auch eine neue Institution wie der durch den Aachener Vertrag geschaffene Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) läuft Gefahr, ein weiteres unter vielen Gremien zu werden. Seine exklusive Ausrichtung auf die deutsch-französische Zusammenarbeit könnte seinen Einfluss hinsichtlich des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts einschränken. Dennoch könnte der AGZ in Zukunft dazu beitragen, die Verbindung zwischen Grenzregionen und Hauptstädten zu verbessern und auch über die Pandemie hinaus in Berlin und Paris politische Aufmerksamkeit für Grenzthemen zu schaffen.

Damit die deutsch-französische GRÜZ auch in Zukunft zur Schaffung eines integrierten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts beiträgt, sollte erstens die Zusammenarbeit in Zukunft stärker auf Augenhöhe und unabhängig von wirtschaftlichen Zyklen erfolgen, zweitens vereinfachte Prozesse zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen eingeführt werden und drittens die politische Zu-

sammenarbeit stärker auf wenige etablierte und in der Grenzregion stark verwurzelte Institutionen fokussiert werden.

Über das Projekt „Monitoring der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion“

Europas Grenzregionen sind für die nachbarschaftlichen bilateralen Beziehungen wie auch für die Europapolitik der Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Sie sind Brennpunkt für Erfolge und Herausforderungen der europäischen Integration und machen Fortschritte sowie Stagnation tagtäglich für die Bürgerinnen und Bürger in der Grenzregion greifbar. Der deutsch-französischen Grenzregion kommt dabei als einer der am stärksten integrierten grenzüberschreitenden Regionen Europas und wichtigem Schauplatz des europäischen Einigungsprozesses eine besondere Rolle zu: Sie steht als Labor für Errungenschaften, Chancen und Defizite der europäischen Einigung unter besonderer Beobachtung.

Der 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen erkennt diese besondere Bedeutung der Grenzregionen an. Die Regierungen Deutschlands und Frankreichs verpflichten sich darin, die Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern zu vertiefen, indem die Gebietskörperschaften in den Grenzregionen mit „angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren“ ausgestattet werden. Dort, wo deutsche und französische Interessen schon heute eng verflochten sind, könnte in den kommenden Jahren ein innovatives Experimentierfeld für Europas Zukunft entstehen. Dabei betreffen die Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger – nicht zuletzt mit Blick auf die Erfahrungen zu Beginn der Pandemie – die Vertiefung der

Zusammenarbeit (etwa im Gesundheitsbereich) sowie die Verbesserung bestehender Infrastrukturen (etwa im Transportwesen).

In den Hauptstädten wurde das Potenzial grenzüberschreitender Zusammenarbeit – für die regionale Entwicklung, aber auch für die bilateralen Beziehungen und den europäischen Einigungsprozess – lange unterschätzt. Umso wichtiger ist es nun, die richtigen Lehren aus den vergangenen Monaten zu ziehen.

Zu dieser Aufgabe möchte unser Projekt einen Beitrag leisten. Aufbauend auf Hintergrundgesprächen mit Politikerinnen und Politikern, Beamtinnen und Beamten und engagierten Bürgerinnen und Bürgern aus der deutsch-französischen Grenzregion soll zunächst ein Einblick in diesen Lernprozess ermöglicht und im zweiten Schritt Handlungsempfehlungen für nationale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger formuliert werden.



Auswärtiges Amt



Einführung

Die enge Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich in Europa beruht nicht zuletzt auf seit Jahrzehnten gewachsenen intensiven Verflechtungen der deutsch-französischen Grenzregion. Dort werden die bilaterale Freundschaft und europäische Integration im Alltag gelebt und Fortschritte in der Zusammenarbeit sind für Bürgerinnen und Bürger konkret spürbar. Gleichzeitig ist die Nähe zur Grenze auch mit besonderen Herausforderungen verbunden, nicht selten fühlen sich Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregion mit ihren Problemen von der Politik alleingelassen.

Um ein genaueres Bild des Status quo der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (im Folgenden „GRÜZ“) zwischen Deutschland und Frankreich zu erhalten, analysiert die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) im Rahmen des durch das Auswärtige Amt geförderten Projekts „Monitoring der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion“ spezifische Herausforderungen in diesem Gebiet. Die Durchführung des Projekts erfolgt insbesondere im Kontext des 2019 unterzeichneten Vertrags von Aachen, welcher die besondere Bedeutung der deutsch-französischen Grenzregion hervorhebt und vorsieht, Akteure der GRÜZ „mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren aus[zustatten], um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben [...] zu überwinden“¹. Anhand einer dreiteiligen Publikationsreihe verfolgt das Monitoring-Projekt der DGAP das Ziel, Potenziale der GRÜZ für die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich herauszuarbeiten und Handlungsempfehlungen für nationale Verantwortliche zu formulieren.

Nachdem sich die erste Fallstudie „Grenzenlose Mobilität in Europa: Die deutsch-französischen Grenzregionen sind am Zug“² mit grenzüberschreitender Mobilität befasst hat, widmet sich diese zweite Publikation dem deutsch-französischen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt, bevor die dritte Studie die Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit in den Grenzregionen unter die Lupe nimmt.

Welche Dimension die Störung grenzüberschreitender Arbeitsmobilität haben kann, erlebten wir besonders kurz nach Ausbruch der Corona-Pandemie: Kilometerweite Staus vor den Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze, Aufkommen längst vergessen geglaubter Ressentiments gegenüber dem Nachbarn, auseinandergerissene binationale Paare und Familien rückten die deutsch-französische Grenzregion im Frühjahr 2020 in die mediale Aufmerksamkeit. Bis zu jenem Zeitpunkt schien in diesen Gebieten über Jahrzehnte die teilende Grenze immer weiter in den Hintergrund zu rücken, es entstand ein eng verflochtener Raum aus intensiven Kooperationen. Teil dieses Zusammenwachsens sind nicht zuletzt auch die massiven wirtschaftlichen Verflechtungen, die unter anderem durch grenzüberschreitende Arbeitsmobilität entstehen konnten. Täglich pendeln entlang der deutsch-französischen Grenzregion über 350.000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger³, um im jeweils anderen Land zu arbeiten.

Die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union (EU) gilt als eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses. Dank der gemeinsamen Öffnung der Arbeitsmärkte stieg die Arbeitsmobilität innerhalb der EU in den letzten Jahrzehnten stark an und Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften können sich im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt gegenseitig ergänzen. Doch von diesem System profitieren bestimmte Mitgliedstaaten mehr als andere: Durch die Arbeitsmigration vieler (süd-)osteuropäischer Pflegekräfte wird beispielsweise der Fachkräftemangel in Deutschland zwar abgefedert, gleichzeitig fehlen diese oft teurer ausgebildeten Fachkräfte in den Märkten der Ursprungsländer. Auch der intra-europäische Brain-Drain wird zu einem zunehmenden Problem für zahlreiche Mitgliedstaaten.

Viele dieser mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbundenen Herausforderungen auf europäischer Ebene zeigen sich in den Grenzregionen in besonderer Schärfe. Aus diesem Grund widmet sich die vorliegende Studie dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der deutsch-französischen Grenzregion. So sollen zum einen Rückschlüsse auf eine gewinnbringende Zusammenarbeit auch in anderen europäischen Grenzregionen ermöglicht werden und

1 Bundesregierung 2019: 10.

2 Die Studie ist unter folgendem Link online zugänglich: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/grenzenlose-mobilitaet-europa>

3 Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität mit Luxemburg, Belgien und der Schweiz eingeschlossen.

zum anderen Lösungsansätze aus den Grenzregionen auch auf Herausforderungen der gesamteuropäischen Ebene übertragen werden.

In einem ersten Schritt liefert die vorliegende Studie einen Einblick in die Grenzgänger-Ströme entlang der deutsch-französischen Grenze. Hierbei wird deutlich, dass das „klassische“ Grenzgänger-Modell zwischen Deutschland und Frankreich nur begrenzt zukunftsfähig ist: Veränderte Arbeitsmarktbedingungen, rückläufige Fremdsprachenkenntnisse auf beiden Seiten der Grenze und attraktivere Arbeitsmärkte in der Schweiz und Luxemburg lassen vermuten, dass die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zwischen beiden Ländern abnehmen wird.

Daran anschließend erfolgt im zweiten Kapitel ein detaillierter Blick auf den Zustand der grenzüberschreitenden Ausbildung. Die deutsch-französische Zusammenarbeit in diesem Bereich kämpft derzeit vor allem mit ungleichen Mobilitätsströmen, Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und unsicheren Finanzierungsquellen.

Das dritte Kapitel betrachtet die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Neben den konkreten Folgen der Grenzschließungen zu Beginn der Pandemie wird auf die aktuelle Problematik der Doppelbesteuerung des Kurzarbeitergelds (KUG) sowie die Herausforderungen der Telearbeit im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt eingegangen.

Abschließend widmet sich das letzte Kapitel der politischen und institutionellen Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion. Neben einer kritischen Betrachtung existierender Gremien der GRÜZ wird auch die schwierige Kommunikation zwischen Grenzregionen und Hauptstädten thematisiert.

Die Fallstudie schließt mit einem Fazit und drei konkreten Handlungsempfehlungen für eine verbesserte deutsch-französische GRÜZ ab.

Zur Umsetzung dieser Publikation wurden zwischen Januar und April 2022 Hintergrundgespräche mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren der GRÜZ aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft geführt. Die Inhalte dieser Gespräche sind in anonymisierter Form in die Studie eingeflossen. Eine Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner findet sich am Ende der Publikation.

1. DER GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEITSMARKT ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

- Die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in der deutsch-französischen Grenzregion verläuft stark asymmetrisch: Intensive Ströme von Frankreich und Deutschland in die Schweiz und nach Luxemburg sowie von Frankreich nach Deutschland stehen geringen Einpendlerzahlen in Frankreich gegenüber.
- Veränderte Arbeitsmarktsituationen, rückgehende Sprachkenntnisse sowie die Alterung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger führen zu einer rückläufigen Arbeitsmobilität zwischen Deutschland und Frankreich; dieser Trend wird sich voraussichtlich auch in Zukunft fortsetzen.
- Die gegenseitige Konkurrenz um gut ausgebildete Fachkräfte, verstärkt durch die attraktiveren Arbeitsmärkte in der Schweiz und Luxemburg, erschweren diesbezüglich die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich.

1.1 Charakterisierung des Arbeitsmarktes in der deutsch-französischen Grenzregion

1.1.1 Überblick über die Grenzgänger-Ströme

Sowohl die Oberrhein- (Baden, Südpfalz, Elsass und Nord-West-Schweiz) als auch die Großregion (Saarland, Teile von Rheinland-Pfalz, Lothringen, Luxemburg sowie Teile der Wallonie) zeichnen sich durch enge wirtschaftliche Verflechtungen sowie intensive Grenzgänger-Ströme aus. Kulturell wie auch historisch sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger in diesen Regionen stark verankert und zentrale Bausteine der wirtschaftlichen Entwicklung. In vielen Branchen kann der Bedarf an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht mehr ausreichend durch inländische Arbeitskräfte gedeckt werden. Gleichzeitig stellt das grenzüberschreitende Arbeitsplatzangebot eine große Chance dar, Experten sprechen von einer 360-Grad- statt einer 180-Perspektive für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Grenzgängerinnen und Grenzgänger werden im sozialversicherungsrechtlichen Sinne gemäß der europäischen Verordnung EG Nr. 883/2004 definiert als Personen, „die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüb[en] und in einem anderen Mitgliedstaat wohn[en], in den sie in der Regel täglich, mindestens jedoch einmal wöchentlich zurückkehr[en]“⁴. Dem gegenüber gilt im steuerrechtlichen Kontext die im Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und Frankreich vom 21. Juli 1959 sowie im Zusatzabkommen vom 28.9.1989 vereinbarte Definition, wonach der Grenzgänger-Status nur dann vorliegt, wenn diese Person innerhalb des definierten Grenzgebietes (französische Grenzdepartements sowie deutsche Gemeinden, die maximal 30 Kilometer von der Grenze entfernt liegen) arbeitet und wohnt und täglich an den Wohnort zurückkehrt.

Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt am Oberrhein ist vor allem von drei sogenannten „monodirektionalen“ Grenzgänger-Strömen geprägt. Im Jahr 2019 verzeichnete diese Region knapp 100.000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger pro Tag, wovon mehr als 70 Prozent in die Schweiz pendelten. Neben den intensiven Grenzpendler-Strömen von Deutschland (ca. 36.200) und Frankreich (ca. 34.200) in die Schweiz verläuft der dritte Pendlerstrom mit rund 26.200 Arbeitskräften von Frankreich nach Deutschland⁵. Im Vergleich dazu ist die Arbeitsmobilität aus der Schweiz sowie die von Deutschland nach Frankreich mit weniger als 2.000 marginal. Mehr als die Hälfte aller Grenzgängerinnen und Grenzgänger am Oberrhein verlassen Frankreich für eine Tätigkeit im Ausland. Dies sind mehrheitlich Arbeitskräfte mit französischer Staatsangehörigkeit, aber in immer größerer Zahl auch sogenannte „atypische Grenzgänger“. Diese werden als grenzüberschreitend mobile Arbeitskräfte definiert, die „ihren Wohnsitz aus einem Teilgebiet [...] in ein anderes verlagert haben, aber weiterhin in ihre ‚angestammte Region‘ an ihren Arbeitsplatz“⁶ pendeln. es Hierbei handelt es sich vorwiegend um Deutsche, die aus familiären oder finanziellen Gründen ihren Wohnort nach Frankreich verlegt haben, aber weiterhin in Deutschland arbeiten.

Auch die rund 250.000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger der Großregion (Stand: 2019) bewegen sich vor allem in eine Richtung. Wichtigstes Herkunftsland ist Frankreich, jede zweite Grenzpend-

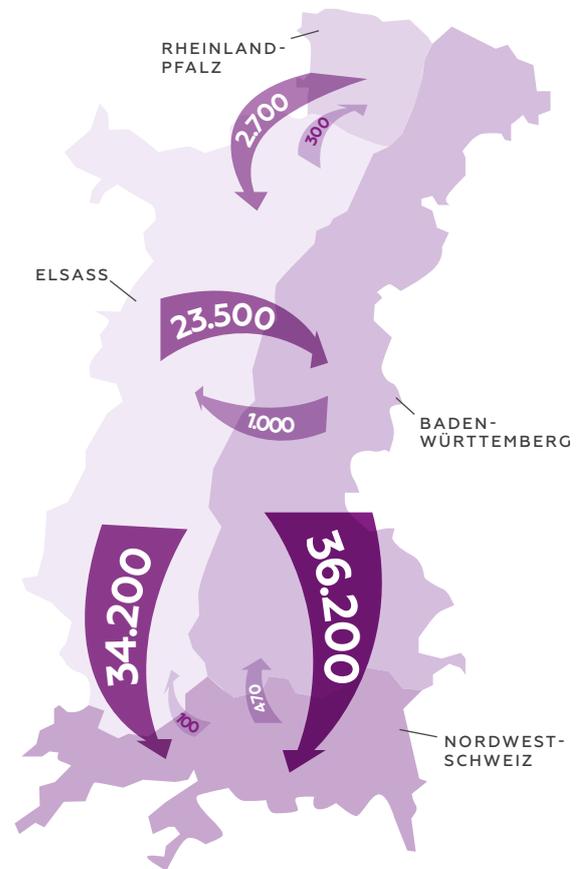
4 Europäisches Parlament (2004).

5 Regio Basiliensis (2021): 10.

6 Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) 2021: 13.

1 – WER PENDELT WOHN IN DER OBERRHEINREGION?

Die täglichen Pendler-Ströme an der deutsch-französisch-schweizerischen Grenze zeigen deutliche Asymmetrien auf.



Quelle: Regio Basiliensis (2021): 10, Arbeitsmarkt am Oberrhein, verfügbar unter: https://www.regbas.ch/de/assets/File/downloads/BAK_Economics_Regio_Basiliensis_Arbeitsmarkt_am_Oberrhein_September_2021_DE_web.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

lerin bzw. jeder zweite Grenzpendler stammt aus Lothringen. Ihr Hauptziel ist Luxemburg (80 Prozent) mit stark steigender Tendenz. Auch die deutsch-französischen Pendlerströme sind in der Großregion asymmetrisch: Im Jahr 2019 pendelten circa 20.000 französische Arbeitskräfte nach Rheinland-Pfalz und ins Saarland, wohingegen nur wenige Tausend die gegenseitige Mobilitätsroute wählten⁷. Hierbei entfielen rund 25 Prozent der französischen Einpendlerinnen und Einpendler auf „atypische Grenzgänger“. Positive Grenzgängersaldi in der Großregion weisen Luxemburg (+196.000) und das Saarland (+6.600) auf, negative die Wallonie (-27.000), Rheinland-Pfalz (-30.000) sowie Lothringen (-122.000)⁸.

Wenig überraschend erklären sich die stark asymmetrischen Grenzgängerzahlen in der deutsch-französischen Grenzregion vor allem durch die starken Unterschiede in den ökonomischen Entwicklungen und den Arbeitsmarktsituationen auf beiden Seiten.

Seit der Rezession von 2008/09 hat sich die Lage in den französischen Gebieten in der Grenzregion zwar entspannt, bleibt aber weiter von einer hohen Arbeitslosigkeit geprägt (2009: 7 bis 15 Prozent; 2019: 5 bis 13 Prozent)^{9,10}. Besonders problematisch ist die Lage für junge Arbeitskräfte, die Jugendarbeitslosenquote erreicht teilweise Werte von 23 bis 29 Prozent¹¹. Teile der deutschen Grenzregion wiederum, beispielsweise Baden, kämpfen seit einigen Jahren mit einem zunehmenden Fachkräftemangel. Die Arbeitslosenquote ist niedrig (circa 4 Prozent in Baden vor der Pandemie¹²) und der deutsche Arbeitsmarkt erholte sich nach der Wirtschaftskrise von 2008/09 deutlich schneller als der französische. Der hohen Industriedichte in Baden steht darüber hinaus im Elsass eine eher ländliche und industriell schwache Region gegenüber.

Neben diesen Unterschieden ist auch das Gehaltsgefälle zwischen Deutschland und Frankreich und ins-

7 Detaillierte Daten zu den deutschen Einpendlerzahlen nach Lothringen liegen nicht vor.

8 IBA 2021: 17.

9 Allerdings gibt es in der französischen Grenzregion große regionale Unterschiede, insbesondere zwischen Norden und Süden.

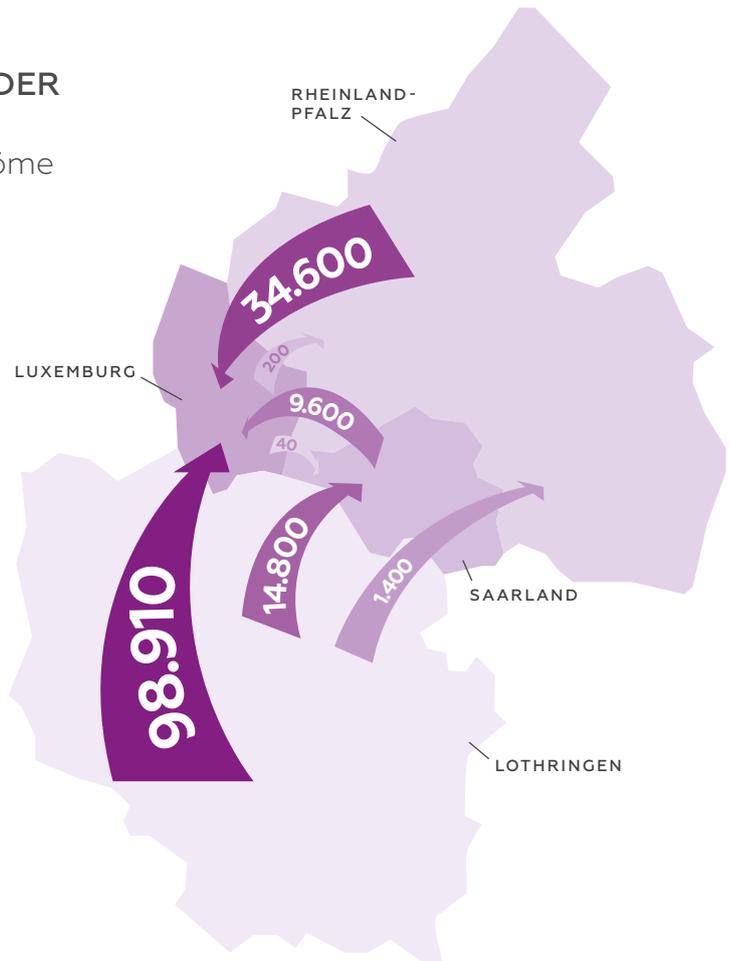
10 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) 2021.

11 INSEE 2022.

12 Knörr, Weber 2019: 22ff.

2 – WER PENDELT WOHN IN DER GROSSREGION?

Auch die täglichen Pendler-Ströme an der deutsch-französisch-luxemburgischen Grenze zeigen deutliche Asymmetrien auf.



Quelle: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) 2021: 9 Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 12. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 17. Gipfel der Exekutiven der Großregion, verfügbar unter: https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Publikationen/IBA-Berichte/12._Bericht_2020_21/2021_IBA_OIE_Grenzgaenger.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

besondere im Vergleich zur Schweiz und Luxemburg ein wichtiger „Push-Faktor“¹³ für die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit im Nachbarland. Eine Studie der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle der Großregion aus dem Jahr 2021 fasst die Dynamik, die sich für die grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte in der Region entwickelt hat, wie folgt zusammen: „Die Transformation der lothringischen Wirtschaft ist in den letzten 30 Jahren nur zögerlich verlaufen und hat es nicht geschafft, die Probleme im Zusammenhang mit der massiven Deindustrialisierung, die in diesem Gebiet stattgefunden hat, einzudämmen. Der Mangel an beruflichen Möglichkeiten und die Nähe Luxemburgs, dessen Wirtschaft besonders attraktiv ist, veranlasst eine große Zahl Lothringerinnen und Lothringer, aus beruflichen Gründen eine der Grenzen der Großregion zu überschreiten.“¹⁴ Als Reaktion auf die sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen wurde nach 2008 der

Ausbau der grenzüberschreitenden Mobilität und die Konvergenz der Arbeitsmärkte von politischer Seite forciert. Mehrere Interviewpartner bestätigten, dass viele Unternehmen auf deutscher Seite erleichtert über die französischen Grenzgängerinnen und Grenzgänger waren, die zumindest in Teilen den sich verstärkenden Fachkräftemangel abfedern konnten. Und auch auf französischer Seite wurde die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität lange Zeit als Win-win-Situation begriffen. Eine Auffassung, die sich jedoch in den vergangenen Jahren geändert hat.

1.1.2 Charakterisierung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger in der deutsch-französischen Grenzregion

Ein Großteil der französischen Pendler in Deutschland ist männlich und über 45 Jahre alt¹⁵. Während junge Französinnen und Franzosen aufgrund der attraktiveren Arbeitsbedingungen vor allem nach

13 Das aus der Migrationstheorie stammende „Push-Pull-Faktoren-Modell“ (Lee 1966) basiert auf der Idee, dass gleichzeitig „Push-Faktoren“ Menschen aus ihrer Heimatregion wegdrücken und „Pull-Faktoren“ der Zielregion anziehend wirken können. Im Kontext des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes können beispielsweise geringe Arbeitsplatzangebote in der Heimatregion „wegdrückend“ wirken, während gleichzeitig höhere Löhne in der Zielregion die Arbeitskräfte „anziehen“.

14 IBA 2021: 31.

15 Knörr, Weber 2019: 51.

Luxemburg oder in die Schweiz pendeln, geht ihr Anteil in Deutschland seit Jahren zurück: Weniger als 5 Prozent der französischen Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind zum Beispiel in Baden heute unter 24 Jahre alt¹⁶. Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch für die Großregion ab, wo über 75 Prozent der Arbeitskräfte aus Frankreich älter als 40 Jahre sind¹⁷. Neben dem Alter der Pendlerinnen und Pendler ist die Qualifikation ein zweiter wichtiger Faktor, an dem sich ein Medianprofil festmachen lässt. Französinnen und Franzosen, die in Deutschland arbeiten, verfügen im Durchschnitt über ein vergleichsweise niedriges Qualifikationsniveau. Im Jahr 2019 verfügten am Oberrhein 23 Prozent der französischen Pendlerinnen und Pendler über einen Hochschulabschluss, 42 Prozent über ein *Certificat d'aptitude professionnelle* (CAP), 14 Prozent über ein Abitur sowie 18 Prozent über einen anderen oder keinen Schulabschluss¹⁸. Während im schweizerischen und luxemburgischen Arbeitsmarkt vor allem hoch qualifizierte Fach- und Arbeitskräfte im höheren Management beschäftigt sind, ist der deutsche Arbeitsmarkt offensichtlich vorrangig für gering qualifizierte grenzüberschreitende Arbeitskräfte attraktiv. Die wichtigsten Branchen der grenzüberschreitenden deutsch-französischen Arbeitsmobilität sind die Gastronomie und Hotellerie, das verarbeitende Gewerbe sowie der Einzelhandel. In Letzterem nutzen viele deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gezielt französische Arbeitskräfte, um frankophone Kundschaft zu gewinnen¹⁹.

1.1.3 Entwicklung der Grenzgänger-Ströme zwischen Deutschland und Frankreich

Während sowohl am Oberrhein als auch in der Großregion die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität seit Jahrzehnten kontinuierlich zunimmt (2009 bis 2019: +25 Prozent in der Großregion²⁰), ist die Anzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger zwischen Deutschland und Frankreich rückläufig. In Rheinland-Pfalz und im Saarland beispielsweise ging die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität aus Frankreich im Zeitraum 2001 bis 2019 um 25 Prozent zurück²¹. Die bereits zitierte Studie der IBA betont: Der „Blick auf die Grenzgängerzahlen früherer Jahre

bestätigt, dass der Rückgang der französischen Einpendler [ins Saarland] nicht hinreichend über konjunkturelle oder kurzfristige Entwicklungen erklärt werden kann, sondern tiefergehende Veränderungen stattgefunden haben müssen.“²². Während bis Ende der 1980er Jahre der deutsche Arbeitsmarkt das Hauptziel vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Frankreich war und das Arbeitsplatzangebot in Deutschland auch in den Jahren der Rezession infolge der Weltwirtschaftskrise nach 2008 als „Pull-Faktor“ wirkte, kam es vor allem seit 2014 zu einem starken Rückgang der französischen Arbeitsmobilität Richtung Deutschland.

Als Ursache dafür sehen Forscher vor allem die unzureichende Zukunftsfähigkeit des „alten Geschäftsmodells“²³ der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Beschäftigung. Aber was bedeutet dies konkret? Zunächst führt die zunehmende Alterung der französischen Pendlerinnen und -pendler und das begrenzte Interesse Jüngerer am deutschen Arbeitsmarkt zu einem kontinuierlichen Rückgang der Arbeitsmobilität. Zweitens kam es vor allem in den vergangenen fünf Jahren zu einer umfassenden Veränderung der Arbeitsmarktsituation in Frankreich. Die rückläufige Arbeitslosigkeit, der zunehmende Fachkräftemangel, oft in identischen Branchen wie in Deutschland, sowie das gestiegene Lohnniveau in bestimmten französischen Branchen machen Deutschland heute weniger attraktiv als noch vor 10 oder 20 Jahren. Französische Arbeitskräfte können häufig für einen etwas geringeren Lohn eine ähnliche Tätigkeit in Frankreich ausüben, ohne dafür das kostenintensive und zeitraubende Pendeln ins Nachbarland auf sich nehmen zu müssen. Mehrere Interviewpartner merkten zudem an, dass die Telearbeitserfahrungen während der Pandemie sowie die zuletzt stark angestiegenen Benzinpreise viele davon abschreckten, lange Pendelstrecken zurückzulegen. Der unzureichende Ausbau öffentlicher Nahverkehrsmittel in der Grenzregion²⁴ verstärkte diese Entwicklung.

Schließlich führt auch die Veränderung der Wirtschaft in den deutschen Grenzregionen zu einem

16 Ebd.: 46.

17 IBA 2021: 33.

18 Knörr, Weber 2019: 48.

19 Knörr, Weber 2019: 63.

20 IBA 2021: 7.

21 Ebd.: 42,48.

22 Ebd.: 48.

23 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 58.

24 Siehe hierzu auch: Ross 2021: Grenzenlose Mobilität in Europa. Die deutsch-französischen Grenzregionen sind am Zug.

vermehrten Aussterben „typischer“ Grenzgänger-Berufe. Die Digitalisierung und Technisierung vieler Tätigkeiten und der Rückgang industrieller Standorte, insbesondere im Saarland, hat in der Vergangenheit zu einem Rückgang entsprechender Arbeitsplätze geführt, der sich in den kommenden Jahren voraussichtlich fortsetzen wird. Diese Arbeitsplätze wurden in der Grenzregion in den letzten Jahren überdurchschnittlich oft mit französischen Pendlerinnen und Pendlern besetzt. Die starke Ausrichtung Luxemburgs auf den Dienstleistungssektor ist hingegen für die nächste, höher qualifizierte Generation französischer Arbeitskräfte wesentlich attraktiver.

Ein weiterer struktureller Faktor für den Rückgang der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität ist die nachlassende Kenntnis der Sprache des Nachbarlands²⁵. Mehrere Studien kamen in den vergangenen Jahren zu dem auch hier wenig überraschenden Schluss, dass unzureichende Sprachkenntnisse ein zentrales Hindernis für die Aufnahme einer grenzüberschreitenden Tätigkeit darstellen²⁶. Die Autoren einer Studie des Deutsch-Französischen Instituts, des EURO-Instituts Kehl sowie von Strasbourg Conseil kommen zudem zu dem Ergebnis, dass gerade für Arbeitskräfte mit einem geringen Bildungsgrad Sprachkenntnisse besonders wichtig seien²⁷. Unzureichende Sprachkenntnisse führten zudem dazu, dass viele französische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland Tätigkeiten nachgingen, die nicht ihrer eigentlichen Qualifikation entsprechen würden.

Ein Trend, der sich in den kommenden Jahren ebenfalls zu verstärken droht. Auch in den Grenzregionen lernen gerade jüngere Schülerinnen und Schüler immer weniger Deutsch. Englisch wird als einfacher wahrgenommen und gilt auch mit Blick auf eine spätere Beschäftigung als attraktiver und nützlicher. Gerade im Elsass wird diese Entwicklung auch dadurch verstärkt, dass heute nur noch wenige Familien den regionalen Dialekt sprechen, der eng an die deutsche Sprache angelehnt ist. Die Entwicklungen rund um abnehmende Deutschkenntnisse in der Großregion bestätigen zudem einen weiteren Trend: Der frankophone Arbeitsmarkt in Luxemburg ist, neben den attraktiveren Branchen und der höheren Vergütung, auch aus sprachlicher Sicht attraktiver als der deut-

sche – eine Entwicklung, der die Politik auf mehreren Ebenen und seit vielen Jahren entgegenzuwirken versucht. Seit 2015 verfolgt zum Beispiel Lothringen eine „Stratégie Allemagne“, die unter anderem auch darauf abzielt, die Deutschkenntnisse unter französischen Schülerinnen und Schülern zu fördern²⁸. In mehreren Hintergrundgesprächen wurde betont, dass auf französischer Seite sehr viel getan werde, „um die Zweisprachigkeit in der Grenzregion zu fördern“. In einem ähnlichen Ansatz strebt auch das Saarland im Rahmen seiner „Frankreichstrategie“ eine intensive Förderung des französischen Spracherwerbs an, unter anderem auch, um den saarländischen Arbeitsmarkt langfristig für frankophone Arbeitskräfte attraktiv zu halten²⁹. Darüber hinaus ist auch im 2019 unterzeichneten Aachener Vertrag das Ziel festgesetzt, die Erlernung der Sprache des Nachbarlandes zu fördern (Art. 10).

1.2 Zentrale Herausforderungen für die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zwischen Deutschland und Frankreich

1.2.1 Mangelnde Reziprozität und „Absaugproblematik“

Die asymmetrischen Grenzgänger-Ströme zwischen Deutschland und Frankreich wurden in der Vergangenheit von beiden Seiten als „Win-win-Situation“ dargestellt. Seit einigen Jahren mehren sich auf der französischen Seite jedoch Forderungen nach mehr Reziprozität in der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität. Viele Befragte aus den Grenzregionen hoben in den Hintergrundgesprächen hervor, dass immer mehr französische Verantwortliche aus Politik und Wirtschaft für ein stärkeres gemeinsames Agieren beider Länder und die Berücksichtigung beider Mobilitätsrichtungen appellieren.

Die zunehmende Angleichung der Situation auf beiden Seiten der Grenze fordert die alte „Win-win“-Annahme zunehmend heraus. Während sich der französische Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren positiv entwickelt hat und auch in Frankreich gewisse Branchen über Fachkräftemangel klagen, macht sich zunehmend Unzufriedenheit über die deutschen Maßnahmen zum Anwerben französischer Fachkräfte breit. Auf politischer Ebene äußert sich das etwa im abnehmenden Interesse am

25 EURES-T Oberrhein 2019: 7.

26 Bundesministerium des Innern, Euro-Institut Kehl-Strasbourg 2014; Knörr, Weber (2019); Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil.

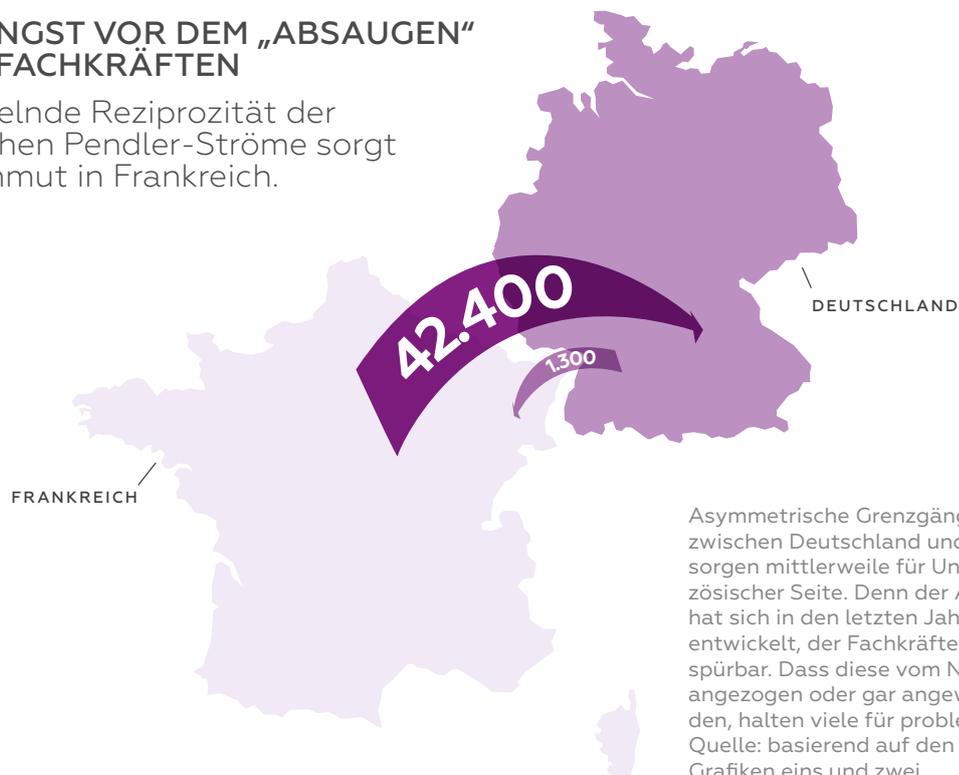
27 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 45.

28 Conseil municipal de la ville de Metz 2015.

29 Terrollion, Klos 2022.

3 – ANGST VOR DEM „ABSAUGEN“ VON FACHKRÄFTEN

Mangelnde Reziprozität der täglichen Pendler-Ströme sorgt für Unmut in Frankreich.



Ausbau der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität. „Im Vergleich zu 2008“, stellt eine Gesprächspartnerin aus der deutschen Verwaltung fest, „hält sich die politische Ebene Frankreichs zunehmend zurück beim Ausbau der Mobilität zwischen Frankreich und Deutschland.“ Das Thema sei zudem sensibel, man müsse „politisch sehr vorsichtig sein“. Studien weisen auf die Spannungen hin, die sich auch langfristig aus einer einseitigen Anpassung der französischen Seite an den deutschen Bedarf ergeben³⁰. Die Wissenschaftlerin Marlene Knörr und ihr Kollege Enzo Weber plädieren deshalb beispielsweise dafür, dass Arbeitsagenturen in Baden „darauf verzichten sollten, aktiv um Elsässer zu werben, die in Berufen arbeiten, die auf der anderen Seite der Grenze auch Engpässe darstellen“³¹.

Die deutsche Seite zeigt Verständnis für die französische Sichtweise, das wurde in zahlreichen Interviews betont. Entsprechend haben sich laut einem Gesprächspartner mit langjähriger Erfahrung im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt die grenznahen Regionaldirektionen der Agentur für Arbeit und ihres französischen Pendant Pôle Emploi darauf geeinigt, dass in ihrer kommenden gemeinsamen Rahmenver-

einbarung „Services für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung“, Services de Placement Transfrontalier, beide Mobilitätsrichtungen besser bedacht werden und mehr gemeinsame Finanzierung stattfindet. Gleichzeitig wurde in vielen weiteren Hintergrundgesprächen aber auch deutlich, dass die Reziprozität in der Realität schwierig sei. Während auf politischer Ebene betont werde, dass der deutsche Arbeitsmarkt nicht in Konkurrenz zum französischen stehen solle, bleibt ersterer, das wird auf deutscher Seite stets wiederholt „weiterhin in weiten Teilen attraktiver als der französische“. Solange die Stellenangebote und Löhne in beiden Ländern so unterschiedlich seien, bleibe die „concurrency déloyale“ (unlauterer Wettbewerb) bestehen. Darüber hinaus sei es in der Praxis sehr schwierig, deutsche Grenzgängerinnen und Grenzgänger nach Frankreich zu locken. Politischer Wille trifft hier also auf ökonomische Realitäten: Die Entscheidung, eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufzunehmen hängt von ökonomischen Erwägungen ab, dem Lohnniveau, der Sicherheit des Arbeitsplatzes und den Arbeitsbedingungen. Solange ein Arbeitsmarkt attraktiver ist als der andere, kann politisch nur schwer eingegriffen werden.

30 Knörr, Weber 2019: 74.

31 Knörr, Weber 2019: 66.

Unabhängig von der unzureichenden Reziprozität der deutsch-französischen Pendlerströme ist der zunehmende Fachkräftemangel eine grundsätzliche Herausforderung für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Wenngleich der Mangel in den einzelnen Teilgebieten am Oberrhein und in der Großregion unterschiedlich ausgeprägt ist³², haben immer mehr Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf beiden Seiten der Grenze Schwierigkeiten, ausreichend Arbeitskräfte anzuwerben beziehungsweise Ausbildungsstellen zu besetzen. Die Fachkräfteproblematik hat sich in den vergangenen 20 Jahren zugespitzt und wird sich durch den demografischen Wandel in Zukunft noch verstärken. Dieses Problem betrifft die Grenzregionen nicht exklusiv, ist hier aber von besonderer Brisanz.

Zunehmend entsteht der Eindruck, dass die im eigenen Land ausgebildeten Fachkräfte vom Arbeitsmarkt des Nachbarlandes „abgesaugt“ werden. Insbesondere im Gesundheitssektor, der Gastronomie sowie in der IT-Branche herrscht über alle Qualifikationsstufen hinweg eine zunehmende Konkurrenz um qualifizierte Fachkräfte zwischen Deutschland und Frankreich. Die Ergänzung des deutschen und französischen Arbeitsmarkts in der Vergangenheit gibt es heute nicht mehr, der Verweis auf eine Win-win-Situation entspricht nicht mehr der Realität. Stattdessen kämpfen Deutschland und Frankreich zunehmend um die gleichen Arbeitskräfte. „Diese Konkurrenz-Situation macht aus dem Fachkräftemangel ein sensibles Thema für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, beobachtete eine Interviewpartnerin aus der Grenzregion. Eine andere Gesprächspartnerin warnt mit Blick auf den ähnlichen Bedarf beider Länder davor, eine unkontrollierte Konkurrenzsituation an der Grenze entstehen zu lassen. Sie sieht in dem verstärkten Fachkräftemangel in der Grenzregion zudem eine Hauptursache für die Zurückhaltung in Paris und Berlin beim Ausbau der grenzüberschreitenden Ausbildung (s. Kapitel 2). Diese durch den Fachkräftemangel entstehende Dynamik betrifft nicht nur die Grenzregionen, sondern stellt europaweit zunehmend eine Herausforderung dar. Dabei sind die grenznahen Regionen in einer besonderen Weise betroffen.

1.2.2 Schwierige Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen

Neben der zunehmenden Konkurrenzsituation und abnehmenden Sprachkenntnissen spielt ein dritter struktureller Faktor eine zentrale Rolle für das Verständnis des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts. Der Ausbau der Arbeitsmobilität wird auch durch die Hindernisse erschwert, die sich bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüssen ergeben. Insbesondere bei den „reglementierten Berufen“³³ in Deutschland werden französische Abschlüsse nur selten anerkannt. Entsprechend werden französische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf derartigen Stellen kaum eingesetzt oder müssen aufwendige und teilweise kostenintensive Nachqualifizierungsmaßnahmen absolvieren³⁴.

Die schwierige Vergleichbarkeit von im Ausland erworbenen beruflichen Abschlüssen behindert die reibungslose Interaktion der Arbeitsmärkte in der Grenzregion und verhindert im Ergebnis die gewünschte „grenzübergreifende [...] Arbeitsmarktdynamisierung“³⁵. Deshalb werden vielfach vereinfachte Prozesse zum Nachweis erworbener Kenntnisse gefordert sowie die automatische Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Mehrere Gesprächspartner aus beiden Ländern plädieren dafür, in Zukunft stärker auf die tatsächlich erworbenen Kompetenzen zu achten, statt sich ausschließlich auf die Berufsabschlüsse zu konzentrieren. Erste Fortschritte in diese Richtung gibt es bereits. In einigen Branchen wird das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt „Abschlussbezogene Validierung non-formal und informell erworbener Kompetenzen“ („ValiKom Transfer“) der Industrie- und Handelskammer (IHK) genutzt³⁶. Auch der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) soll eine bessere Vergleichbarkeit von Qualifikationsniveaus und Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten³⁷.

Trotz regionaler, nationaler und europäischer Initiativen ist der politische Wille für eine stärkere Anerkennung ausländischer Abschlüsse in Deutschland, so berichten zahlreiche Gesprächspartner, sehr begrenzt. Deutschen Entscheidungsträgerinnen und

32 Frankreich ist u.a. aufgrund seiner Familienpolitik der vergangenen Jahrzehnte derzeit von diesem Problem weniger stark betroffen als etwa Deutschland, die Schweiz oder Luxemburg.

33 Für reglementierte Berufe müssen bestimmte Berufsqualifikationen oder andere Voraussetzungen für die Berufszulassung erfüllt sein (Deutscher Bundestag 2019: 4). Reglementierte Berufe umfassen z.B. Altenpflegerinnen und Altenpfleger, Dolmetscherinnen und Dolmetscher sowie zahlreiche Berufe im Handwerk.

34 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 33.

35 ASKO Europa-Stiftung, Europäische Akademie Otzenhausen 2015: 6.

36 Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2022.

37 Europäische Union 2022.

Entscheidungssträgern gehe es in erster Linie darum, die Qualitätsstandards der deutschen (dualen) Ausbildung und insbesondere des Handwerks zu erhalten. Vertreter der baden-württembergischen Landesregierung wiesen grundsätzlich darauf hin, dass die Anerkennung französischer Abschlüsse in Deutschland aufgrund der großen Unterschiede zwischen den Berufsausbildungssystemen schwierig sei. Derzeit seien „keine konkreten Lösungen in Sicht“, so eine deutsche Beamtin.

1.2.3 Konkurrenz durch die Schweiz und Luxemburg

Wie bereits beschrieben sind der schweizerische und der luxemburgische Arbeitsmarkt am Oberrhein und in der Großregion die Hauptziele französischer und deutscher Grenzpendlerinnen und -pendler. Wenngleich die Bewegungen von Frankreich nach Deutschland den historisch wichtigsten Austausch darstellen und die institutionelle Zusammenarbeit zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zwischen Deutschland und Frankreich am intensivsten ist, entscheiden sich aufgrund der zuvor beschriebenen Faktoren viele Grenzgängerinnen und Grenzgänger für die Arbeit in Luxemburg oder der Schweiz. Aus der Nähe zu diesen attraktiven Arbeitsmärkten ergebe sich, so merkt ein deutscher Gesprächspartner an, ein „gewisses Handicap für die deutsche Seite“, die mit dem deutlich höheren Lohnniveau beider Nachbarländer konkurrieren kann. Gepaart mit den abnehmenden Deutschkenntnissen vieler französischer Arbeitskräfte werde Deutschland als Arbeitsstandort für viele von ihnen immer unattraktiver. „Trotz hoher Arbeitslosigkeit im Elsass [sic!]" heißt es in einem entsprechenden Sitzungsprotokoll, sei es „für die Arbeitssuchenden keine Selbstverständlichkeit ins Nachbarland zu gehen, um eine Arbeitsstelle zu suchen.“³⁸ Grund hierfür sei neben der Lohn Differenz und den sprachlichen Herausforderungen auch das auf der dualen Ausbildung basierende Berufsbildungssystem in Deutschland, welches wenig durchlässig für ausländische Fachkräfte ist. Mehrere Gesprächspartner ergänzen darüber hinaus, dass sich vor allem junge französische Grenzpendlerinnen und -pendler zunehmend vom deutschen Arbeitsmarkt abwenden.

Um die aktuelle Dynamik zu brechen und den deutsch-französischen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt auch in Zukunft zu erhalten, müssten die

Beschäftigungsbedingungen in Deutschland deutlich attraktiver werden. Neben höheren Löhnen gehörten dazu auch flexiblere und angepasste Ansprüche von Seiten der deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Ein deutscher Gesprächspartner fordert einen „Mentalitätswandel“ auf deutscher Seite. Noch herrsche bei vielen deutschen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Erwartung vor, dass französische Arbeitskräfte oder Auszubildende über gute Deutschkenntnisse verfügen müssten, „da sie dadurch ja immerhin einen Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz bekommen“. In Zukunft sei in solchen Fragen von deutscher Arbeitgeberseite eine größere Flexibilität nötig. Auf französischer Seite wird wiederum häufig über die hohen Erwartungen deutscher Unternehmen geklagt. Oft werde eine „vollständige Anpassung“ der französischen Pendlerinnen und Pendler an das deutsche System gefordert. Dies widerspreche aber in vielen Fällen dem Ziel vieler Menschen, langfristig wieder auf den französischen Arbeitsmarkt zurückzukehren³⁹.

1.3 Ausblick

Die im Rahmen dieser Studie interviewten Arbeitsmarktexpertinnen und -experten sind sich einig, dass sich die hier beschriebenen Trends auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt auch in Zukunft fortsetzen werden. Zusammengefasst bedeutet dies erstens eine weiterhin starke Zunahme der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität in Richtung Luxemburg und der Schweiz, die gegebenenfalls durch den aktuell steigenden Kostendruck infolge der Inflation weiter zunehmen könnte. Und zweitens eine Abnahme der französischen Grenzpendlerinnen und -pendler Richtung Deutschland.

Der bereits beschriebene starke Rückgang, insbesondere in Richtung Rheinland-Pfalz und Saarland, wird sich laut der IBA-Studie zukünftig „voraussichtlich verstärken, da die älteren Altersgruppen [...] unter den grenzüberschreitend mobilen Arbeitnehmer[innen und Arbeitnehmer]n anteilmäßig immer mehr an Gewicht gewinnen – diese scheiden mittelfristig aus dem Erwerbsleben aus und können sich statistisch nicht verjüngen, da die nachfolgenden Generationen von Grenzgängern den luxemburgischen Arbeitsmarkt vorziehen“⁴⁰. Aufgrund der Ausdehnung des tertiären (Dienstleistungs-) Sektors wird zudem prognostiziert, dass sich die Bedeutung sprachlicher Kompetenzen in Zukunft verstärken werde:

38 ASKO Europa-Stiftung, Europäische Akademie Otzenhausen 2015: 10.

39 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 38f.

40 IBA (2021): 10.

„Die grenzüberschreitende Beschäftigung wird in Zukunft in Branchen mit tendenziell eher geringerem sprachlichem Anforderungsprofil abnehmen [...] [und] hingegen in Branchen mit tendenziell hohem sprachlichem Anforderungsprofil zunehmen“⁴¹. Daher sind fremdsprachenfördernde Maßnahmen wie etwa die Deutschland- beziehungsweise Frankreichstrategie Lothringens und des Saarlands von zentraler Bedeutung.

Zu neuen Dynamiken in der grenzüberschreitenden deutsch-französischen Arbeitskräftemobilität könnte schließlich die vom Bundestag beschlossene Erhöhung des Mindestlohns auf zwölf Euro ab Oktober 2022 führen. Aufgrund des über lange Zeit höheren Mindestlohns in Frankreich war der französische Arbeitsmarkt im Niedriglohnsektor deutlich attraktiver als der deutsche. Mit dem zuletzt beschlossenen Mindestlohnanstieg ist deshalb auf deutscher Seite die Hoffnung verbunden, dass der eigene Arbeitsmarkt zumindest im Niedriglohnbereich für französische Arbeitskräfte wieder an Attraktivität gewinnt.

2. DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHE GRENZÜBERSCHREITENDE AUSBILDUNGSMARKT

- Im Rahmen der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Ausbildung verbringen Auszubildende den theoretischen Teil ihrer Ausbildung im Heimat- sowie den praktischen Teil im Nachbarland.
- Die grenzüberschreitende Ausbildung stößt zwar auf beiden Seiten der Grenze auf Interesse, viele Auszubildende sehen eine Teilnahme an diesem Programm jedoch als unattraktiv an, da meist kein Doppelabschluss erworben wird und die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse kompliziert ist.
- Ungleiche Mobilitätsströme zwischen Deutschland und Frankreich führen zu zunehmenden Forderungen Frankreichs nach mehr Reziprozität.

2.1 Rechtlicher Hintergrund und Funktionsweise deutsch-französischer grenzüberschreitender Ausbildungsprogramme

Im Kontext der stark divergierenden Arbeitssituationen in Deutschland und Frankreich zu Beginn der 2010er Jahre (hohe Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich und Mangel an Auszubildenden in vielen deutschen Betrieben) wurde in der Oberrhein-Region im Jahr 2013 eine „Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein“⁴² abgeschlossen. Dieses Abkommen zielt darauf ab, „die beiden Ausbildungssysteme zu verbinden und in einer grenzüberschreitenden Konstellation die praktische Ausbildung in einem Land mit der schulischen Ausbildung im anderen Land zu verbinden“⁴³. Zu einem ähnlichen Abkommen kam es im Folgejahr auch zwischen dem Saarland und Lothringen⁴⁴. Beide Abkommen sehen vor, dass französische und deutsche Auszubildende ihre Berufs- oder Hochschule im Herkunftsland besuchen und gleichzeitig ihre praktische Ausbildung teilweise im Nachbarland absolvieren. Der praktische Teil erfolgt nach der Ausbildungsordnung des Nachbarlands, während

41 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 14f.

42 Deutsch-französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz 2013.

43 Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil: 23.

44 Großregion 2014.

die theoretischen Abschlussprüfungen im Heimatland nach dem dortigen Recht absolviert werden.

In den meisten Fällen wird in den entsprechenden grenzüberschreitenden Ausbildungen aber lediglich der Abschluss im Heimatland erlangt, Optionen für einen Doppelabschluss in beiden Ländern gibt es selten. Die Rahmenvereinbarungen umfassen sowohl duale Berufsausbildungsprogramme als auch duale Studiengänge. Die Auszubildenden sind dabei im „Praxis-Land“ sozialversichert und verfügen über den sozialversicherungsrechtlichen Status von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Grundsätzlich gelten die Rahmenvereinbarungen für alle Berufsabschlüsse, die in Deutschland und Frankreich durch eine Berufsausbildung erlangt werden können. Tatsächlich handelt es sich aber vor allem um nicht-reglementierte Berufe in Deutschland⁴⁵.

Wie bei der allgemeinen Arbeitsmobilität gibt es auch bei den grenzüberschreitenden Ausbildungsströmen ein deutliches Ungleichgewicht: Viel mehr französische Auszubildende absolvieren ihre Praxisphase in Deutschland als andersherum. Seit dem Abschluss des Rahmenabkommens im Jahr 2013 wurden am Oberrhein über 500 grenzüberschreitende Ausbildungsverträge geschlossen, in Spitzenzeiten, heißt es in Hintergrundgesprächen, bis zu 90 Verträge pro Jahr. Ein Großteil der vermittelten Verträge betrifft duale Studiengänge, in Ausbildungsberufen sind die Abkommen deutlich weniger beliebt. Die wichtigsten beteiligten Branchen sind der Einzelhandel, die Verwaltung und die Logistik. Vergleichsweise wenige Verträge wurden dagegen im Handwerk abgeschlossen, erklärt eine Expertin für grenzüberschreitende Ausbildung.

2.2 Herausforderungen für die deutsch-französische grenzüberschreitende Ausbildung

Die grenzüberschreitende Ausbildung stößt auf beiden Seiten der Grenze zwar auf großes Interesse und wurde zunächst auch gut angenommen. Eine Gesprächspartnerin auf deutscher Seite macht aber auch deutlich, dass die von der Politik erwünschten Zahlen verfehlt worden seien. Aufgrund der vielen Hindernisse habe das Programm noch immer „Modellprojekt-Charakter“ und sei zu keinem Massenphänomen geworden. Ähnlich stellen auch die bereits zitierten Forscher Knörr und Weber fest, dass „trotz zunehmender Knappheit [...] in einigen Berei-

chen [in Baden] und der hohen Jugendarbeitslosigkeit im Elsass“⁴⁶ die grenzüberschreitende Berufsausbildung auf einem geringen Niveau geblieben sei.

Bei deutschen Unternehmen in der Grenzregion ist das Interesse an einer Beteiligung an grenzüberschreitenden Ausbildungsprogrammen zwar sehr groß. Viele potenzielle Ausbildungsbetriebe bleiben aber aufgrund der vielen administrativen Hürden zurückhaltend. Darüber hinaus herrsche, das bestätigen deutsche sowie französische Interviewpartnerinnen und -partner, in zahlreichen deutschen Unternehmen große Unkenntnis über das französische Berufsbildungssystem: Deutsche Unternehmen seien nicht per se skeptisch, aber es sei noch viel Erklärungsarbeit vonnöten. Interessierte Ausbildungsstellen seien vor allem diejenigen, die bereits Französinen und Franzosen beschäftigten oder bei denen die Ausbildungsleiter selbst Franzosen seien. Neben der administrativen Mehrarbeit für die Unternehmenseite führen deutsche Kenner der Situation teilweise auch das mangelnde Interesse französischer Auszubildender an.

Tatsächlich wird auch auf der Arbeitnehmerseite die grenzüberschreitende Ausbildung von vielen Jugendlichen als große Hürde wahrgenommen. Neben den bereits erwähnten unzureichenden Angeboten im grenzüberschreitenden Nahverkehr sowie der sprachlichen Herausforderung empfinden gerade französische Schülerinnen und Schüler eine grenzüberschreitende Ausbildung als wenig attraktiv. Grundsätzlich hat die berufliche Ausbildung in Frankreich im Vergleich zu einem Studium einen schlechten Ruf. Eine Ausbildung in Deutschland ist noch uninteressanter: Neben längeren Wochenarbeitszeiten und weniger Urlaubstagen wirkt vor allem die Tatsache abschreckend, dass mit einer grenzüberschreitenden Ausbildung nicht automatisch auch ein deutscher Abschluss erworben wird.⁴⁷

Zahlreiche Befragte bedauerten diese Tatsache, die ein großes Hemmnis für den Ausbau der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität sei. Auch wenn automatische Doppelabschlüsse oder vereinfachte Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse seit langem gefordert werden, gebe es wenig Fortschritte. Ein Bericht der ASKO Europa-Stiftung sowie der Europäischen Akademie Otzenhausen aus dem Jahr 2015 stellte dazu fest: „Mit den

45 Oberrheinrat 2020: 2.

46 Knörr, Weber 2019: 76.

47 Ebd.: 71ff.

Ausbildungs- und Rechtssystemen Deutschlands und Frankreichs prallen zwei historisch gewachsene, ausdifferenzierte Gebilde aufeinander, die innerhalb ihrer nationalen Grenzen effizient funktionieren, aber trotz eines gemeinsamen europäischen Rahmens nicht kongruent sind.⁴⁸ Während sich in Deutschland das duale Ausbildungssystem durchgesetzt hat, ist in Frankreich die (voll-)schulische Ausbildung in Berufsschulen, sogenannten lycées professionnels die Regel. Diese unterschiedlichen Wege bis zur Erlangung eines Berufsabschlusses erschweren das Entstehen flächendeckender Doppelabschlüsse. Die Verschiedenheit der Berufsausbildungssysteme führt mitunter sogar zu unterschiedlichen Interpretationen genau jener Rahmenabkommen, die die grenzüberschreitenden Ausbildungen auf beiden Seiten der Grenze fördern sollen⁴⁹.

Das Fehlen automatischer Doppelabschlüsse führt in der Praxis dazu, dass französische Jugendliche nach einer grenzüberschreitenden Ausbildung auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum mobil sind. Mehrere Interviewpartner forderten deshalb, dass, übergangsweise und in Erwartung vereinfachter Prozesse zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse, gewisse Elemente der praktischen deutschen Abschlussprüfungen auch auf Französisch angeboten werden. Auch französische Auszubildende mit geringen Deutschkenntnissen könnten so mit einem geringen Mehraufwand ein zusätzliches deutsches Diplom erwerben.

Neben den Unterschieden in den nationalen Ausbildungssystemen in Deutschland und Frankreich wird auch der Ausbau grenzüberschreitender Ausbildungsprogramme durch die asymmetrischen Mobilitätsströme zwischen Deutschland und Frankreich erschwert. Tatsächlich ist das Interesse für eine grenzüberschreitende Ausbildung bei deutschen und französischen Jugendlichen sehr unterschiedlich: Aufgrund des großen Angebots an Ausbildungsplätzen im Heimatland und häufig unzureichender Französischkenntnisse entscheiden sich deutlich weniger Deutsche (ca. 10 bis 20 Prozent aller Teilnehmenden) für eine grenzüberschreitende Ausbildung als französische Jugendliche (ca. 80 bis 90 Prozent). Insbesondere in deutschen Schulen sei deshalb, so eine Gesprächspartnerin einer Arbeitsagentur, viel Werbung für entsprechende Programme nötig.

Wie bei der Arbeitskräftemobilität insgesamt mehrten sich aus Frankreich auch im Kontext der grenzüberschreitenden Ausbildung die Forderungen nach mehr Reziprozität. Während im Zuge der Unterzeichnung der Rahmenabkommen auf beiden Seiten der Grenze großer politischer Wille für die grenzüberschreitende Ausbildung bekundet wurde und das Projekt als effektive Maßnahme zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit auf der einen und zur Bekämpfung des Fachkräftemangels auf der anderen Seite angesehen wurde, hat sich die Lage insbesondere auf französischer Seite sehr verändert.

Sowohl aus der Politik als auch beispielsweise von der Arbeitgebervereinigung „Mouvement des entreprises de France (MEDEF)“ sind vermehrt Stimmen zu hören, die fordern, dass französische Jugendliche für ihre Ausbildung in Frankreich bleiben und mehr deutsche Auszubildende ihre Praxisphase in Frankreich absolvieren. Eine Verantwortliche einer grenzüberschreitenden Gebietskörperschaft bedauerte, dass sich das Ungleichgewicht bei den Ausbildungen auch in der administrativen und politischen Beschäftigung mit dem Thema widerspiegeln: So werde in der Oberrheinkonferenz die grenzüberschreitende Berufsausbildung nur in eine Richtung, das heißt nur von Frankreich nach Deutschland behandelt. Auf deutscher Seite gibt es zwar Verständnis für die französischen Forderungen nach mehr Reziprozität, auch hier gestaltet sich aber die praktische Umsetzung schwierig. Deutschland, so eine andere Gesprächspartnerin, habe sich bereit erklärt, in Zukunft einen größeren Teil der Finanzierung des Programms zu übernehmen. Eine weitere französische Gesprächspartnerin betont aber, dass das Ungleichgewicht im grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zwar ein Problem für die deutsch-französische GRÜZ darstelle, es sich in absoluten Zahlen aber um ein Nischen-Problem handle: „Die 30 bis 100 Auszubildenden pro Jahr werden keinen großen Einfluss auf die französische Wirtschaft haben“⁵⁰.

Zu den Herausforderungen in der GRÜZ gesellen sich mit Blick auf die grenzüberschreitende Ausbildung darüber hinaus auch interne Probleme auf der französischen Seite. Infolge der Gebietskörperschaftsreformen in Frankreich leidet das deutsch-französische Ausbildungsprogramm unter Finanzierungsschwierigkeiten. Nach der „Loi pour la liberté

48 ASKO Europa-Stiftung, Europäische Akademie Otzenhausen 2015: 6.

49 Knörr, Weber 2019: 73.

50 Das Interview wurde auf Französisch geführt, die Übersetzung des Zitats erfolgte durch die Autorin. Originalversion des Zitats: „les 30 à 100 apprentis transfrontaliers par an ne vont pas jouer un impact important pour l'économie française“.

de choisir son avenir professionnel⁵¹ – zu Deutsch „Gesetz zur Wahlfreiheit über die berufliche Zukunft“ – aus dem Jahre 2018 verlor zum Beispiel die Region Grand Est die Zuständigkeit für Ausbildungsprogramme und darf entsprechend seit 2019 die Kosten der grenzüberschreitenden Ausbildung nicht mehr übernehmen. Ein deutscher Interviewpartner beklagt, dass es in der Folge „zu einem Riesenbruch in der grenzüberschreitenden Ausbildung in den Jahren 2019/2020“ kam. Außerdem führe das betreffende Gesetz zu einer unklaren rechtlichen Situation für die grenzüberschreitenden Ausbildungsprogramme, da die Rahmenabkommen von 2013 und 2014 nicht mehr angewendet werden konnten. In der Folge kam es laut mehreren Gesprächspartnern zu einem starken Rückgang der abgeschlossenen Verträge: Seit Mitte 2021 wurden lediglich circa 20 Ausbildungsverträge geschlossen.

Mittlerweile wurde mit eigens dafür eingerichteten Ausbildungsbegleitstellen, den sogenannten „opérateurs de compétences“ (OPCO), übergangsweise ein neuer Träger für die Finanzierung gefunden, wodurch, so drückt es eine Gesprächspartnerin aus, „das Aus der grenzüberschreitenden Ausbildung abgewendet werden konnte“. Mit der im Februar 2022 von der Nationalversammlung und dem Senat angenommenen „Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale“⁵² (Loi 3DS) (Art. 186 zur grenzüberschreitenden Ausbildung) wurde darüber hinaus die legale Grundlage für eine neue deutsch-französische Rahmenvereinbarung geschaffen. Die entsprechenden Verhandlungen laufen derzeit zwischen den betroffenen deutschen und französischen Ministerien.

3. AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE AUF DEN GRENZÜBERSCHREITENDEN ARBEITSMARKT

- Die Grenzkontrollen und -schließungen während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie führten zu besonderen Herausforderungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt.
- Die steuerliche Doppelbelastung für französische Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die während der Pandemie in Deutschland Kurzarbeitergeld bezogen haben, ist bis heute nicht abschließend geregelt.
- Ausnahmeregelungen für Telearbeit von Pendlerinnen und Pendlern waren während der Pandemie von Nöten. Es mehren sich Forderungen nach mehr Möglichkeiten zur Telearbeit.

3.1 Konkrete Auswirkungen der Grenzsicherungen

„Sie werden niemanden finden, der Ihnen sagt, dass die Pandemie die deutsch-französischen Beziehungen gefördert hat“⁵³, antwortet ein Gesprächspartner auf die Frage nach den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die GRÜZ im Arbeitsmarkt zwischen Deutschland und Frankreich. Ohne Ausnahme bedauerten alle Befragten die Folgen der Grenzsicherungen während des ersten Lockdowns im März und April 2020. Die Schließung⁵⁴ der deutsch-französischen Grenze ab dem 15. März 2020 habe laut Interviewpartnern zu einer unwahrscheinlich schwierigen Situation geführt, in der vielerorts längst vergessen geglaubte Ressentiments gegenüber den Nachbarn geweckt worden seien und deren „negativer Beigeschmack lange haften bleibt“. Nachdem die Region Grand Est im März 2020 von deutschen Behörden zum Risikogebiet erklärt wurde, wurden viele französische Grenzgängerinnen und Grenzgänger aufgefordert, nicht mehr nach Deutschland einzureisen. Viele französische Arbeitskräfte fühlten sich schnell „als Arbeitnehmer zweiter Klasse“. Die Überquerung der Grenze war für mehrere Monate nur aus zwingenden Gründen gestattet, wodurch Tausende nicht oder nur mit äußerst großem Mehraufwand ihre

51 République française 2018.

52 République française 2022.

53 Auch dieses Interview erfolgte auf Französisch, übersetzt von der Autorin. Originalversion des Zitats: „Vous ne trouverez personne qui vous dit que la pandémie a favorisé les relations franco-allemandes“.

54 Die Frage, ob tatsächlich von einer „Schließung“ der Grenze gesprochen werden kann, ist ein sensibles Thema und bis jetzt umstritten.

Arbeitsplätze erreichen konnten. Auch nach der Öffnung der Grenzen führte die Notwendigkeit, bei Einreise einen tagesaktuelles Corona-Test vorzuweisen, zu starken Beeinträchtigungen im Alltag der Betroffenen.

Wenngleich mehrere Gesprächspartner bedauerten, dass die Pandemie zu einer „nachhaltigen Veränderung der Mentalität in der Grenzregion“ geführt habe, geht die Mehrheit der interviewten Experten nicht davon aus, dass die Folge ein massiver Einbruch der Grenzpendlerinnen und -pendler sein werde. Die Gesundheitskrise habe in der Grenzregion zwar zu besonders großen Beeinträchtigungen geführt, letztendlich entscheide aber die Attraktivität des Arbeitsplatzes über die Aufnahme einer grenzüberschreitenden Tätigkeit.

Da die Pandemie die Grenzregionen mit besonderer Härte traf, haben verschiedene politische Akteurinnen und Akteure die Gelegenheit genutzt, um in Berlin, Paris und Brüssel Aufmerksamkeit für spezifische Grenzthemen und -Herausforderungen zu schaffen. Dank verstärkter Kommunikationsarbeit und medialer Präsenz konnten so einige Hindernisse für Pendlerinnen und Pendler zwischen Deutschland und Frankreich zumindest abgemildert werden. So konnten Abgeordnete des Bundestags und der Nationalversammlung gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern regionaler und grenzüberschreitender Institutionen beispielsweise eine französische Übersetzung der deutschen Einreiseverordnung sowie die 24-Stunden-Ausnahmeregel zur Einreise von Grenzgängerinnen und Grenzgängern bewirken⁵⁵. Gerade die im Zuge des Vertrags von Aachen neu geschaffenen Gremien der bilateralen deutsch-französischen Zusammenarbeit waren in der ersten Pandemiephase sehr aktiv.

3.2 Doppelbesteuerung des Kurzarbeitergelds

Die Corona-Pandemie zeigte in deutlicher Schärfe auch die zahlreichen Dysfunktionalitäten in der Grenzregion. Als besonders problematisch erwies sich die noch nicht abschließend geklärte steuerliche Doppelbelastung für Französinnen und Franzosen, die in Deutschland pandemiebedingt Kurzarbeitergeld (KUG) bezogen. Nicht zum ersten Mal führten

unklare Regelungen zur Besteuerung von Entgeltersatzleistungen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger zu Schwierigkeiten.

Gemäß einer Konsultationsvereinbarung⁵⁶, die am 13. Mai 2020 zwischen Deutschland und Frankreich getroffen wurde, darf das KUG ausschließlich im Ansässigkeitsstaat besteuert werden, sprich französische Pendlerinnen und Pendler dürfen für in Deutschland bezogenes KUG nur in Frankreich steuerlich belastet werden. In der Realität kommt es aber zu einer faktischen Doppelbesteuerung des KUG bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern: „[E]inmal durch den rechnerischen Steuerabzug in Deutschland im Rahmen der Berechnung des KUG und ein zweites Mal durch die tatsächliche Besteuerung in Frankreich. [...] Es besteht also ein Widerspruch zwischen den rechtlichen Vorschriften zur Berechnung des KUG einerseits und den rechtlichen Vorschriften zur Besteuerung des KUG andererseits.“⁵⁷ Gegen diese Doppelbelastung hat ein deutsches Unternehmen im Namen einer französischen Mitarbeiterin geklagt und in einem Urteil des Bundessozialgerichts vom 3. November 2021⁵⁸ Recht bekommen: Personen, die den Vorgaben des Grenzgänger-Status entsprechen, dürfen in Deutschland für den Bezug des KUG nicht steuerlich belastet werden. Da eine endgültige Entscheidung erst im Rahmen eines Präzedenzfalls durch das Landessozialgerichts Baden-Württemberg getroffen wird, ist das Urteil von November 2021 noch nicht rechtskräftig.

3.3 Regelungen zur Telearbeit von Grenzgängerinnen und Grenzgängern während und nach der Pandemie

Darüber hinaus führten die strikten sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Auflagen für den Grenzgänger-Status zu Problemen beim Umgang mit Telearbeit während der Pandemie. Gemäß den europäischen Regelungen zur Sozialversicherung⁵⁹ von Grenzgängerinnen und Grenzgängern dürfen diese maximal 25 Prozent ihrer Arbeitszeit im Wohnsitzland absolvieren, sonst verlieren sie ihren Status und müssen doppelt sozialversichert sein⁶⁰. Darüber hinaus definiert auch ein binationales Doppelbesteuerungsabkommen⁶¹ zwischen Deutschland und Frankreich eine Maximalzahl an Arbeitstagen für die Arbeit

55 IBA 2021: 81.

56 Bundesministerium der Finanzen 2020.

57 EURES-T Oberrhein 2022: 3.

58 Bundessozialgericht 2021.

59 Europäisches Parlament 2004.

60 IBA 2021: 83.

61 Bundesministerium der Finanzen 1961.

im Homeoffice. Um den Verlust des Grenzgänger-Status vieler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während der Pandemie zu verhindern, vereinbarten Deutschland und Frankreich in einem weiteren binationalen Abkommen⁶² vom Mai 2020, dass Telearbeitstage im Wohnsitzland als klassische Arbeitstage im Arbeitsland zählen und es somit zu keinen sozialversicherungs- oder steuerrechtlichen Auswirkungen kommt. Diese Ausnahmeregelung läuft im Juni 2022 aus.

Wie in fast allen Bereichen des Arbeitsmarktes, fordern auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger vermehrt Möglichkeit zur Telearbeit. Insbesondere das zeitaufwändige und kostenintensive Grenzpendeln führt bei vielen zu dem Wunsch, über die aktuell erlaubten 25 Prozent der Arbeitszeit hinausgehend mehr im Homeoffice zu arbeiten. Eine entsprechende Änderung würde entweder eine Reform der EU-Verordnungen Nr.883/2004⁶³ und Nr. 987/2009⁶⁴ erfordern oder könnte dank der Anwendung des Artikels 16 der ersten Verordnung erfolgen, welcher bilaterale Ausnahmeregelungen ermöglicht. Eine Reform auf europäischer Ebene wurde von einer Mehrzahl der interviewten Personen als äußerst unwahrscheinlich angesehen. Dagegen scheint eine spezifisch deutsch-französische Ausnahmeregelung realistischer, wird aber für die nahe Zukunft nicht erwartet.

4. POLITISCHE UND INSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT IN DER GRENZREGION

4.1 Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Über die Jahre hat sich am Oberrhein und in der Großregion eine Vielzahl von Institutionen zur Stärkung der GRÜZ etabliert. Die wichtigsten politischen Institutionen am Oberrhein sind zum einen die trinationale Oberrheinkonferenz (ORK)⁶⁵, bestehend aus kommunalen und regionalen politischen Vertretern und Verwaltungsbehörden aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland, sowie zum anderen der

Oberrheinrat (ORR)⁶⁶, ein Zusammenschluss aus rund 70 gewählten Mandatsträgerinnen und -trägern der Oberrheinregion. Die Arbeitsgruppe „Wirtschaft und Arbeit“ der ORK arbeitet an vielen der bereits besprochenen Themen, darunter der Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Arbeitsraums in der Grenzregion, der Stärkung der grenzüberschreitenden Berufsausbildung und der Förderung der beruflichen Mobilität. Eine enge GRÜZ gibt es auch im Rahmen der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO)⁶⁷. Einer der Schwerpunkte der TMO in ihrer „Strategie 2030“ ist es, die grenzüberschreitende Arbeit von Handwerkern zu erleichtern⁶⁸.

Wichtigste Gremien der GRÜZ im Kontext des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts in der Großregion sind zum einen der Gipfel der Großregion⁶⁹ sowie zum anderen der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR)⁷⁰. Letzterer besteht aus Repräsentantinnen und Repräsentanten von Sozial- und Berufsverbänden und aus der Wirtschaft und verfolgt das Ziel, sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerinteressen in der Großregion zu vertreten. Er berät den Gipfel der Großregion in sozio-ökonomischen Fragen.

Beide Regionen profitieren von der starken Institutionalisierung der Netzwerke in den grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen, sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene. Mehrere Interviewpartner bezeichneten beispielsweise die ORK als „sinnvolles und aktives Gremium zum Austausch von Akteuren aus Staat und Zivilgesellschaft“. Die ORK sei darüber hinaus insbesondere aufgrund ihrer Integration zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure sowie von Vertreterinnen und Vertretern aus dem Handwerk und der Industrie in der Lage, praktische Probleme des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts früh zu identifizieren und diese sofort an Verantwortliche auf höheren Ebenen weiterzugeben.

Trotz der grundsätzlichen Einsicht über die Bedeutung der institutionellen Zusammenarbeit äußerten viele Befragte Kritik an den diversen Institutionen

62 Bundesministerium der Finanzen 2020.

63 Europäisches Parlament 2004

64 Europäisches Parlament 2009

65 Oberrheinkonferenz 2022

66 Oberrheinrat 2022.

67 Trinationale Metropolregion Oberrhein 2022.

68 Trinationale Metropolregion Oberrhein 2019.

69 Großregion 2022a.

70 Großregion 2022b.

der GRÜZ. Oft sei die Arbeit dort zu abstrakt und technisch. Angenommene Resolutionen seien „politisch zwar schön zu lesen, aber führen operativ zu nichts“. Darüber hinaus seien die Gremien häufig wenig konstruktiv, da der andauernde Wahlzyklus in den verschiedenen Teilregionen häufig zu Blockadehaltungen führe. Ferner funktioniere in vielen Fällen die Zusammenarbeit zwischen der „operationellen“ und der „strategischen“ Ebene nicht ausreichend, die Gesprächskanäle zwischen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern würden nicht ausreichend genutzt.

Viele deutsche Gesprächspartner bedauern zudem, dass die Gebietskörperschaftsreformen in Frankreich die Zusammenarbeit zuletzt zusätzlich erschwert hätten. Durch die geografische Vergrößerung der neu geschaffenen Region Grand Est seien mittlerweile viele Verantwortliche und Verwaltungen auf französischer Seite zu weit von der Grenze entfernt. Grenzüberschreitende Thematiken seien seitdem nur noch am Rande Thema. Die Reform hat zudem dazu geführt, dass sich viele Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie Zuständigkeiten verändert hätten. Ein deutscher Gesprächspartner kommt zu dem überraschenden Urteil, dass die Regionalisierungsbemühungen in Frankreich zu einem Rückschlag in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt habe.

Mit dem 2019 unterzeichneten Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Vertrag von Aachen) wurde ein weiteres Gremium der GRÜZ geschaffen. Der deutsch-französische „Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (AGZ) setzt sich aus Vertretern nationaler, regionaler und lokaler Gebietskörperschaften, Parlamenten und grenzüberschreitenden Einheiten zusammen und verfolgt das Ziel, „alle die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik betreffenden Aspekte der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung [zu koordinieren], [...] eine gemeinsame Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben [zu entwerfen], [...] fortlaufend die in Grenzregionen bestehenden Schwierigkeiten fest[zustellen] und [...] Vorschläge für den Umgang mit ihnen [zu erarbeiten]“⁷¹.

Die Gründung des AGZ wurde von vielen Seiten begrüßt und als Möglichkeit gesehen, Anliegen aus der Grenzregion schnell an die richtigen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene weiterzugeben. Der AGZ

schaffe „andere Möglichkeiten, um gehört zu werden“, drückt es ein Gesprächspartner aus der Grenzregion aus. Er helfe dabei, politische Unterstützung für bestimmte Themen der GRÜZ zu bekommen.

Zwei Jahre nach seiner Gründung beurteilen viele Interviewpartner die Arbeit des AGZ jedoch auch kritisch: Grundsätzlich sei die Idee für einen deutsch-französischen Ausschuss für die GRÜZ zwar zu begrüßen, der konkrete Mehrwert dürfe aber bisher bezweifelt werden. Durch den AGZ sei an einigen Stellen vielmehr eine zusätzliche Struktur geschaffen worden, die teilweise zu nicht abgestimmter Doppelarbeit führe. Mittlerweile gebe es nicht zu wenige, sondern zu viele verschiedene Gremien in der Grenzregion, die sich gegenseitig unzureichend abstimmen und oft kaum zusammenarbeiteten. So wurden beispielsweise die mit der deutschen und französischen Umweltplakette verbundenen Probleme in der Grenzregion zunächst in der ORK und dann ohne Abstimmung zusätzlich im AGZ diskutiert.

Darüber hinaus kritisieren viele Gesprächspartner insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktpolitik die deutsch-französische Exklusivität des AGZ. Insbesondere im Drei-Länder-Eck sowie in der Großregion können in der GRÜZ ohne Beteiligung der Schweiz beziehungsweise Luxemburgs kaum Fortschritte gelingen. „Für die konkrete Arbeit ist die trinationale Zusammenarbeit wichtiger als die binationale zwischen Deutschland und Frankreich, insbesondere aufgrund der extremen wirtschaftlichen Verflechtungen“, bringt es eine Gesprächspartnerin auf den Punkt. Im Bereich des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes sei deshalb die Zusammenarbeit im Rahmen der ORK beziehungsweise des Gipfels der Großregion deutlich zielführender als im AGZ. Um der schweizerischen und luxemburgischen Seite zumindest eine gewisse Beteiligung am AGZ zu ermöglichen, erhielten diese, wie auch die ORK und die Großregion, einen Beobachterstatus.

Neben den Schwierigkeiten des AGZ, im dichten institutionellen Gefüge zwischen Deutschland, Frankreich und Drittstaaten den richtigen Platz zu finden, betonen viele Interviewpartner die Probleme, die sich aus dem Anspruch der „ebenenübergreifenden“ Arbeit ergeben. Der AGZ setzt sich aus Vertretern der Exekutive und der Legislative von der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene zusammen: „Die Idee, diese verschiedenen Ebenen zu vereinen

71 Bundesregierung 2019.

ist gut, aber in der Praxis sind die Bedürfnisse sehr unterschiedlich“, beobachtet ein Gesprächspartner. Darüber hinaus benötige der AGZ ein verstärktes Wissensmanagement, da gerade grenzüberschreitende Themen, etwa mit Bezug auf den Arbeitsmarkt, häufig äußerst technisch und kompliziert seien. Derzeit sei diese fachliche Expertise in der ORK stärker vorhanden als im AGZ.

4.2 Das schwierige Zusammenspiel zwischen Grenzregion und Hauptstädten

Nicht nur in Bezug auf den AGZ merkten viele Gesprächspartner an, dass die GRÜZ in den Grenzregionen zwar gut funktioniere, die zentrale Herausforderung aber auch nach dem Schock der Pandemie die Weitergabe der Grenzangelegenheiten an die Hauptstädte bleibe. Da viele der Grenzgänger-Problematiken in absoluten Zahlen nur eine verschwindend kleine Minderheit betreffen, entstehe häufig der Eindruck, dass es sowohl in Paris als auch in Berlin und in geringerem Umfang auch in den Länderverwaltungen und der Landespolitik in Deutschland nur einen begrenzten politischen Willen gebe, die Probleme anzugehen. Darüber hinaus mangle es bei der nationalen Gesetzgebung nach wie vor an der expliziten Berücksichtigung spezifischer Grenzproblematiken. Als Beispiel hierfür wurden in den Hintergrundgesprächen im Rahmen der vorliegenden Studie neben dem KUG auch die europäischen Regulierungen zur grenzüberschreitenden Mobilität im Rahmen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (EU-Entsenderichtlinie) genannt. Mehrere Interviewpartner kritisierten, dass in den Hauptstädten häufig nur das „nationale Prisma“ berücksichtigt werde und viele nationale Verwaltungen über unzureichende Kenntnisse bezüglich der Grenzthemen verfügten. Darüber hinaus fehle es grundsätzlich an Austauschformaten zwischen den Verwaltungen, die mit grenzüberschreitenden Themen betraut sind.

FAZIT

Auch mit Blick auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt hat die Corona-Pandemie die engen wirtschaftlichen Verflechtungen in der deutsch-französischen Grenzregion eindrücklich verdeutlicht. Diese beruhen in hohem Maße auf den historisch gewachsenen und ökonomisch bedeutsamen Grenzgänger-Strömen zwischen beiden Ländern. Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt trägt zur wirtschaftlichen Entwicklung am Oberrhein und in der Großregion bei und bietet für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einerseits sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitneh-

mer andererseits Entwicklungsmöglichkeiten, die über den heimischen Arbeitsmarkt hinausgehen und bestenfalls nicht „nur“ den Zugang zur Nachbarregion auf der anderen Seite der Grenze erschließen. Dennoch – das haben die vorliegende Analyse sowie die Hintergrundgespräche mit zahlreichen Expertinnen und Experten der Thematik gezeigt – ist es bis zu einem tatsächlich integrierten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt noch ein sehr weiter Weg.

Aktuell stellen der im Vergleich zu der Situation vor 10 oder 20 Jahren verbesserte Arbeitsmarkt in Frankreich, der zunehmende Fachkräftemangel beiden Ländern sowie die steigende Konkurrenz der attraktiveren Arbeitsmärkte in Luxemburg und der Schweiz zunehmend die Zukunftsfähigkeit des bisherigen Grenzgänger-Modells zwischen Deutschland und Frankreich infrage.

Damit die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Grenzregion jedoch auch in Zukunft zur Integration des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes beiträgt, möchten wir, basierend auf unseren Studienergebnissen, politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Berlin und Paris sowie am Oberrhein und in der Großregion folgende Handlungsempfehlungen geben:

1. Die Grenzregion als ganzheitlichen Wirtschaftsraum begreifen – unabhängig von aktuellen Arbeitsmarktdynamiken

Eine gewinnbringende GRÜZ kann nur gelingen, wenn sie auf Augenhöhe erfolgt. Dies ist besonders im Kontext des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts relevant, wo asymmetrische Arbeitsmarktsituationen in der Vergangenheit zu einem Ungleichgewicht in der aktuellen Zusammenarbeit führten. In Zukunft muss die Grenzregion deshalb stärker als ganzheitlicher Wirtschaftsraum erfasst und die Zusammenarbeit unabhängig von aktuellen Wirtschaftszyklen ausgerichtet werden. Die rückläufige Entwicklung bei der Zahl französischer Grenzgängerinnen und Grenzgänger in Deutschland ist ein Anzeichen dafür, dass sich das Ungleichgewicht bei der Arbeitskräftemobilität abschwächt. Des Weiteren muss die grenzüberschreitende Kooperation vor allem in denjenigen Branchen gezielt gefördert werden, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregion als Ganzes beitragen. Den französischen Forderungen nach mehr Reziprozität in der Arbeitsmarktmobilität sollte darüber hinaus Rechnung getragen werden. Durch Programme zur Förderung der Zweisprachigkeit sowie gezielte Informationsveranstaltungen und Werbekampagnen zum

französischen Arbeitsmarkt in grenznahen deutschen Schulen, könnte bei jungen Schulabgängerinnen und -abgängern frühzeitig ein Interesse für den Arbeitsmarkt im Nachbarland geweckt sowie Informationslücken behoben und Vorurteile abgeschwächt werden.

2. Vereinfachte Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Um die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zu fördern und effektiv gegen den zunehmenden Fachkräftemangel vorzugehen, muss die Vereinfachung von Prozessen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen und Diplomen Priorität haben. Nicht nur in der deutsch-französischen Grenzregion kann dadurch der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktmobilität neuer Schwung gegeben werden. Gerade hinsichtlich konkurrierender Arbeitsmärkte in der Schweiz und in Luxemburg kann eine größere rechtliche Sicherheit zur Anerkennung ausländischer Diplome dazu beitragen, dass der deutsche Arbeitsmarkt in den Augen junger Menschen in Frankreich wieder attraktiver wird. Bei entsprechenden Bemühungen muss in Zukunft ein stärkerer Fokus auf die tatsächlich erworbenen Kompetenzen als auf den vorgezeigten Abschluss gelegt werden.

3. Unnötige Doppelstrukturen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vermeiden

Wenngleich die politische und administrative Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion so intensiv erfolgt wie in wenigen anderen europäischen Grenzgebieten, macht die vorliegende Analyse deutlich, dass die Vielzahl existierender grenzüberschreitender Organisationen und Netzwerke derzeit nicht zwangsläufig hilfreich ist. Um unnötige Doppelstrukturen zu vermeiden, sollte sich die deutsch-französische GRÜZ in Zukunft auf wenige, gut etablierte und in der Grenzregion stark verwurzelte Institutionen konzentrieren. Verschiedene Gremien müssen darüber hinaus mehr miteinander kommunizieren und sich besser absprechen. Darüber hinaus muss die Zusammenarbeit zwischen der Oberrhein- und der Großregion intensiviert und der kontinuierliche Austausch mit anderen Grenzregionen in Europa forciert werden.

Der neugegründete AGZ kann bei dieser Konzentration der deutsch-französischen GRÜZ eine entscheidende Rolle spielen. Hierfür sollte dieses Forum in allererster Linie als Sprachrohr zwischen den Grenz-

regionen und den Hauptstädten agieren. Durch seine einmalige Zusammensetzung und den großen politischen Stellenwert ist der AGZ dafür prädestiniert, problematische Angelegenheiten aus den Grenzregionen schnell an die Verantwortlichen in Berlin, Paris und Brüssel weiterzutragen und dort für die nötige Aufmerksamkeit für Grenzthemen zu sorgen.

Literatur

Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (2022): Deutsch-französischer Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ), verfügbar unter: <https://www.agz-cct.eu/>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

ASKO Europa-Stiftung, Europäische Akademie Otzenhausen (2015): 17. Deutsch-Französischer Dialog – Leben in (europäischen) Grenzregionen. Mobilität und grenzüberschreitender Arbeitsmarkt. Aktuelle Tendenzen und Herausforderungen der Zukunft, Veranstaltungsprotokoll des Deutsch-Französischen Dialogs vom 17.-19.06.2015, verfügbar unter: https://www.asko-europa-stiftung.de/fileadmin/user_upload/AES/Dokumente/Diskussionsbericht2015_de.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Bundesministerium der Finanzen (1961): Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und über gegenseitige Amts- und Rechts-hilfe auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie der Gewerbesteuern und der Grundsteuern, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Ssteuerrecht/Staatenbezogene_Informationen/Laender_A_Z/Frankreich/1961-04-22-frankreich-Abkommen-DBA.html, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Bundesministerium der Finanzen (2020): Konsultationsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik vom 13. Mai 2020; Besteuerung von Grenzpendlern, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Ssteuerrecht/Staatenbezogene_Informationen/Laender_A_Z/Frankreich/2020-05-25-Konsultationsvereinbarung-DE-FR-Covid-19-Besteuerung-Grenzpendler.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 06.06.2022.

Bundesministerium des Innern, Euro-Institut Kehl (2014): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung. Ein Erfahrungsaustausch, verfügbar unter: https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/Grenzuberschreitende_Zsarbeit_dt_Beteiligung.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Bundesregierung (2019): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, verfügbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/elysee-vertrag.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Bundessozialgericht (2021): Verhandlung B11 AL 6/21 R. Arbeitslosenversicherung – Kurzarbeitergeld – Grenzgänger – fiktiver Lohnsteuerabzug, verfügbar unter: https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Verhandlungen/DE/2021/2021_11_03_B_11_AL_06_21_R.html, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Conseil municipal de la ville de Metz (2015): Séance du 29 octobre 2015. Discussion du rapport final de la „Stratégie Allemagne de la Lorraine“, verfügbar unter: https://metz.fr/fichiers/2015/12/28/PV_CM_2910_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2013): Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein vom 12. Juli 2013, verfügbar unter: https://www.eu-res-t-oberrhein.eu/fileadmin/user_upload/Ausbildung/Rahmenvereinbarung.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Deutsch-Französisches Institut, EURO-Institut Kehl, Strasbourg Conseil (Jahr): Grenzüberschreitende Berufsbildung und Beschäftigung junger Menschen am Oberrhein. Eine Pilotstudie im Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, verfügbar unter: https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/Abschlussbericht_GUe_Berufsbildung_Beschaeftigung_PUBLIC_Version.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Deutscher Bundestag (2019): Sachstand Reglementierte Berufe in Deutschland, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/684720/8bc3b06008858a32d0e500882afce792/WD-8-164-19-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2022.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2022): ValiKom Transfer. Berufliche Kompetenzen ohne formalen Abschluss sichtbar machen, verfügbar unter: <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/fachkraefte/aus-und-weiterbildung/weiterbildung/verbundprojekt-valikom-transfer-3350>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

EURES-T-Oberrhein (2019): Wirtschaftsraum Oberrhein – eine dynamische und lebenswerte Region. Übersicht über den Arbeitsmarkt in der deutsch-französischen-schweizerischen Grenzregion am Rhein, verfügbar unter: https://metz.fr/pages/conseil_municipal/seances/cm151029/doc/5_d1445930773387.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

EURES-T Oberrhein (2022): Kurzarbeit in Deutschland: Informationen für Grenzgänger*innen, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten, verfügbar unter: https://www.eures-t-oberrhein.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/de/KUG_GrenzgaengerInnen_F-D_2022-02-08.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Europäische Union (2022): Europäischer Qualifikationsrahmen, verfügbar unter: <https://europa.eu/euro-pass/de/european-qualifications-framework-eqf>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Europäisches Parlament (2004): Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Art. 1 f), S. 12, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0883&from=DE>, zuletzt abgerufen am 05.05.2022.

Europäisches Parlament (2009): Verordnung (EG) Nr. 987/997 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0987&from=SK>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Großregion (2014): Abkommen über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland-Lothringen vom 20.06.2014, verfügbar unter: <https://www.grossregion.net/content/download/4656/publication/Accord%20apprentissage%20Sarrelorraine%202014%2006%2020.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Großregion (2022a): Gipfel, verfügbar unter: <https://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/Gipfel2>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Großregion (2022b): Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR), verfügbar unter: <https://www.grossregion.net/Institutionen/Beratende-Organe/Wirtschafts-und-Sozialausschuss-der-Grossregion-WSAGR>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (2021): Le chômage de 2003 à 2019 dans le Grand Est, verfügbar unter: https://www.insee.fr/fr/statistiques/5009891#figure1_radio3, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (2022): Dossier complet. Région du Grand Est (44), verfügbar unter: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=REG-44#chiffre-cle-5>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) (2021): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 12. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 17. Gipfel der Exekutiven der Großregion, verfügbar unter: https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Publikationen/IBA-Berichte/12_Bericht_2020_21/2021_IBA_OIE_Grenzgaenger.pdf, zuletzt abgerufen am 05.05.2022.

Knörr Marlene, Weber Enzo (2019): IAB-Discussion Paper. Arbeitsmarkt und Arbeitskräftemobilität in der Deutsch-Französischen Grenzregion, (5), verfügbar unter: <https://doku.iab.de/discussionpapers/2019/dp0519.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.05.2022.

Oberrheinkonferenz (2022): Die D-F-CH Oberrheinkonferenz, verfügbar unter: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz.html>, zuletzt abgerufen am 05.05.2022.

Oberrheinrat (2020): Protokoll der Videokonferenz (GoToMeeting) der Kommission „Kultur, Jugend, Bildung, Sport“ vom 25.10.2020.

Oberrheinrat (2022): Der Oberrheinrat, verfügbar unter: <https://www.oberrheinrat.org/de/der-oberrheinrat.html>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Regio Basiliensis (2021): Arbeitsmarkt am Oberrhein, verfügbar unter: https://www.regbas.ch/de/assets/File/downloads/BAK_Economics_Regio_Basiliensis_Arbeitsmarkt_am_Oberrhein_September_2021_DE_web.pdf, zuletzt abgerufen am 05.05.2022.

République française (2018): Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037367660/>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

République française (2022): Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, verfügbar unter: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395/>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Ross Jacob (2021): Grenzenlose Mobilität in Europa. Die Deutsch-französischen Grenzregionen sind am Zug, DGAP Analyse, verfügbar unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/DGAP-Analyse-2021-03-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Terrollion Karl, Klos Christine (2022): La „Stratégie France“ de la Sarre. Un Land sur la voie d'un plurilinguisme européen en action, Notes du Cerfa N° 168, verfügbar unter: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/k.terrollion-c.klos_ndc_168_strategie_france_de_la_sarre_03.2022.pdf, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Trinationale Metropolregion Oberrhein (2019): Unterzeichnung der Strategie 2030 der TMO, verfügbar unter: <https://science.rmtmo.eu/de/neues/unterzeichnung-der-strategie-2030-der-tmo/>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

Trinationale Metropolregion Oberrhein (2022): Die Trinationale Metropolregion Oberrhein, verfügbar unter: <https://www.rmtmo.eu/de/metropolregion.html>, zuletzt abgerufen am 13.06.2022.

LISTE DER GESPRÄCHSPARTNERINNEN UND GESPRÄCHSPARTNER

Nicolas Brizard

Leitung Internationale Beziehungen und Koordination EURES Grand Est, Pôle emploi Grand Est

Aurélie Boitel

Vorsitzende des Expertenausschusses Berufsbildung, Projektleiterin Wirtschaft, Beschäftigung, Ausbildung, Soziales und Gesundheit beim Eurodistrikt PAMINA

Julien Dauer

Leiter Frontaliers Grand Est

Karin Distler

EURES-Beraterin, Abteilungsleiterin für Interregionale Europapolitik des DGB Baden-Württemberg, Präsidentin des Interregionalen Gewerkschaftsrats

Marleen Finkbeiner

Fachexpertin für grenzüberschreitende Ausbildung

Dr. Manuel Friesecke

Geschäftsführer Regio Basiliensis

Sabine Gaudin

Leitende Regierungsdirektorin, Referatsleitung Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europa, Regierungspräsidium Karlsruhe

Oliver Groll

Geschäftsführer, Leiter Kompetenzzentrum Außenwirtschaft, IHK Saarland

Mats Goch

Vorsitzender Expertenausschuss Wirtschaftsraum Oberrhein der Oberrheinkonferenz, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Alexa Himbert

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle der Großregion

Astrid Holzer

Leiterin für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Service für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung, Agentur für Arbeit Freiburg

Laura Maillard

Koordinatorin Internationales im Büro der Geschäftsführung, Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland

Frédéric Marsal

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle der Großregion

René Meier

Fachexperte für grenzüberschreitende Ausbildung

Dietmar Persch

Präsident, International Board, Zusammenarbeit am Oberrhein, IHK Karlsruhe

Rodolphe Rhit

Leiter der Abteilung grenzüberschreitende / internationale Angelegenheiten, Pôle emploi Grand Est

Frank Rotter

Direktor für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Projekte der wirtschaftlichen Entwicklung, CCI Alsace Eurométropole

Marcus Schick

Referent bei Infobest PALMRAIN

Alexandra Schwarz

Weiterbildungsbeauftragte der Fachstelle für grenzüberschreitende Ausbildung, Verbundausbildung Untere Saar e.V.

Stephanie Stark

Projektleiterin Grenzüberschreitende Ausbildung, Regierungspräsidium Karlsruhe

Daniela Zink

EURES-Beraterin und Arbeitsvermittlerin im Service für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung, Agentur für Arbeit Rastatt

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 25 42 31 -0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1611-7034

Redaktion Jana Idris

Layout Luise Rombach

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.