

Grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern: eine Ressource für die Großregion?

Kurzbericht zum Forum Großregion am 7. Juni 2018

Isabelle Pigeron-Piroth, Université du Luxembourg (isabelle.piroth@uni.lu)

Rachid Belkacem, Université de Lorraine (rachid.belkacem@univ-lorraine.fr)

Die Großregion bildet einen der Grenzräume, die am meisten von grenzüberschreitenden Berufspendlerströmen betroffen sind. Aber kann man angesichts der zahlreichen Herausforderungen (wirtschaftlicher, demographischer, umweltbezogener und sonstiger Art), die sie dadurch zu bewältigen hat, grenzüberschreitende Mobilität auch als eine Ressource für Grenzregionen werten? Genau diese Ausgangsfrage stellte sich für die unterschiedlichen Experten, die beim Forum Großregion am 7. Juni 2018 anwesend waren. Diese Podiumsdiskussion führte annähernd 70 TeilnehmerInnen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, aber auch Bürgerinnen und Bürger zusammen, die sich für diese Fragen interessieren. Gleichzeitig bot sie die Gelegenheit zu einem regen Austausch und für Diskussionen, in denen interessante, zukünftige Forschungsansätze aufgezeigt wurden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion

- Nicolas Schmit (Minister für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarwirtschaft des Großherzogtums Luxemburg)
- Cristina Jochem (Bundesagentur für Arbeit und Verantwortliche des EURES-Netzwerkes)
- Jeanne Ruffing (Koordinatorin der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle)
- Viviane Kerger (Juristin bei der Task Force Frontaliers)
- Olivier Klein (Geograph im Luxembourg Institute of Socio-Economic Research)
- Marie-France Gaunard-Anderson (Dozentin für Geographie an der Universität Lothringen)
- Moderation: Rachid Belkacem (Dozent für Wirtschaft, Universität Lothringen)



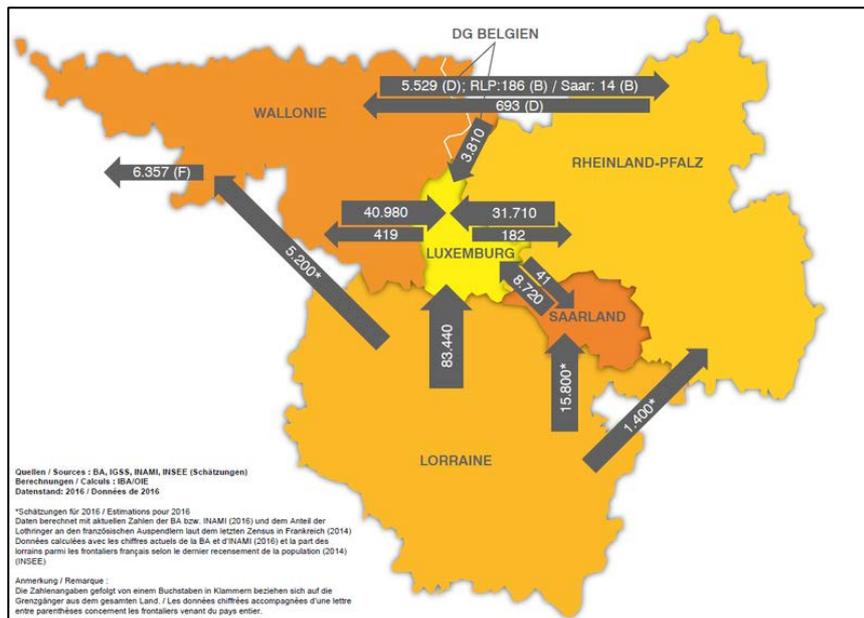
Die Veranstaltung wurde im Rahmen des Interreg VA Großregion Projekts « UniGR-Center for Border Studies » ausgerichtet und von der Universität Lothringen (Rachid Belkacem, Marie-France Gaunard-Anderson), der Universität Luxemburg (Isabelle Pigeron-Piroth) und der Universität Kaiserslautern (Kirsten Mangels) organisiert.

DI E GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEITNEHMERMObILITÄT: EINE RESSOURCE IN VIELFACHER HINSICHT!

Herr Minister Nicolas Schmit (Minister für Arbeit, Beschäftigung und Sozial- und Solidarwirtschaft des Großherzogtums Luxemburg) antwortete auf die gestellte Frage mit einer Zustimmung: Ja – die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern stelle tatsächlich eine Ressource für die Großregion dar, denn sie komme doch allen Beteiligten zugute (Win-win-Situation). Die luxemburgische Wirtschaft nutze die vielen Pendler, die zur Arbeit ins Land kommen, zu ihrem Vorteil. Allerdings müssten die politischen Verantwortlichen dafür sorgen, dass die Mobilität verbessert werde. Denn sowohl Infrastrukturen als auch das Verkehrsangebot waren bislang nicht in der Lage, sich an die rasante Entwicklung der Ströme anzupassen. In diesem großen Mobilitätsraum bestehen die Grenzen weiter fort. Die Telearbeit, beispielsweise, die dazu verhelfen könnte, das hohe Verkehrsaufkommen zu vermindern oder zumindest zeitlich zu verlagern, stößt auf steuer- und sozialversicherungsrechtliche Hürden. Im Sinne einer Stärkung des Bürgerbewusstseins würde eine Bürgerschaft der Großregion dazu beitragen, dass die Teilregionen näher aneinanderrücken. Darüber hinaus sei die Ausbildung ein Schlüssel dazu, wahre Identität und Solidarität zu schaffen, wenn grenzüberschreitende Ausbildungsmöglichkeiten auch noch eine Ausnahme seien. Schließlich äußerte der Minister seine Befürchtungen hinsichtlich der zukünftig anstehenden Änderungen der Europäischen Verordnung über die soziale Sicherheit gemäß derer das Arbeitslosengeld von Grenzgängern von deren Beschäftigungsland und nicht mehr vom Land ihres Wohnsitzes (wie es gegenwärtig der Fall ist) bezahlt werden wird. Angesichts der großen Zahl an Berufspendlern wären die Auswirkungen dieser Verordnung für Luxemburg nicht nur finanzieller Art, sondern sie würde auch den Arbeitsaufwand der Arbeitsverwaltung betreffen – müsste diese doch diejenigen Pendler mitverwalten, die ihre Beschäftigung verloren haben. Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission aber der luxemburgischen Sondersituation dadurch Rechnung getragen, dass sie Luxemburg eine zusätzliche Frist (bis 2024) gewährte, um sich an diese neue Bestimmung anzupassen.

ÜBERBLICK ÜBER DIE BERUFSPENDLERSTRÖME IN DER GROSSREGION

Laut der Beobachtungen der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) belief sich die Zahl der Grenzpendler in der Großregion im Jahre 2017 auf 232.000 Personen (*Karte 1*). Die Ströme sind jedoch sehr asymmetrisch, denn drei Viertel dieser Pendler pendeln in Richtung Luxemburg.



Karte 1: Grenzpendlerströme in der Großregion im Jahre 2016 (Quelle: IBA)

Die Pendlerströme in Richtung Luxemburg nehmen zu, in Richtung Deutschland jedoch ab. Die Erklärungen für diese Entwicklungen sind unterschiedlich. Frau Ruffing erwähnt insbesondere die attraktiven Arbeitsstellen, die Luxemburg bietet und die Tatsache, dass die im Saarland älteren Pendler insbesondere aufgrund insbesondere der sprachlichen Schwierigkeiten schwerer durch Jüngere ersetzt werden könnten. Die Pendlerbewegungen werden durch die europäische Gesetzgebung begünstigt - insbesondere durch die Verordnung CE 883/2004, die den Status des Grenzarbeitnehmers regelt -, wie Frau Kerger von der Task Force hervorhob. Nichtsdestotrotz existieren noch Mobilitätshemmnisse, die die Task Force versucht zu identifizieren und zu beheben, und die v.a. mit der Sprachpraxis oder der Kooperation zwischen Gesetzgebungsorganen zu tun haben.

Das EURES-Netzwerk bemüht sich darum, Mobilität zu erleichtern. Frau Jochem, die auch in der Bundesagentur für Arbeit beschäftigt ist, weist darauf hin, dass die Arbeitslosenquote im Saarland niedrig und in Rheinland-Pfalz gesunken ist. Gleichzeitig besteht ein echter Bedarf an Arbeitskräften im rheinland-pfälzischen Bausektor sowie in Ingenieursberufen. Die höchste Quote an unbesetzten Stellen findet sich in der Altenpflege, aber auch im Informatikbereich (Saarland) oder bei Wachdiensten (Rheinland-Pfalz). Dieser Bedarf wird angesichts des demographischen Alterungsprozesses weiter steigen, der besonders die deutschen Teilregionen der Großregion stärker betreffen wird. Was die Mobilitätsformen betrifft, so weist Herr Klein als Geograph und Experte für Mobilitätsfragen darauf hin,

dass die 186.700 in Luxemburg beschäftigten Grenzarbeitnehmer sich vorrangig im Auto fortbewegen (86% im Jahre 2011). Dabei nimmt die Länge der zurückgelegten Strecken ebenso zu wie die Dauer der Stoßzeiten. Zur Typologie von Grenzarbeitnehmern ist zu sagen, dass mehr als die Hälfte von ihnen so stark von ihrer Arbeit eingenommen wird, dass sie nur zwischen der Arbeitsstelle und dem Wohnort pendeln. 22% der Personen sind hauptsächlich rund um ihren Wohnsitz aktiv, 16% nehmen allerdings auch Aktivitäten beiderseits der Grenze wahr.

Hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Bevölkerungsteile konnte Frau Gaunard-Anderson feststellen, dass – einhergehend mit der grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit in Luxemburg – in den letzten Jahren eine Redynamisierung der ländlichen Bereiche zu beobachten war. So verzeichneten ehemalige, nahe an Luxemburg gelegene Industriestädte wie Villerupt oder Audun-le-Tiche wieder Zuzüge, was wiederum eine Erhöhung der Qualifikationsniveaus in deren Bevölkerung zur Folge hatte.

WELCHE HERAUSFORDERUNGEN SIND ZU BEWÄLTIGEN?

Frau Jochem betont, dass das EURES-Netzwerk Arbeitnehmer, Arbeitgeber, aber auch Studierende berät, wenn es beispielsweise um Fragen des Transports oder um juristische Aspekte geht. Sie hebt die Tatsache hervor, dass die Großregion ein unbedingtes Interesse hat, ihre Potenziale zu halten und Lösungen zu finden, um den zukünftigen Bedarf an qualifiziertem Personal auch vor dem Hintergrund einer beschleunigten Mobilität zu decken. Eine Form der Mobilität betrifft die Entsendung von Arbeitnehmern.

Zu diesem Thema merkt Frau Kerger von der Task Force an, dass Arbeitnehmerentsendungen angesichts der rechtlichen Unterschiede, die zwischen den Ländern bestehen, sorgfältig beobachtet werden müssen. Eine Entsendung bezeichnet ein Verfahren, nach dem ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer in ein anderes Land entsendet, im dem Letzterer während eines begrenzten Zeitraums arbeitet. Hierbei gilt es, insbesondere dafür zu sorgen, dass Lohndumping und Schwarzarbeit verhindert werden. In der Großregion gibt es allerdings Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich ihrer gesetzlichen Bestimmungen und der Entsendungsgründe.

Auf einer anderen Ebene fokussiert Frau Gaunard-Anderson die Herausforderungen, mit denen die Grenzgemeinden Luxemburgs konfrontiert sind. Für sie ist zunächst die Frage zu klären, wie man mit dem starken Bevölkerungswachstum umgehen und zu einer integrierten Raumentwicklung gelangen kann. Einige Gemeinden haben diese Frage gut gelöst (z.B. Kanfen), indem sie für ihre Einwohner Dienstleistungen wie beispielsweise Kinderkrippen, P&R-Parkplätze etc. anbieten (Abb. 1). Aber die Geographin gibt auch zu bedenken, dass andere Gemeinden mehr Schwierigkeiten zu bewältigen haben und dies v.a. dann, wenn finanzielle Mittel auf lokaler Ebene begrenzt sind. Darüber hinaus weist sie auch auf weitere Herausforderungen hin, die bewältigt werden müssen: z.B. der Anstieg der Immobilienpreise in Grenznähe oder aber das Entstehen wilder Parkplätze entlang der Autobahnen Richtung Luxemburg.



Abb. 1: Entwicklung von Kanfen (Quelle: Gemeinde Kanfen, SODEVAM)

Vor dem Hintergrund der wachsenden Mobilität stellt das Thema Transport und der damit einhergehenden Infrastrukturen ebenfalls eine größere Herausforderung dar – worauf Herr Klein hinweist. Ihm zufolge wäre eine Verkürzung der Fahrtendauer entweder über die Verringerung der Entfernungen oder eine Zunahme der Fahrgeschwindigkeiten zu erreichen. Wollte man die Entfernungen verringern, müssten der Wohnsitz oder der Arbeitsplatz verlagert werden, um beide einander anzunähern. Somit wären Co-Working-Räume (die näher am Wohnsitz lägen) oder die Telearbeit Lösungen, die zu überdenken wären. Was die eigentliche Fortbewegung betrifft, so wären neuartige ÖPNV-Lösungen (wie der 'Bus mit hohem Serviceniveau', in dem man arbeiten kann) oder eine Verschiebung der Arbeitszeiten (und der Schulzeiten) Möglichkeiten, die geprüft werden sollten. Die Behandlung all dieser Fragestellungen ist Gegenstand eines Projekts im Rahmen von INTERREG V A Großregion (namens MMUST), das sich mit der Abbildung und Vorhersage der grenzüberschreitenden Fahrten im Herzen der Großregion befasst, um Lösungen für diese Fahrten zu erarbeiten.

WELCHE PERSPEKTIVEN?

Die Task Force setzt auf gesetzliche und verwaltungstechnische Lösungen und möchte insbesondere ein internationales Abkommen verwirklicht sehen, durch das die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern geregelt würde. Grenzüberschreitende Entsendungen müssen in einigen Regionen angepasst werden.

Hinsichtlich der Fortbewegungslösungen unterstreicht Herr Klein, wie unerlässlich ein Mentalitätswechsel sei. Es brauche Lösungen für die Beförderung von Menschen und nicht für die von Fahrzeugen.

Die großen Tendenzen, die laut Frau Jochem im Beschäftigungsbereich zu berücksichtigen sind, umfassen eine gestiegene Mobilität, aber auch Flexibilität, demographische Alterungserscheinungen,

die Internationalisierung der Märkte sowie die Entwicklung der Informations- und Wissensgesellschaft. Für die IBA sind demographische Aspekte ebenfalls sehr wichtig (ausgeprägte Alterungsprozesse in den deutschen Regionen). Frau Gaunard-Anderson setzt ihrerseits auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die unabdingbar sei, um all diese Fragen zu regeln. Bedingt durch die Vielzahl an Akteuren und Entscheidungsebenen sei die Governance allerdings sehr viel komplexer geworden.

Der Minister unterstreicht, dass die Mobilität in der Politik langsamer vonstatten gehe als bei den Bürgern und Arbeitnehmern. Er weist ferner darauf hin, dass der spezielle Charakter von Grenzregionen stärker berücksichtigt werden müsse. Die uns gegenwärtig zur Verfügung stehenden Instrumente reichten nicht mehr aus. Wir bräuchten vielmehr neue Studien und Analyseinstrumente, die es der Politik ermöglichen würden, bessere und schnellere Entscheidungen zu treffen. Denn sowohl neue Technologien als auch die Digitalisierung der Wirtschaft hätten doch vielfältige Wirkungen auf das Geschehen.

Während der Saaldiskussion wurden demographische Probleme (Alterungsprozesse etc.) ebenso angesprochen wie die Abwanderung des qualifiziertesten Personals in Richtung Luxemburg. Die Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zur Großregion ist sehr wichtig, wenn man einem Erstarken populistischer Bewegungen entgegenzutreten möchte. Damit dies gelingt, ist es unabdingbar, sich verstärkt dem Erlernen der Sprache des Nachbarlandes zu widmen, Austausch und Mobilität zu fördern und aufeinander zuzugehen...



Die Organisatoren der Podiumsdiskussion möchten der Ministerin Corinne Cahen und dem Minister Nicolas Schmit für ihre Unterstützung danken. Darüber hinaus danken sie allen Referentinnen und Referenten für ihre wertvollen Beiträge sowie den zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihr Interesse.

Das Forum Großregion ist eine Reihe von Podiumsdiskussionen, die von den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen der Universitäten der Großregion im Rahmen des Interreg VA Großregion Projekts « UniGR-Center for Border Studies » organisiert werden. Es bildet eine Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Bürgern und behandelt aktuelle Herausforderungen der Großregion. Diese Podiumsdiskussion war die erste öffentliche Veranstaltung des Projekts « UniGR-Center for Border Studies » und stand unter der Schirmherrschaft von Frau Ministerin Corinne Cahen, Präsidentin des Gipfels der Großregion unter luxemburgischem Vorsitz (2017-2018) sowie Ministerin für Familie, Integration und die Belange der Großregion.