Volker Hielscher
Alexander Neumann

„Task Force“ Grenzgänger in der Großregion

Bericht zur Vorbereitungsstudie

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) e.V.
Saarbrücken, Juni 2010

Volker Hielscher
Alexander Neumann

Unter Mitarbeit von:
Daniel Bieber
Kerstin Blass
Manfred Geiger
Ingrid Matthäi

„Task Force“ Grenzgänger in der Großregion

Bericht zur Vorbereitungsstudie

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) e.V.
Saarbrücken, April 2010

Management Abstract

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse einer Vorbereitungsstudie „Task Force Grenzgänger in der Großregion“, die vom damaligen saarländischen Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales im August 2009 gemeinsam mit der Arbeitskammer des Saarlandes an das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) vergeben wurde. Hintergrund dafür ist unter anderem der Gipfelbeschluss vom 11.7.2009, welcher die Einrichtung einer Task Force fordert mit dem Ziel, juristische und politische Lösungsvorschläge zum Abbau von rechtlichen und fiskalischen Systemunterschieden zwischen den Teilregionen zu entwickeln.

Im Rahmen dieses Berichts wird, ausgehend von einer empirischen Expertenbefragung der Akteure in der Grenzgängerberatung, ein Konzeptvorschlag für eine Task Force Grenzgänger für die Großregion formuliert, welcher auf zwei wesentlichen Säulen ruht: Auf einer vergleichsweise starken institutionellen Verankerung einerseits und andererseits auf einer sorgfältigen Einbettung in die bestehende Institutionenlandschaft und auf einer partizipativ angelegten Arbeitsweise.

Die wesentlichen Elemente des Konzeptvorschlags umfassen

- eine Zielstellung für die Arbeit der Task Force, welche auf Aktivitäten im vorhinein (Einflussnahme auf die Gesetzgebung, Gesetzesfolgenabschätzung), Aktivitäten in nachhinein (Verbesserung der Rechtspraxis und der administrativen Abläufe) sowie auf eine Unterstützung der bestehenden Netzwerke der Grenzgängerberatung fokussiert;
- die systematische Einbettung der Task Force sowohl in die bestehenden Netzwerke (Kooperation in der operativen Arbeit) wie auch in die Partnerregionen (feste Ansprechpartner zur Unterstützung der Task Force);
- die Institutionalisierung der Task Force als europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) mit einheitlichen Arbeits- und Tarifbedingungen für die Fachkräfte der Task Force und mit einer institutionellen Arbeitgeberfunktion für die Beschäftigten;
- die Verankerung einer partizipativen Ausrichtung in der Arbeitsweise durch das Instrument eines „Forums Grenzgänger“, welches die Themensetzung für die Agenda der Task Force mit definiert und an dem die relevanten politischen, administrativen und beratenden Akteure aus dem Grenzgängerbereich beteiligt sind.

Inhalt :

1. Einleitung 1
Leitfragen der Vorbereitungsstudie 2
Veränderte Zielsetzungen der Studie 2
Mehrdimensionalität der Vorbereitungsstudie: Akteursbezug, Prozessbezug, Problembezug 3
Handlungsfelder und Handlungsebenen der Task Force 4
Empirisches Vorgehen der Vorbereitungsstudie 5
2. Rahmenbedingungen und Problemlage grenzüberschreitender Arbeitnehmermobilität 9
Charakteristika der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur der Großregion 9
Institutionelle Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Arbeitnehmermobilität 12
Die Task Force im multilateralen Beziehungsgeflecht 13
Exemplarische Problemstellungen und -lösungen in der grenzüberschreitenden Arbeitnehmermobilität 15
3. Erwartungen und Beteiligungsvorstellungen der Akteure 17
Erwartungen der Akteure an die Kernkompetenzen der Task Force 18
Beteiligungsvorstellungen der Akteure 19
4. Konzeptvorschlag zur institutionellen Struktur und Arbeitsweise der Task Force 23
Aufgabenstellung der Task Force Grenzgänger 23
Schnittstellen der Task Force Grenzgänger in der Großregion zu den Netzwerken 26
Institutionelle Struktur und operative Arbeitsweise der Task Force Grenzgänger 28
Resümee 33
Literatur 35
Abbildungsverzeichnis 37
Anhang 1: Ergebnispräsentation in deutscher Sprache 39
Anhang 2: Ergebnispräsentation in französischer Sprache 53

1. Einleitung

Die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bildet den Kern des europäischen Binnenmarktes. Trotz der enormen wirtschaftlichen Integrationsleistungen der letzten Jahrzehnte bleiben entlang der europäischen Binnengrenzen die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität optimierungsbedürftig. Prinzipiell gilt nach den europäischen Verträgen für Arbeitnehmer in Europa die volle Freizügigkeit. In punkto Löhnen und Arbeitsbedingungen sind die Grenzgänger den inländischen Arbeitnehmern gleichzustellen. Grundsätzlich soll das Arbeits- und Sozialrecht des Landes, in dem der Arbeitsplatz eines Beschäftigten angesiedelt ist, zur Anwendung kommen. Trotz dieser formellen Gleichstellung der Grenzgänger und des erklärten politischen Ziels, die Mobilität in der Europäischen Union zu fördern, bestehen nach wie vor zahlreiche rechtliche und administrative Hemmnisse für die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität, insbesondere:

- Probleme im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts;
- Probleme bei Fragen der Besteuerung;
- Probleme bei der Anerkennung von Berufsunfähigkeit;
- Probleme beim Leistungsrecht im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit;
- Probleme beim Bezug von Rentenleistungen;
- Probleme bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen.

Vor diesem Hintergrund sind bereits vor einigen Jahren erste Überlegungen entstanden, die Hemmnisse grenzüberschreitender Beschäftigung im Rahmen einer institutionalisierten Struktur systematisch zu bearbeiten. So hat der Ausschuss der Regionen (AdR) in einer Initiativstellungnahme zum Thema „Grenzgänger-Bestandsaufnahme nach zehn Jahren Binnenmarkt: Probleme und Perspektiven“ vom 29. September 2004 der Europäischen Kommission die „Gründung von regionalen grenzüberschreitenden Lösungsstellen für Grenzgängerfragen“ vorgeschlagen.

Diesen Vorschlag aufgreifend hat der Interregionale Parlamentarierrat der Großregion (IPR) zur Bearbeitung der rechtlich-administrativen Ungleichheiten die Bildung einer Task Force Grenzgänger in der Großregion SaarLorLux empfohlen. Dieser Vorschlag stützt sich auf das Konzept und die Erfahrungen einer entsprechenden Task Force in der Euregio Maas-Rhein, die seit Anfang 2006 ihre Arbeit aufgenommen hat. Das 10. Gipfeltreffen der Großregion am 01.02.2008 in Namur hat zu der Empfehlung des IPR einstimmig beschlossen, eine Task Force Grenzgänger in der Großregion SaarLorLux einzurichten, angesichts der vorhandenen Probleme bei der Grenzgängerbeschäftigung sowie der noch ausstehenden Angleichung von Regelungen in den Rechtssystemen. Der 11. Gipfel am 17.07.2009 hat diesen Gipfelbeschluss nochmals bekräftigt, mit dem politischen Ziel, in der Großregion einen gemeinsamen

Arbeitsmarkt zu entwickeln und damit die europäische Vorreiterrolle auf dem Gebiet der Arbeitnehmermobilität zu übernehmen.

Vor diesem Hintergrund haben das damalige saarländische Ministerium für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales im August 2009 gemeinsam mit der Arbeitskammer des Saarlandes eine Konzeptstudie an das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) vergeben, dessen Ergebnisse in diesem Bericht dokumentiert werden. Die Konzeptstudie beruht auf den Befunden einer Expertenbefragung, auf deren Grundlage ein Konzeptvorschlag für die Einrichtung einer Task Force Grenzgänger in der Großregion SaarLorLux formuliert wird.

Im Folgenden werden zunächst der Hintergrund und das methodische Vorgehen in der Stu- wird der Vorschlag für die Konzeption, die Struktur und Arbeitsweise der Task Force entwickelt. Im Anhang findet sich eine Ergebnispräsentation der Studie in deutscher und französischer Sprache, die dem interregionalen Begleitausschuss zur Einrichtung der Task Force (Saarbrücken, Februar 2010) und dem interregionalen Begleitausschuss zur Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik (Luxembourg, März 2010) vorgestellt worden ist.

Leitfragen der Vorbereitungsstudie

Der oben skizzierte Problemhintergrund wirft eine Reihe von Fragen auf, welche gleichzeitig die Aufgabenbeschreibung und Zielsetzung einer Task Force problematisieren. Folgende Leitfragen bildeten einen Ausgangspunkt für die Studie:

1. Welche rechtlich-administrativen Problembereiche lassen sich aufgrund der nationalen Systemunterschiede für die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität identifizieren?
2. Welche spezifischen Probleme stellen sich für bestimmte Pendlerströme? Welche Problemschwerpunkte stellen sich für welche Mobilitätsrichtungen dar?
3. Lassen sich die Problemschwerpunkte nach unterschiedlichen, sozialen Gruppen differenzieren?
4. Welche Kapazitäten existieren bisher, Lösungsvorschläge für die Beseitigung der rechtlich-administrativen Hemmnisse zu formulieren?
5. Welche Optionen sehen die Akteure in Beratung, Arbeitsvermittlung, Verbänden und Politik, die identifizierten Problemschwerpunkte und entsprechende Lösungsansätze zielgenau und wirkungsvoll zu adressieren?
6. Welche Probleme der Beschäftigung von Grenzgängern werden von Vertretern von Unternehmen gesehen?

Veränderte Zielsetzungen der Studie

Ausgehend von den Leitfragen war die vorliegende Studie ursprünglich als *Machbarkeitsstudie* gedacht, die den Vorbereitungen zur Umsetzung der Task Force im Rahmen der interregionalen Förderung (durch einen Interreg-IV Antrag) *vorausgehen* sollte. Durch zeitliche Verzögerungen in der Projektbewilligung sind allerdings *de facto* die Abläufe der Interreg-Antragsstellung und der Untersuchungen zur Studie zusammengefallen. In Absprache mit

den Auftraggebern ist deshalb eine Fokussierung der Studie als eine *Vorbereitungsstudie* vorgenommen worden.

In diesem Zusammenhang hat eine deutliche Akzentverschiebung stattgefunden, in deren Rahmen ein stärkeres Gewicht auf die Konzeptualisierung eines praktikablen Geschäftsmodells der Task Force, ihre institutionellen und rechtsförmigen Verankerung, ihre Vernetzung mit den bestehenden Akteuren und ihre Arbeitsweise gelegt wurde. Komplementär zu dieser veränderten Ausrichtung ist den zahlreichen Interviews mit den Akteuren der Grenzgängerthematik die zusätzliche Rolle zugefallen, die Feldakteure für das Projekt der Task Force zu sensibilisieren. Dieser Feldeffekt gründet sich darauf, dass im Rahmen der Interviews die Akzeptanz des Projekts Task Force erhöht werden konnte, indem seine Notwendigkeit in den Vordergrund gerückt wurde, etwaige Missverständnisse oder Vorbehalte weitgehend ausgeräumt wurden und die Komplementarität der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen den Netzwerken der Grenzgängerthematik herausgestellt wurde. Gleichzeitig erhielten die Akteure die Gelegenheit, ihre Sichtweisen, Interessen und Erwartungen zu formulieren und in die Konzeptualisierung der Task Force einfließen zu lassen.

Die Feldphase der Vorbereitungsstudie hat also nicht nur der Erhebung gedient, sondern auch der Mobilisierung von Akteuren, die für die geplante Task Force handlungsrelevant sind. Insgesamt konnte so dazu beigetragen werden, die Legitimation der Task Force zu erhöhen.

Mehrdimensionalität der Vorbereitungsstudie: Akteursbezug, Prozessbezug, Problembezug

Die Grenzgängerthematik bildet ein außerordentlich komplexes Handlungsfeld, in dem sich eine Vielfalt von Akteuren bewegen, die sowohl hinsichtlich ihrer politischen Natur (zivilgesellschaftliche, staatliche, interregionale und überstaatliche Akteure) als auch ihrem Rollenverständnis nach (Berater, Experten, Entscheidungsträger, usw.) deutlich differieren. Die Vorbereitungsstudie sucht dieser Komplexität dadurch Rechnung zu tragen, dass sie in der analytischen Betrachtung, aber auch in der Konzeptentwicklung drei grundlegende Dimensionen unterscheidet, in denen die Task Force agieren wird: Einen Akteursbezug, einen Prozessbezug und einen Problembezug:

- Der Akteursbezug benennt das Verhältnis der Task Force zu den bestehenden Institutionen, Netzwerken und Akteuren der Grenzgängerthematik in der Großregion. Im Rahmen der Studie wurde eine Vielzahl dieser Akteure befragt und sowohl ihre Problemwahrnehmung wie auch ihre Erwartungen an die Arbeit der Task Force dokumentiert. Die Befunde werden weiter unten dargestellt und sind in die Entwicklung des Konzeptes für die Task Force eingeflossen.
- Der Prozessbezug der Studie betrifft die Sensibilisierung der Akteure, die Erleichterung des Erfahrungsaustauschs unter den Akteuren, den Aufbau von Kommunikationsstrukturen und -abläufen, sowie die Implementierung der Task Force als solche. In der Befragung wurde auf die bisherigen Kooperationserfahrungen zwischen den Akteuren Bezug genommen und die Kooperationserwartungen an die Task Force thematisiert. Die Resultate schlagen sich insbesondere in der deutlichen Akzentuie-

rung der Schnittstellen der Task Force und ihres partizipativen Arbeitsansatzes nieder.

- Der Problembezug umfasst alle praktischen, rechtlichen und politischen Hemmnisse, die der Grenzgängermobilität entgegenstehen, und die im Alltag der betroffenen Arbeitnehmer auftreten. Die Art dieser Hemmnisse ist abhängig von der Richtung der Grenzgängerströme zwischen den sechs Partnerregionen, von der sozialrechtlichen Thematik des jeweiligen Problems und von den unterschiedlichen Handlungsebenen, auf denen sich das Problem darstellt. Sie bilden die potenzielle inhaltliche Agenda für die Arbeit der Task Force, welche in Abstimmung mit den Akteuren entwickelt und priorisiert werden soll.

Handlungsfelder und Handlungsebenen der Task Force

Die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität umfasst eine Vielzahl von Aspekten. Die Diskussion der Schwerpunkte, auf die sich die Arbeit der Task Force konzentrieren soll, fokussiert auf vier grundsätzliche Themenkreise: Arbeitsmarkt, Steuerfragen, Soziale Leistungen und Rentenansprüche.[1] Diese *Handlungsfelder* der Task Force können in der Praxis wiederum auf in mindestens sechs *Handlungsebenen* betrachtet werden: Die individuelle Ebene (1), die interkulturelle Ebene (2), die verwaltungstechnische Ebene (3), die regionale bzw. interregionale Ebene (4), die nationalstaatliche bzw. multilaterale Ebene (5), sowie die supranationale Ebene der EU (6).

Abb. 1: Handlungsebenen im Handlungsfeld Arbeitsmarkt

Handlungsebene	**exemplarisch: Arbeitsmarkt**
EU	Freizügigkeit, keine Schlechterstellung, Subsidiaritätsprinzip
bi-national	Arbeitsmarktförderung, Eingliederungszuschüsse, Leistungsbezug, Anerkennung von Berufsabschlüssen usw.
interregional	Transparenz Stellenangebote; Internet-Jobbörsen, grenzüberschreitende Berufsbildung usw.
Verwaltung	Zuschüsse bei Vorstellungsgesprächen strukturelle Integration von EURES in Organisation usw.
interkulturell	Mehrsprachige Formulare usw.
individuell	Fallbezogene Lösung

[1] Diese Schwerpunktsetzung geht aus einer Vielzahl von Verlautbarungen hervor, schlägt sich aber vor allem im Gipfelbeschluss vom 11.7.2009 und im Interreg-Antrag zur Einrichtung der Task Force Grenzgänger vom 23.10.2009 nieder.

Neben der individuellen Beratung der Grenzgänger, die den bestehenden Beratungsstellen vorbehalten bleibt und **nicht** zum Aufgabengebiet der Task Force gehört, treten oft Probleme in der Verwaltungspraxis auf, die aus sprachlichen Schwierigkeiten resultieren (Übersetzungen, mangelnde Mehrsprachigkeit von Formularen, usw.). Hier könnte ein erster Ansatzpunkt für die Task Force liegen, mit pragmatischen Vorschlägen zur Lösung beizutragen.

Darüber hinaus entstehen eine Vielzahl an Problemen im Zusammenhang mit eher technischen Inkompatibilitäten der entsprechenden Ämter und Sozialversicherungen dies- und jenseits der Grenze (unterschiedliche Prozeduren und Fristen, usw.), oder aus unterschiedlichen Kriterien der nationalen gesetzlichen Regelungen für die Gewährung sozialer Leistungen.

Auf der interregionalen Ebene fällt auf, dass die Handlungsspielräume und Kompetenzen der sechs Partnerregionen sehr unterschiedlich verteilt sind. Neben dem souveränen Nationalstaat Luxemburg finden sich hier Teilregionen, die kaum eigene Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik haben, wie z.B. die französischen *Départements*, oder diese mit dem Nationalstaat teilen, wie im Falle der bundesdeutschen Länder.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung kommt die bilaterale, bzw. multilaterale Ebene der beteiligten Nationalstaaten hinzu, sowie die supranationale Ebene der EU und ihrer genuinen Institutionen.

Die Differenzierung dieser Ebenen zeigt die Vielschichtigkeit, an der juristische und verfahrenstechnische Lösungsvorschläge der Task Force ansetzen müssen. Für den Alltag der als Grenzgänger beschäftigten Arbeitnehmer können dabei kleine Verbesserungen der Abläufe genau so wichtig sein wie Initiativen der Task Force, die nationalen Gesetzgebungen „grenzgängersensibel“ zu begleiten und zu beeinflussen.

Empirisches Vorgehen der Vorbereitungsstudie

Im Rahmen der Vorbereitungsstudie wurde eine Expertenbefragung der verschiedenen mit der Grenzgängerthematik befassten Akteure in den sechs Partnerregionen durchgeführt. Insgesamt wurden *44 Funktionsträger bzw. Expertinnen und Experten* aus der Grenzgängerberatung, der Arbeitsverwaltung, der Verbände, der Wissenschaft und der politischen Administration befragt. Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die empirische Grundlage der Feldstudie.

Liste der befragten Institutionen in sechs Regionen :

Arbeitskammer Saarland
Task Force Maas Rhin
Regio Aachen e.V.

„Arbeitsministerium“ Saarland
Conseil régional Lothringen
„Arbeitsministerium“ Luxemburg
„Arbeitsministerium“ Wallonie
„Arbeitsministerium“ DG Belgien
„Arbeitsministerium“ Rheinland-Pfalz

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstellte (INFO-Institut)
Centre de ressources et de documentation (CRD) Lothringen
CRD Luxemburg – CEPS
Pôle emploi Lothringen
Arbeitsamt DG Belgien

Wirtschafts-und Sozialausschuß der Großregion
Interregionaler Gewerkschaftsrat
Interregionale Gewerkschaftsplattform
Regionaldirektion Arbeitsagentur (BA)
Koordination EURES T-SLLR

Eures DGB Saarbrücken
Eures VSU Saarbrücken
Eures Metz (CGT)
Eures Pôle emploi Forbach
Eures Pôle emploi St. Avold
Eures DG St. Vith
Eures OGB-L Luxemburg
Comité de défense des travailleurs transfrontaliers, Saargemünd
Grenzgängerverein Luxemburg
Beratungsstelle AK Saarbrücken

IHK Saarland
HWK Saarland
Vereinigung der saarländischen Unternehmensverbände
DGB Saarland
Rechtwissenschaftliche Fakultät - Universität des Saarlandes

Die Interviews wurden auf Grundlage eines halboffenen Leitfadens durchgeführt. Dieser Interviewleitfaden umfasste neben der Erhebung von Grunddaten und Aufgabenspektrum der jeweiligen Organisation zwei Frageschwerpunkte:

- Zum einen wurde die Wahrnehmung der Mobilitätshemmnisse und der Problematiken aus der jeweiligen Akteursperspektive in den Mittelpunkt gerückt. Von besonderem Interesse war dabei, inwiefern die jeweilige Organisation mit der Grenzgängerproblematik konfrontiert ist, auf welcher Ebene (kulturell, administrativ, rechtlich) diese Problematiken auftreten und wie in der jeweiligen Organisation diese Probleme bisher bearbeitet werden.
- Zum anderen waren die Erwartungen der Akteure an die Task Force Grenzgänger von besonderer Bedeutung für das Projekt. Dazu gehörten auch Fragen nach den bisherigen Kooperationserfahrungen im großregionalen Institutionengeflecht und die Frage nach den notwendigen Kompetenzen und der Struktur der Task Force aus Sicht der Praktiker/innen.

Die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Experteninterviews wurde dabei an die jeweiligen Gesprächspartner angepasst. Zum Beispiel wurden Grenzgängerberaterinnen und –Berater detailliert zu den praktischen Problemen der Arbeitnehmer/innen befragt, während institutionelle Akteure der Großregion stärker zur organisatorischen Gestaltung und Vernetzung der Task Force Stellung nehmen konnten. In jedem Interview wurden wichtige Aspekte angesprochen, d.h. die konkreten Grenzgängerprobleme, die strukturellen Hemmnisse, die Beteiligung der Akteure im Zusammenspiel mit der Task Force und die genuine Aufgabenzuteilung der Task Force.

Die Interviewgespräche umfassten in der Regel eine Dauer von anderthalb bis zwei Stunden. Im Rahmen dieses Zeitfensters und aufgrund einer flexiblen Gesprächsführung hatten die Gesprächspartner ausreichend Gelegenheit auch auf Details und Hintergründe ihrer Erfahrungen einzugehen und ihre Vorstellungen und Erwartungen an das Task Force Projekt zu formulieren.

2. Rahmenbedingungen und Problemlage grenzüberschreitender Arbeitnehmermobilität

Im Folgenden soll zunächst die soziale Ausgangslage der Grenzgänger in der Großregion dargestellt werden, die in Form von Pendlerströmen und Beschäftigungspolen in Erscheinung tritt. Im Anschluss daran wird die institutionelle und rechtliche Situation der Grenzgänger innerhalb der Europäischen Union skizziert. Schließlich werden exemplarische Problemstellungen und entsprechende Lösungen aufgezeigt, die das Spektrum der möglichen Aktivitäten und Handlungsfelder einer Task Force Grenzgänger verdeutlichen.

Charakteristika der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur der Großregion

Die Großregion als grenzüberschreitender Zusammenschluss der beiden deutschen Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz, des Nationalstaates Luxemburg, der französischen Region Lothringen und der Wallonischen Region mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens gilt als Vorreiter der Integration Europas. Sie vereinigt auf einer Fläche von gut 65.000 Quadratkilometern, also auf der gut anderthalbfachen der Fläche der Niederlande, mehr als 11,3 Millionen Menschen. Diese rund 2,5 % der Bevölkerung in der EU erwirtschaften 3,5 Prozent der Wertschöpfung in Europa (vgl. IBA 2007).

Die Großregion zählte vor der aktuellen Wirtschaftskrise 4,5 Millionen Arbeitnehmer (nach IBA, 2007 auf Grundlage der statistischen Daten von 2003). Im Binnenvergleich der EU zeichnet sie sich bis heute durch die größten grenzüberschreitenden Pendlerströme aus. Die Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur der Großregion wird seit rund einem Jahrzehnt durch die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) begleitet. Die an der Beobachtungsstelle beteiligten Institute haben bisher jährliche Berichte an den Gipfel der Großregion sowie eine Reihe von Analysen zu Einzelproblemen des Wirtschafts- und Arbeitsmarktes vorgelegt (vgl. www.info-institut.de). Im folgenden sollen wesentliche Charakteristika des Arbeitsmarktes und der Grenzgängermobilität in der Großregion in sehr knapper Form skizziert werden. Die Ausführungen stützen sich dabei wesentlich auf die Analysen der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle.[2] Die veröffentlichten Analysen zum Zeitpunkt der Berichtslegung (März 2010) beruhen auf Daten des Jahres 2008 – sie sind also in einer gewissen Distanz zum aktuellen Rand der Entwicklung und bilden die Folgen der Krisenentwicklung seit Ende 2008 nicht mit ab.

Regionale Disparitäten

Die Großregion ist keineswegs ein homogener Raum, vielmehr schließt sie Teilgebiete mit sehr unterschiedlicher sozioökonomischer Struktur und –Stärke ein. So lag das Bruttoin-

[2] Für ein tiefer gehendes Interesse an der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialstruktur sei auf die differenzierten Analysen der IBA verwiesen.

landsprodukt im Vergleich zum Durchschnitt der EU – 27 Staaten im Jahr 2007 zwischen 83 Prozent in Wallonien und mehr als 275 Prozent in Luxemburg (vgl. Eurostat 2010). Der großregionale Arbeitsmarkt ist durch eine eher unterdurchschnittliche Leistungsfähigkeit gekennzeichnet: Insgesamt liegt die Arbeitslosigkeit über dem Durchschnitt der EU, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind überdurchschnittlich ausgeprägt, während die Beschäftigungsquoten und die Arbeitsplatzdichte in der Großregion unterdurchschnittlich ausfallen (IBA 2009a, 2009b). Doch jenseits dieses Gesamtbildes zeigen sich innerhalb der Großregion tiefe Segmentierungen der Arbeitsmarktentwicklung: So zeigte sich z.B. in der Arbeitslosenquote für das Jahr 2007 eine Spannbreite von 10,5 Prozent in der Wallonie und 4,1 Prozent in Luxemburg. Ähnliche Varianzen zeigen sich in anderen Arbeitsmarktindikatoren wie der Beschäftigungsquote, der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. IBA 2009a).

Die regionalen Disparitäten mit einem unterschiedlich verlaufenden Strukturwandel in den Teilregionen und deutlich variierendem Wachstum in Wirtschaft und Beschäftigung sind letztendlich die Ursachen dafür, dass die Grenzgänger als „konstitutives Merkmal“ des großregionalen Arbeitsmarktes gelten. Die wachsende Zahl der Grenzgänger ist einerseits Ausdruck für das Zusammenwachsen der Regionen durch grenzüberschreitende Mobilität, zugleich aber auch Indikator für Ungleichheiten in der sozioökonomischen Entwicklung der Teilregionen.

Der Kern der Großregion besteht in den dichten Austauschbeziehungen zwischen Luxemburg, Lothringen und dem Saarland, insbesondere den Städten Luxemburg, Saarbrücken und Metz, bzw. Nancy.

2007 pendelten allein 60.000 Lothringer nach Luxemburg aus und zusätzlich über 20.000 ins Saarland (CRD, 2008). Auch aus den grenznahen Bereichen Walloniens pendeln 31.000 Arbeitnehmer nach Luxemburg ein, sowie gut 20.000 aus Rheinland Pfalz.

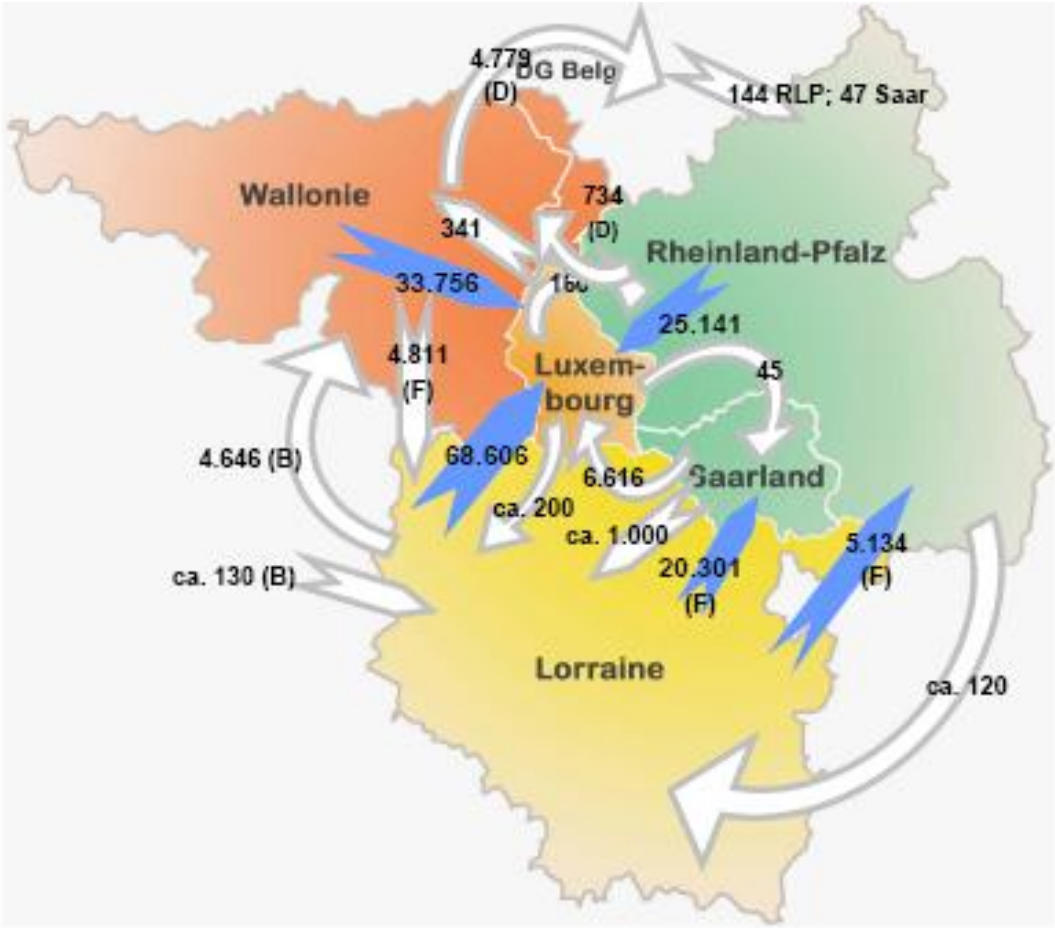
Zwei weitere Beschäftigungspole befinden sich weit außerhalb dieses Kerns, einerseits im Maastal zwischen Liège und Mons, sowie andererseits im Gebiet der Rheinschiene entlang der Linie Koblenz-Mainz-Ludwigshafen. Die Pendlerströme zwischen diesen drei Hauptpolen sind allerdings deutlich weniger dicht als die Grenzgängerströme, die sich im eben beschriebenen Kerngebiet der Großregion zeigen.

Grenzgängerbeschäftigung und Relevanz der Pendlerströme

In der Großregion pendeln heute knapp 200.000 Beschäftigte über eine nationale Grenze zu ihrem Arbeitsort. Dies ist das größte Grenzgängeraufkommen in Europa. Innerhalb der Großregion lassen sich Ein- und Auspendlerregionen klar voneinander unterscheiden: Luxemburg ist der Beschäftigungsmotor im Zentrum der Region; das Großherzogtum nimmt fast drei Viertel (73%) aller Einpendler auf, welche mittlerweile mehr als zwei Fünftel aller dort Beschäftigten stellen. Die Zahl der Grenzgänger nach Luxemburg hat sich in den letzten 30 Jahren verzehnfacht. In einem deutlich kleineren Rahmen ist das Saarland ebenfalls eine wichtige Einpendlerregion, allerdings mit einer in den letzten Jahren abnehmenden Bedeutung (IBA 2007, 2009b). Die wichtigste Auspendlerregion hingegen ist Lothringen, welches mit knapp 100.000 Auspendlern mehr als die Hälfte aller Grenzgänger der Großregion beheimatet. Auch Wallonien und das westliche Rheinland Pfalz sind klassische Auspendlerregionen.

In den letzten Jahren hat zudem die Zahl der vom Saarland nach Luxemburg pendelnden Grenzgänger einen starken Zuwachs erfahren (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Übersicht Grenzgängerströme in der Großregion



(Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA, 2009, S. 21)

Von zunehmender Relevanz ist zudem die Zahl der so genannten „atypischen Grenzgänger“, die sich in den grenznahen Gebieten des Nachbarlandes niedergelassen haben und in ihrem Heimatland arbeiten: Dies betrifft vor allem Personen luxemburgischer Nationalität, die sich in deutschen grenznahen Regionen niedergelassen haben, sowie Deutsche mit Wohnsitz in Frankreich und Arbeitsort Deutschland. Die Deutschen stellen mittlerweile rund 30% des Grenzgängeraufkommens, das aus Frankreich in das Saarland und Rheinland-Pfalz einpendelt (vgl. IBA 2009a).

.

Institutionelle Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Arbeitnehmermobilität

Subsidiaritätsprinzip der EU versus nationalstaatliche Regelungssysteme

Die vielfältigen Netzwerke und institutionellen Beziehungen zwischen den Partnerregionen haben zwar zum Teil ihr Eigenleben, sie sind aber auch ein Ausdruck der strukturellen Problemstellung des europäischen Integrationsprozesses.

Bekanntlich delegieren die europäischen Verträge von Maastricht, Amsterdam und Lissabon die Fragen des Sozialrechtes, des Arbeitsrechtes, der steuerlichen Regelungen und des Sozialversicherungen zurück an die Mitgliedsstaaten, in Form des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Hrbek, 1995; Caliess, 1999).[3] Gerade die Fragen, welche die Task Force bearbeiten soll, liegen also im Kompetenzbereich der Nationalstaaten, was zahlreiche Angleichungen in den grenzüberschreitenden Räumen erfordert.

An dieser Stelle existiert ein hoher Abstimmungsbedarf und ein Potenzial an rechtlichen Konflikten zwischen europäischen und nationalstaatlichen Bestimmungen, in dessen Mittelpunkt die Arbeit der Task Force steht. Symptomatisch hierfür ist das so genannte Petroni-Urteil des Europäischen Gerichtshofes, in dem das Prinzip der Freizügigkeit von EU-Bürgern bei der Wahl ihres Arbeitsplatzes innerhalb der Union bekräftigt wird, dem nationalstaatliche Regelungen nicht entgegen wirken dürfen. In diesem Sinne betont der EuGH, dass grenzüberschreitende Arbeitnehmer in keinem Fall schlechter gestellt werden dürfen als einheimische.

Obwohl diese Rechtslage eindeutig erscheint, führen die faktischen Ungleichheiten und Besonderheiten der nationalen Bestimmungen in den bereits erwähnten Feldern des Sozialrechtes, der Arbeitsförderung, etc. zu zahlreichen, vermeintlichen oder juristisch sanktionierten Schlechterstellungen, die im Einzelfall geklärt werden müssen. Es handelt sich also um ein eher weiches Rechtsgefüge, das stark von Ermessensspielräumen und von der europäischen Jurisprudenz geprägt ist.

Strukturelle Inkompatibilitäten, Probleme und Widersprüche

Sofern der Sachverhalt nicht durch EU-Richtlinien geklärt wird, die Primärrecht darstellen, also bindend sind, greift hier das „internationale Privatrecht" zwischen Nationalstaaten. Diese Rechtsform bezieht sich nicht auf die Privatsphäre der einzelnen Bürger, sondern regelt das Verhältnis unterschiedlicher Rechtsquellen im bilateralen Staatsverhältnis bzgl. arbeitsrechtlicher oder sonstiger Fragen. Hier spielen unterschiedliche Aspekte eine Rolle, z.B. auch, welche Regelung im Einzelfall für Arbeitnehmer günstiger ist. Es besteht eine hohe Komplexität und Unsicherheit bei der Auslegung des internationalen Privatrechts. Dies geschieht

[3] Das Subsidiaritätsprinzip wird erstmals im Maastrichter Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 5, definiert. 1992 hat der Europäische Rat eine Erklärung über das Subsidiaritätsprinzip angenommen, in der dessen Anwendung geregelt wird. Dies läuft darauf hinaus, dass die Auswirkungen von Legislativvorschlägen unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips systematisch analysiert und ggfs. weniger verbindliche Gemeinschaftsmaßnahmen verabschiedet werden.

heute auf Grundlage der sog. Rom-Verordnung[4] (vorher war es in der Bundesrepublik durch das BGB geregelt).

Die Grauzonen und Interpretationsspielräume des internationalen Privatrechts führen dazu, dass Grenzgänger zwischen verschiedenen Dienststellen der Mitgliedstaaten laufend „hin- und hergeschickt" werden. Gerade die nationalstaatlich angelegten Sozialsysteme zeichnen sich durch historisch gewachsene Strukturen und Organisationsprinzipien aus, die im Grenzgängeralltag fast zwangsläufig zu Inkompatibilitäten führen Einige der von uns befragten Experten bedienen sich des Bildes eines Adapters oder Modems, das notwendig wird, um unterschiedliche Systeme zu überbrücken, beispielsweise des Adapters der früher gebraucht wurde, um das französische Farbfernsehen SECAM mit dem im übrigen Europa geläufigen PAL zu verbinden. Heute sind die Fernsehanschlüsse universell digital eingestellt, aber das europäische Recht ist von einer vergleichbaren Vereinheitlichung noch weit entfernt.

Oft mangelt es selbst unter Juristen an Kenntnissen über die Feinheiten des Arbeitsrechtes im europäischen Ausland. Beispielsweise muss im Fall der Kündigung in Frankreich der einzelne Arbeitnehmer gehört werden (nicht der Betriebsrat), allerdings führt die Nichtbeachtung der Prozedur nicht zur Hinfälligkeit der Kündigung wie analoge Formfehler in Deutschland, sondern lediglich zu Schadensersatzansprüchen.

Ein heraus stechendes Beispiel der letzten Jahre bezüglich solcher Abstimmungsprobleme wäre die Einführung einer Bürgerversicherung in den Niederlanden, die von der Task Force Maas-Rhin thematisiert wurde.

Im Fall der niederländischen Bürgerversicherung werden die Sozialversicherungsbeiträge nicht über die Lohnabrechnung, sondern ausgehend vom Wohnort erhoben. Grenzgänger mit Wohnort in den Niederlanden deren Arbeitsort in Deutschland liegt wurden dementsprechend doppelt belastet, einmal über die Sozialsteuer der Bürgerversicherung und zum zweiten Mal durch die Abgabepflichten im Rahmen der Lohnabrechnung. Diese, faktische Diskriminierung der Grenzgänger konnte – nach einer Intervention der Task Force Maas-Rhin – vermittels einer multilateralen Ausnahmeregelung aufgehoben werden.

Die Task Force im multilateralen Beziehungsgeflecht

Die Abwesenheit eines überstaatlichen, europäischen Sozialrechts erzeugt somit einen prinzipiellen Regelungsbedarf zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten in allen Grenzgängerbereichen, den die Task Force mitgestalten soll.

Im Fall der Großregion SaarLorLux bestehen nicht weniger als sechs bilaterale Beziehungen zwischen den vier beteiligten Nationalstaaten Luxemburg, Belgien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, bzw. fünfzehn mögliche Austauschbeziehungen zwischen den sechs Partnerregionen. In Wirklichkeit häuft sich der Regelungsbedarf freilich dort, wo die Grenzgängerströme am stärksten sind.

Die hohe, rechtliche, institutionelle und praktische Komplexität der Grenzgängerproblematik lädt konsequenterweise zu einem praxisorientierten Vorgehen ein, das sich an den empirisch

[4] Die Verordnung N. 593/2008 (EG) des Europäischen Parlaments -Kurzbezeichnung Rom-I-Verordnung, vom 17. Juni 2008- regelt das internationale Privatrecht in der EU seit Ende 2009.

feststellbaren Hauptproblemen abarbeitet. Dieses Vorgehen plädiert für eine induktive Methodik, die auf der Problemschilderung der Berater und Feldakteure aufbaut, um strukturelle Probleme juristischer, administrativer oder politischer Natur zu identifizieren. Eine deduktive Herangehensweise wäre denkbar, die ausgehend von den prinzipiellen Verwerfungen in der europäischen und zwischenstaatlichen Rechtsordnung anstrebt, den legalen Rahmen auf bilateraler Ebene zu verbessern und anzupassen. Dieser Ansatz ist bereits von der Task Force Maas-Rhin erprobt worden, hat sich allerdings als relative schwerfällig und aufwendig gezeigt, beispielsweise beim Abschluss eines bilateralen Grenzgängerabkommens zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, das seinerseits auf Umsetzungsprobleme gestoßen ist.

Auch der Versuch der Task Force Maas-Rhin, prinzipielle Rechtsprobleme systematisch zu verfolgen wurde schließlich zugunsten einer pragmatischeren Strategie zurück gestellt, die an die Anregungen der Feldakteure anknüpft. Es hat sich nämlich gezeigt, dass juristische Widersprüche nicht in jedem Fall zu faktischen Hindernissen für die betroffenen Grenzgänger werden, während eine scheinbar klare Rechtslage bisweilen bedeutende, verwaltungstechnische Probleme erzeugt, welche die Grenzgängermobilität massiv beeinträchtigt.

Zu den wichtigsten Problemen der Grenzgängermobilität existiert eine Reihe detaillierter Dokumentationen und Broschüren. Exemplarisch stehen dafür:

- Der Mobilitätsreport SaarLorLux des Eures-Netzwerks SLLR, herausgegeben von Joachim Geppert (1. Report 2003, 2. Report 2005). Darüber hinaus existiert eine entsprechende, interne Auflistung von Problemfällen bei der Koordinierungsstelle des Netzwerkes Eures T.
- Die Broschüre *Obstacles* zu Hindernissen im Raum Lothringen-Luxemburg-Wallonien, erarbeitet vom CRD Lorraine in Zusammenarbeit mit den gewerkschaftlichen Akteuren der *Intersyndicale régionale des trois frontières*, aus dem Jahr 2008. Unabhängig davon liegt ein „Forderungskatalog“ des Comité de défense des travailluers de la moselle (CDTM, 2008) vor, der fünf Problemzonen dokumentiert (Invalidität, Leiharbeit, Pflegeversicherung, Lohnfortzahlung, Krankenversorgung von Studierenden).
- Die Veröffentlichung der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle zum „Arbeitsmarkt in der Großregion bis 2020“, Bertelsmann Verlag, 2007, die u.a. die Herausforderungen und Handlungserfordernisse in diesem Gebiet thematisiert.

Im Folgenden werden wir einige exemplarische Probleme skizzieren, die aus den Interviewgesprächen hervorgehen und zum Teil in den bereits vorliegenden Dokumentation herausgearbeitet sind, und die sich auf die Hauptströme des Grenzgängerverkehrs beziehen. Wie oben angeschnitten konzentrieren sich diese im Kern der Großregion im Raum Luxemburg-Lothringen-Saarland, mit besonders starken Auspendlerströmen von Lothringen ins Saarland und nach Luxemburg, sowie vom Saarland nach Luxemburg.

Exemplarische Problemstellungen und -lösungen in der grenzüberschreitenden Arbeitnehmermobilität

In der Einleitung wurden bereits die unterschiedlichen Handlungsebenen dargestellt, auf denen konkrete Probleme der Grenzgänger behandelt werden. Die Spannbreite geht von individuellen Fällen, welche die Task Force nicht direkt bearbeiten wird, über interkulturelle Hindernisse und verwaltungstechnische Hürden bis hin zu institutionellen Handlungsfeldern im interregionalen, bilateralen oder supranationalen Bereich (Großregion, Nationalstaaten, EU). Die Besonderheiten dieser Handlungsebenen und der damit verbundenen Problemlagen sollen an dieser Stelle anhand von einigen Beispielen illustriert werden, die im Aufgabenbereich der zukünftigen Task Force liegen könnten.

Im Grenzgängerverkehr zwischen Frankreich und Deutschland stellt sich ein Problem bei der Einforderung von Rentenansprüchen, das auch in leicht veränderter Form zwischen Luxemburg und den beiden erstgenannten Ländern existiert. Beispielsweise treffen französische Bürger, die in Deutschland arbeiten, auf grundsätzliche Schwierigkeiten, wenn sie das in Frankreich gültige Rentenalter erreicht haben. Das legale Renteneintrittsalter liegt in der Bundesrepublik bei 65 Jahren, bzw. für jüngere Jahrgänge bei 67, während der legale Eintrittsanspruch in Frankreich bei 60 Jahren liegt. Da die in Deutschland arbeitenden, französischen Grenzgänger mit dem Eintritt ins legale Rentenalter Frankreichs (mit 60 Jahren) noch keinen bundesdeutschen Rentenbescheid erhalten und somit bei der französische Rentenkasse auch keinen Bescheid vorweisen können, verweigert oder verzögert diese die Auszahlung. Es sind den von uns befragten EURES-Stellen Fälle bekannt, in denen sich die betroffenen Arbeitnehmer ihre Entlassung anstreben, um dieser widersprüchlichen Rechtslage zu entgehen.

In Luxemburg liegt die legale Schwelle zum Renteneintritt in ähnlicher Weise bei 59 Lebensjahren und mehr. Aus dieser Lage ergeben sich unterschiedliche Probleme bei der Anerkennung und bei der Berechnung der Rente, insbesondere bei der Frühverrentung. Für deutsche Arbeitnehmer in Luxemburg besteht nämlich die gesetzliche Möglichkeit zur Frühverrentung mit 57 Lebensjahren, die aber in diesem Fall mit einer Minderung der Rentensätze einhergeht, obwohl dieselbe Frühverrentung für Luxemburger Bürger ggf. Anspruch auf eine Vollrente eröffnet (maximale Sätze). Prinzipiell besteht hier der Anspruch deutscher Arbeitnehmer in Luxemburg auf eine Vollrente, wenn der Arbeitnehmer etwa 20 Jahre in die deutsche und 20 Jahre in die luxemburgische Rentenkasse eingezahlt hat. Dies entspricht allerdings nicht der gängigen Praxis der luxemburgischen Rentenkassen, die in diesem Fall keine Vollrente auszahlen. Diese Probleme konnten bislang nicht dauerhaft gelöst werden.

In Bezug auf den zahlenmäßig wichtigsten Grenzgängerstrom, nämlich die mehr als 60.000 lothringischen Grenzgänger nach Luxemburg, konnte das folgende, fiskalische Problem durch ein Urteil des EuGH geklärt werden. Bis Anfang 2008 durften die französischen Grenzgänger in Luxemburg Steuerermäßigungen nicht im selben Maße geltend machen wie die luxemburgischen Bürger, insbesondere im Fall der Abzahlung von Bankkrediten zur Erwerbung eines Eigenheims, das in Frankreich liegt. Durch das sog. *Lakebrink*-Urteil des EuGH vom 18. Juli 2007 dürfen französische Grenzgänger nun im vollen Umfang die luxemburgischen Steuererleichterungen in Anspruch nehmen, sofern sie grundsätzlich am Arbeitsort in Luxemburg besteuert werden (CRD, 2008, S.11).

Ein weiteres Grenzgängerproblem grundsätzlicher Art in der gesamten Großregion betrifft die Anerkennung von Berufsabschlüssen unterhalb des akademischen Bachelor-Grades. Ein Beispiel hierfür ist die Ausbildung deutscher Krankenpflegekräfte, die nicht automatisch in Frankreich anerkannt wird.

Ein gewerkschaftlicher Lösungsvorschlag der *Intersyndicale des Trois Frontiéres* sieht die Erstellung einer Qualifizierungstabelle für alle Berufsgruppen vor, auf deren Grundlage im gesamten Gebiet der Großregion automatisch die Anerkennung und Gleichstellung erfolgen könnte. Ein anderer Ansatz wäre die Verallgemeinerung bilateraler Anerkennungsabkommen. Zu diesem Problemfeld substanzielle Vorschläge zu entwickeln könne eine Aufgabe für eine Task Force darstellen.

In Bezug auf die interkulturelle Handlungsebene fällt etwa auf, dass offizielle Dokumente, Gesetzestexte oder Verwaltungsformulare, häufig nur in einer Sprache vorliegen. So erhalten deutsche Arbeitnehmer, die in Luxemburg beschäftigt sind, Formulare bei den Ämtern oft nur in französischer Sprache (nach Problemliste Eures SLLR). Unzureichende Fremdsprachenkenntnisse können in der Folge zu nicht unerheblichen Problemen für die Grenzgänger bei der formal korrekten Abwicklung ihres Arbeitsverhältnisses bzw. der Sozialversicherungspflicht führen. Dieses Problem kann selbstverständlich auch für die Grenzgängerströme zwischen anderen Partnerregionen dekliniert werden.

Verwaltungstechnische Probleme, die unterhalb der gesetzlichen Regelungsebene liegen, existieren in vielfältiger Form. Ein weiteres Beispiel ist die Beantragung der familienbezogenen Sozialleistungen für belgische Grenzgänger, die in Luxemburg arbeiten (siehe CRD, 2008, S.11). Wenn ein Elternteil in Luxemburg arbeitet hat er zusätzlich zu den belgischen Familienleistungen am Wohnort ein Anrecht auf eine Aufstockung durch die luxemburgischen Kassen wenn diese höhere Sätze vorsehen (nach der EU Verordnung 1408/71). Um diese Aufstockung zu erhalten, muss der Grenzgänger bei der belgischen Stelle ONAFTS das Formular E411 ausfüllen, das dann an die luxemburgische Sozialkasse weitergereicht wird. Auf dem Verwaltungsweg geht häufig viel Zeit, wenn nicht das gesamte Formular verloren. Die luxemburgische Behörde für familienbedingte Sozialleistungen, die *Caisse nationale des prestations luxembourgeoises*, hat in der Vergangenheit daher in kulanter Weise eine Kopie der belgischen Sozialbescheide als Nachweis akzeptiert. Nach Auskunft von Praktikern wird diese Praxis in letzter Zeit jedoch wieder eingeschränkt.

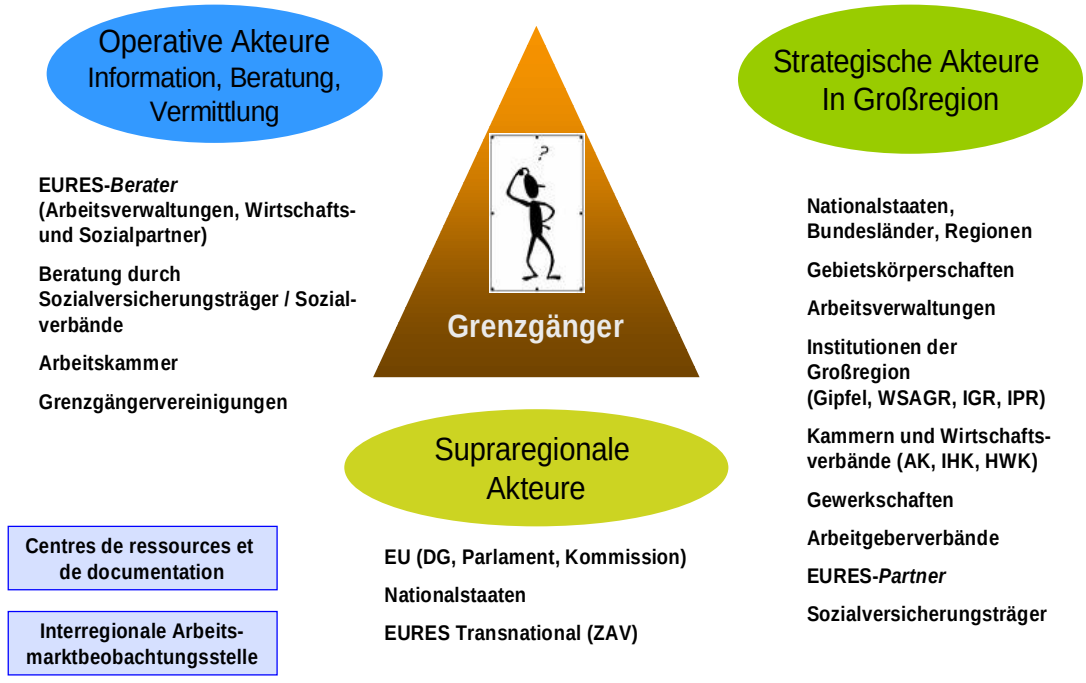
3. Erwartungen und Beteiligungsvorstellungen der Akteure

Bevor wir auf die konkreten Erwartungen der Akteure eingehen, die von der Grenzgängerproblematik betroffen sind, erscheint ein Überblick über die Vielfalt von Akteursgruppen und ihrer Interessen in der Großregion hilfreich.

Drei Hauptgruppen können unterschieden werden :

- Die operativen Akteure der Grenzgängerberatung, Vermittlung und Information.
- Die strategischen, institutionellen Akteure in der Großregion.
- Die supraregionalen, bzw. supranationalen Akteure.

Abb. 3: Grenzgänger im Fokus zahlreicher Akteurs- und Interessengruppen



Erwartungen der Akteure an die Kernkompetenzen der Task Force

Im Rahmen der Expertenbefragung wurden die Akteure ausdrücklich zu ihren Erwartungen an die geplante Task Force befragt. Während bei den Experten der Grenzgängerthematik in Dokumentationsstellen und Ministerien der Großregion meist dezidierte Anforderungen formuliert wurden, haben viele Berater meist erst im Gespräch begonnen, spontane Ideen zu äußern. In diesem Sinne hat die Feldstudie auch eine gewisse Sensibilisierung bewirkt. Im Folgenden werden wiederkehrende Erwartungen und Meinungen verdichtet, die sich um drei Kernkompetenzen drehen, nämlich fachliche, organisatorische und politische Kompetenzen.

Fachliche Kompetenzen

Neben einer grundständigen akademischen Qualifikation gehört nicht zuletzt die interkulturelle Kompetenz zu den fachlichen Grundlagen, die von den Mitgliedern der Task Force eingefordert werden. Dazu gehört sowohl die Mehrsprachigkeit als auch die Sensibilität für historisch gewachsenen Sozialstrukturen, Gewohnheiten und Umgangsweisen, die oft unabdingbar sind für die richtige Einschätzung von Verwaltungsprozeduren oder von gesellschaftlichem Verhalten, das je nach Region stark variiert. Auch das Begreifen der politischen Bedingungen und Handlungsmotivationen in den Mitgliedsländern gehört zu diesem interkulturellen Anspruch.

Insofern wurden neben den unabdingbaren juristischen Kompetenzen auch mehrfach soziologische und politikwissenschaftliche Qualitäten als ein Teil des Anforderungsprofils genannt. Es geht aus Sicht der Akteure nicht nur um die analytischen Fähigkeiten der Task Force, sondern auch um die Sicherung der politischen Konzeptualisierung und Umsetzung von Lösungsansätzen. Die Task Force soll nicht nur fachorientiert, sondern auch klar handlungsorientiert aufgestellt sein.

Fast alle Interviewpartner weisen auf die notwendigen juristischen Kompetenzen der Task Force hin, die schließlich die unübersichtliche Rechtslage der Großregion durchdringen soll und die im Einzelfall in der Lage sein muss, gesetzliche Lösungen anzubahnen. Die Rechtsexperten betonen an dieser Stelle, dass zur juristischen Kompetenz im Grenzgängerfeld sowohl die praktische Erfahrung (Problemerfassung, Kenntnis der Jurisprudenz) als auch die theoretische Kenntnis des europäischen Rechtsgefüges wichtig sind.

Koordinierungskompetenzen

In Abgrenzung zur Vorstellung einer übergeordneten oder „freischwebenden“ Instanz, die manchmal in skeptischer Weise als abschreckendes Modell erwähnt wird, weist die überwiegende Zahl der Akteure der Task Force eine praktische, eingreifende Rolle zu. Dabei wird als eine weitere wichtige Voraussetzung für diese Rolle die Fähigkeit der Task Force gesehen, bei administrativen Problemlagen, die untergesetzlich gelöst werden können, koordinierend und vermittelnd zu intervenieren. Dies betrifft zum Beispiel die Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren der Sozialversicherungen oder der Arbeitsagenturen in der Großregion.

Ein weiterer Aspekt der Koordinierungskompetenz wurde von einem Teil der Akteure darin gesehen, zwischen bestehenden Netzwerken einen aktiven Erfahrungsaustausch zu organi-

sieren. Hier wurde ein erhebliches Potenzial an Synergieeffekten zwischen den vielfältigen Aktivitäten in den Institutionen der Grenzgängerberatung vermutet.

Politische Kompetenzen

Der Sinn und Zweck der Task Force besteht nach übereinstimmender Ansicht der Akteure in erster Linie darin, dass sie wirksam in die regionale, nationalstaatliche bzw. europäische Politikgestaltung und Gesetzgebung intervenieren kann. Diese Funktion erfordert die Handlungskompetenz, sich Zugang zu den relevanten Entscheidungsinstanzen und –trägern zu verschaffen. Dieser Zugang ist eine wesentliche Voraussetzung, dass die Task Force ihre Lösungsvorschläge mit einer gewissen Erfolgsaussicht durchsetzen kann.

In diesem Zusammenhang wird von der Task Force sowohl die Kompetenz erwartet, politische Kooperationen aufzubauen, um den Grenzgängerinteressen Nachdruck zu verleihen, als auch die Fähigkeit, in den nationalen und in der europäischen Administration Zugang zu finden, um die Interessen der Grenzgänger zielgenau zu adressieren. Dabei kommt der politischen Ausstrahlungskraft des Projektleiters eine besondere Rolle zu, der eine „Leuchtturm-Funktion“ ausfüllen solle, innerhalb der Großregion und darüber hinaus.

Ihre politische Kompetenz soll die Task Force beispielsweise im Sinne einer Gesetzesfolgenabschätzung einbringen, sowie im direkten Lobbying zugunsten von Grenzgängeranliegen in den Hauptstädten, beim europäischen Parlament und bei der EU-Kommission.

Beteiligungsvorstellungen der Akteure

Auffallend waren die im Laufe der Feldstudie zu Tage getretenen ausgeprägten Beteiligungsansprüche der Akteure. Ein großer Teil der Interviewpartner hatte konkrete Erwartungen, sowohl bwei der Konzeptualisierung als auch bei der Umsetzung und in der Alltagsarbeit der Task Force einbezogen zu werden. Diese starke Beteiligungserwartung birgt einerseits die hohe Anforderung in sich, komplexe Interessenkonstellationen bereits beim Aufbau der Task Force zu berücksichtigen und einzuholen, andererseits bedeutet diese Haltung auch die Chance einer hohen Legitimierung bzw. Akzeptanz der Task Force seitens aller beteiligten Akteure.

Des Weiteren wurde immer wieder eine dauerhafte, in organisatorischer Hinsicht abgesicherte Beteiligung an den laufenden Arbeiten der Task Force angemahnt, insbesondere von den unterschiedlichsten Stellen der Grenzgängerberatung. In umgekehrter Weise wollen diese Akteure strukturelle Probleme, die von ihnen auf einer individuellen, fallbezogenen Ebene nicht gelöst werden können, an die Task Force delegieren können. Auch auf Seite der existierenden Dokumentationsstellen wird betont, dass die Task Force Probleme nicht lediglich analysieren soll, sondern ihr die Aufgabe zugeschrieben wird, effektive Lösungen umzusetzen.

In diesem Rahmen wird allerdings ein aktiver Einbezug von Experten der Grenzgängerthematik gewünscht, im Sinne eines dauerhaften Wissenstransfers und der intelligenten Nutzung bestehender Kompetenzen. Dies bezieht sich auf das Praxiswissen in der Grenzgängerberatung wie auch auf das Expertenwissen z.B. bei den Sachbearbeitern in den Sozialversicherungen.

Schließlich wurde die Erwartung formuliert, die Task Force möge die bestehenden Beratungsnetzwerke beraten, weiterschulen und politisch sowie wissenschaftlich unterstützen. Diese Erwartung könnte auch mit dem Begriff des *Empowerment* umschrieben werden.

Die Erwartungen an die Koordinierungsleistungen der Task Force stehen in einem Spannungsfeld zwischen der notwendigen Zentralisierung von wiederkehrenden Problemen und ihrer politischen Lösung einerseits, und andererseits der praktischen, basisnahen Verknüpfung bereits bestehender Netzwerke auf horizontaler Ebene. Während ein Teil der Partnerregionen und Akteure den Netzwerkcharakter der Task Force betonen, bestehen andere Interviewpartner auf der nötigen Zentralisierung von Aufgaben im Sinne der Nachhaltigkeit und der Effizienz.

Im Laufe der Feldstudie fiel insgesamt auf, dass die Definition der künftigen Rolle der Task Force Teil eines generellen Klärungsprozesses im gegenseitigen Verhältnis und Verständnis der Organisationen ist, die sich unmittelbar auf die Grenzgängerproblematik beziehen. Beide Eures-Netzwerke, der CRD Lorraine, die IBA, interregionale Gewerkschaftsinstanzen und andere Akteure sehen sich zeitgleich mit einer Verschiebung der Schwerpunktsetzung in der Grenzgängerberatung konfrontiert, insbesondere durch die jüngste Neubestimmung der Eures-Richtlinien (seit Mai 2010) in Richtung auf eine prioritäre Vermittlung der Grenzgänger auf dem Arbeitsmarkt. Inwiefern sich diese Entwicklungen auf die Substanz der Grenzgängerberatung und mittelbar auch auf die zukünftige Arbeit der Task Force auswirken wird, ist derzeit schwer abzuschätzen.

Resümierend können folgende Aufgaben zusammengefasst werden, welche die Task Force aus der Sicht der unterschiedlichen Akteure wahrnehmen sollte:

Koordinierungsaufgaben

- Zusammenhängende, multilaterale Venetzung mit den bestehenden Akteuren der Grenzgängerproblematik in der Großregion.
- Organisierung eines permanenten Erfahrungsaustauschs; Synthese, Dokumentation und Verarbeitung der möglichen Lösungsansätze.
- Initiierung von thematischen Foren (runde Tische) zur praktischen Bearbeitung von verbreiteten Problemen, die unterhalb der staatlichen Ebene gelöst werden können (interkultureller, verwaltungstechnischer und sonstiger Art), in Assoziation mit den Grenzgängerakteuren .

Fachliche Aufgaben:

- Synthese und Vervollständigung der bestehenden Dokumentation struktureller Grenzgängerprobleme.
- Auswahl und Priorisierung struktureller Grenzgängerprobleme juristischer und politischer Natur (in Verbindung mit den oben genannten Foren).

- Juristische und politikwissenschaftliche Analyse und Expertise zur Erstellung von prinzipiellen Problemlösungen.

Politische Aufgaben:

- Öffentlichkeitsarbeit (Dokumentation, Foren, laufende Prozesse, Ergebnisse und beispielhafte Lösungen)
- Sensibilisierung der institutionellen Akteure in der Großregion und in der EU für die Grenzgängerthematik
- Vorstellung juristischer bzw. politischer Problemlösungen durch die Task Force
- Lobbyiing bei allen staatlichen Stellen zur Umsetzung der Lösungskonzepte (Großregion, Nationalstaaten, EU)
- Vernetzung mit weiteren Task Forces in der EU (z.B: Maas-Rhin)

4. Konzeptvorschlag zur institutionellen Struktur und Arbeitsweise der Task Force

Der der Militärsprache entliehene Begriff der „Task Force“ könnte geeignet sein, in die Irre zu leiten. Es handelt sich weniger darum, eine „Eingreiftruppe“ oder einen „Krisenstab“ zu installieren, welcher sich an akuten Einzelproblemen der Grenzgängerbeschäftigung abarbeitet, als eine dauerhafte, systematisch operierende Einheit zu organisieren, die in die bestehende großregionale Institutionenlandschaft eingebettet ist. Im folgenden wird ein Konzeptvorschlag für die Einrichtung der Task Force unterbreitet, welcher zunächst die Aufgabenstellung einer solchen Einheit skizziert. Sodann folgen Überlegungen zur Einbettung der Task Force in die bestehenden Netzwerke und die Institutionen der Grenzgängerberatung. Schließlich wird für die Task Force Grenzgänger das institutionelle Modell eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit vorgeschlagen, welcher von den Partnern der Großregion getragen werden soll.

Aufgabenstellung der Task Force Grenzgänger

Mit der Einrichtung der Task Force Grenzgänger werden die bereits existierenden beiden Säulen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität, die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) sowie die Beratungseinrichtungen für Grenzgänger, wie EURES-T SLLR, die nationalen Arbeitsverwaltungen, Kammern, Träger der Sozialversicherung, Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften, um eine dritte Säule ergänzt. In der Systematik der Dienstleistungsangebote für Grenzgänger übernimmt die IBA die Aufgabe, die interregionale Arbeitsmarktsituation wissenschaftlich zu untersuchen und politische Handlungsempfehlungen für die strukturelle Weiterentwicklung sowie die stärkere Vernetzung des Arbeitsmarktes in der Großregion vorzubereiten. EURES-T SLLR sowie andere Beratungsstellen übernehmen die Aufgabe, Grenzgänger über wichtige Themen der Arbeitnehmermobilität umfassend zu informieren und zu beraten.

Die Task Force als weitere Säule des Dienstleistungsangebotes setzt sich von den bestehenden Angeboten deutlich ab: Weder führt sie wissenschaftliche Analysen durch, noch ist es ihre Aufgabe, Grenzgänger selbst zu beraten. Hier sollen keine neuen Parallelstrukturen aufgebaut werden. Im Mittelpunkt steht für die Task Force vielmehr ein politisch-juristischer Auftrag: Die „Erarbeitung juristischer und politischer Lösungsvorschläge grundsätzlicher Art […] zum Abbau von rechtlichen und fiskalischen Systemunterschieden dies- und jenseits der Grenze“ (Gipfelbeschluss vom 11.7.2009).

Die aus diesem Auftrag sich ergebenden Aufgabenstellungen können in drei wesentlichen Dimensionen benannt werden:

1. Aktivitäten im Vorhinein

Kern dieser Aufgabe ist es, bereits in Vorbereitung befindliche bzw. laufende Gesetzgebungsverfahren in den an der Großregion beteiligten Nationalstaaten einem „Grenzregionen-Check“ zu unterwerfen. Dabei wird geprüft, inwiefern die geplanten Gesetzgebungen die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität tangieren könnte. Ziel sollte es sein, die Grenz-

gängerthematik zum Bestandteil einer systematischen Gesetzesfolgenabschätzung zu machen.

2. Aktivitäten im Nachhinein

Die zweite wesentliche Aufgabe für die Task Force wird darin bestehen, Einfluss auf bestehende rechtliche Regelungen, bzw. auf die Praxis ihrer Umsetzung zu nehmen. Dazu gehört ein breites Spektrum an Aktivitäten, um etwa administrative Verfahren zu optimieren und „bürgerfreundlicher“ zu gestalten, oder die Kooperation zwischen Arbeitsmarktakteuren oder den Trägern der Sozialversicherung zu verbessern. Der Aktionsraum bezieht sich auf alle untergesetzlichen Regelungen und Praxen, die geeignet sind, Hemmnisse für die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität abzubauen.

3. Fachliche Unterstützung der Netzwerke

Ein weiterer Aufgabenbereich liegt in dem Aufbau eines fachlichen Unterstützungsangebots für die bestehenden Netzwerke. Die Task Force könnte eine „Beratung für Berater“ anbieten für spezifische Problemstellungen und Fallgestaltungen. Zugleich ist eine enge Interaktion zwischen der Task Force und den Akteuren in den Beratungsnetzwerken, der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und anderen Institutionen eine wichtige Ressource, um einen praxisbezogenen Zugang zu den relevanten Grenzgängerproblemen zu erhalten und eine zielgenaue Priorisierung der eigenen Arbeitsschwerpunkte vornehmen zu können.

Mit diesem Aufgabenzuschnitt ist von der Task Force in mehrfacher Hinsicht ein strategischer wie auch operativer Mehrwert zu erwarten:

- Die Task Force für Grenzgänger ergänzt das bisherige Angebot von Beratungs- und Forschungseinrichtungen um eine Dienstleistung mit politisch-strategischer Bedeutung.
- Durch den Abbau von Mobilitätshemmnissen verbessern sich die Chancen von Arbeitnehmern auf einen attraktiven Arbeitsplatz einerseits und die Möglichkeit von Unternehmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs andererseits.
- Von der Einrichtung der Task Force ist eine internationale Impulswirkung allein aufgrund der europäischen Bedeutung der Großregion mit dem größten Grenzgängeraufkommen zu erwarten.
- Die Task Force stärkt die grenzüberschreitende Vernetzung von Arbeitsmarktakteuren und ist dazu geeignet, interregionale Synergieeffekte zu bündeln und zu nutzen.
- Die in der Aufgabenbestimmung angelegte doppelte Stoßrichtung der Task Force – Grenzregionen-Check von Gesetzesvorhaben als Teil einer Gesetzesfolgenabschätzung wie auch die Einflussnahme auf bestehende rechtliche Regelungen und die Optimierung administrativer Verfahren – verspricht eine besondere Nachhaltigkeit der Aktivitäten dieser Institution.

Fallbeispiel Task Force Grenzgänger Maas – Rhein

Die Überlegungen, in der Großregion eine Task Force für Grenzgänger einzurichten, beziehen sich vielfach auf ein entsprechendes Modellprojekt der Euregio Maas-Rhein. Dort arbeitet seit dem 1.1.2006 eine Task Force für Grenzgänger, die als INTERREG-Projekt der Euregio finanziert wird.

Die Task Force Maas-Rhin hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Projekten erfolgreich auf den Weg gebracht: So wurde im Jahr 2007 ein Entwurf für ein Grenzgängersozialabkommen vorgelegt, der eine breite Resonanz in der Diskussion der politischen Akteure gefunden hat. Im Jahr 2009 wurde u.a. ein Rechtsgutachten zur Steuerpflicht von Grenzgängern vorgelegt und das Projekt „Task Force Net" gestartet, mit dem die Kooperation verschiedener Großregionen zum Abbau von Mobilitätshemmnissen initiiert und strukturell unterlegt wird.

Den institutionellen Rahmen für die Task Force bildet die Regio Aachen e.V., welche den deutschen Teil der Euregio bildet und ein Zusammenschluss von Verbänden und Gebietskörperschaften darstellt. Die drei Mitarbeiter sowie die Projektleiterin sind bei der Regio Aachen angestellt und in deren Gebäude untergebracht, in denen auch die Grenzgängerberatung der Regio lokalisiert ist. Die Mitarbeiter werden nach dem Tarif des öffentlichen Dienstes bezahlt und sind nach dem deutschen Arbeitsrecht beschäftigt.

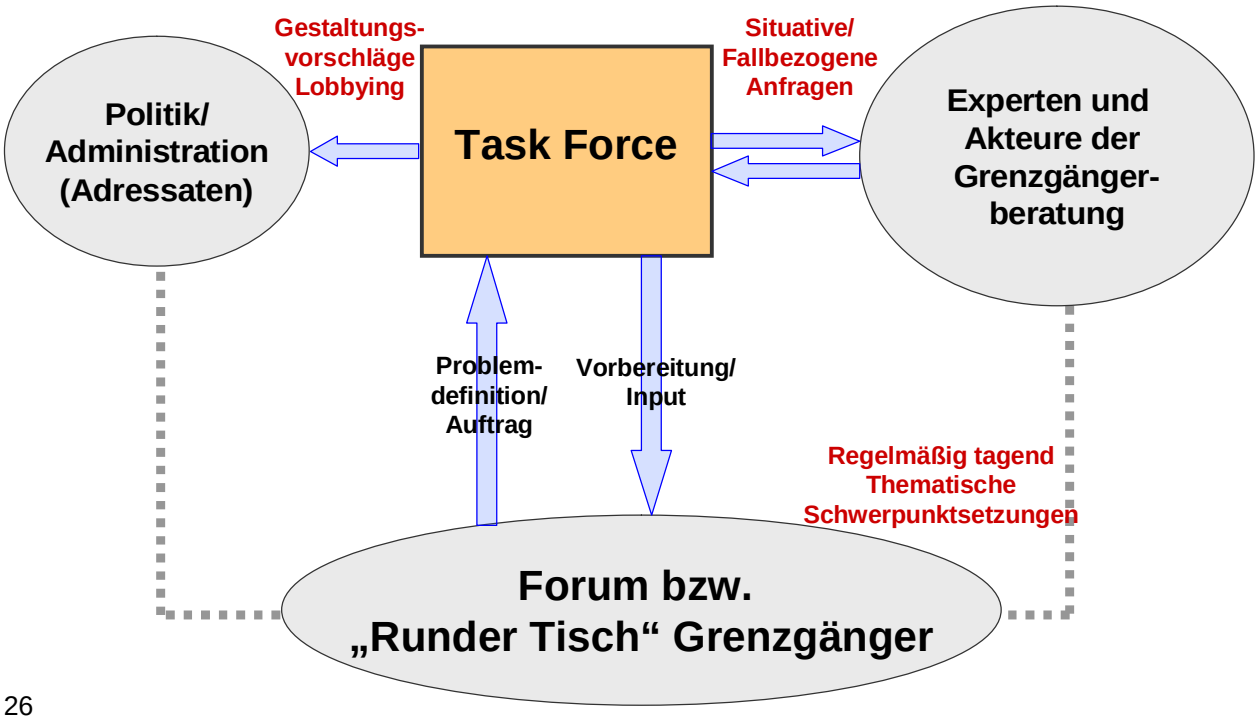
Die Arbeit der Task Force Grenzgänger ist begleitet durch „Runde Tische", die vier bis fünf Mal pro Jahr tagen und an denen die wesentlichen Akteure beteiligt sind (Vertreter der drei Nationalstaaten, der Regionen, Beratungsstellen, der Verbände, Sozialpartner und Interessengemeinschaften). Im Rahmen der Runden Tische wird über Neuentwicklungen in der Grenzgängerthematik informiert, es werden Problemlagen aus der Praxis vorgestellt und gemeinsam mit den Akteuren Priorisierungen der Arbeit der Task Force vorgenommen. Die Runden Tische werden durch die Beratungsstelle für Grenzgänger organisiert und begleitet.

Schnittstellen der Task Force Grenzgänger in der Großregion zu den Netzwerken

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Task Force liegt in der Einbettung in die bestehenden Akteursstrukturen und Netzwerke der Großregion. Die Einbettung der Task Force und ihre Schnittstellengestaltung ist nicht nur deshalb von Relevanz, weil die knappen Ressourcen der INTERREG-Förderung effektiv eingesetzt werden und Doppelstrukturen vermieden werden sollen, was auch von den Akteuren der Grenzgängerberatung betont wird. Vor allem ist die Task Force auf eine dichte Vernetzung mit den Akteuren regelrecht angewiesen, will sie erfolgreich und nachhaltig ihren Aufgaben gerecht werden. Dies betrifft eine Reihe von Aspekten:

- Die Task Force braucht die Unterstützung der Experten aus der Praxis, etwa aus den Sozialversicherungen und aus der Grenzgängerberatung. Dies betrifft einerseits die „Früherkennung“ von Problemen, die politisch bzw. juristisch bearbeitet werden müssen, andererseits die Nutzung der Problemlösungskompetenzen, die bei den Praktikern zweifelsohne in breitem Maße vorhanden sind.
- Die Task Force kann ihrer Unterstützungsfunktion für die Praktikerinnen und Praktiker nur dann gerecht werden, wenn sie neben der fachlichen Kompetenz auch das Vertrauen der Akteure in der Region genießt. Dies ist nur über eine enge Vernetzung herzustellen, die strukturell abgesichert sein muss.
- Schließlich benötigt die Task Force die fachliche und politische Unterstützung der regionalen Akteure, wenn sie juristische und politische Lösungsvorschläge wirkungsvoll an politisch verantwortliche Akteure in den Nationalstaaten und der Europäischen Union adressieren will.

Abb. 4 Einbettung der Task Force



Die Schnittstelle zu den Experten und Akteuren der Grenzgängerberatung ist im operativen „Alltagsgeschäft“ auf eine zweifache Weise hergestellt:

- Zum einen dient die Task Force den Beratungsfachkräften als Anlaufstelle für situative oder fallbezogene Anfragen. Hier können Problemstellungen reflektiert bzw. an die Task Force weitergeleitet werden, die sich als im unmittelbaren Beratungsgespräch nur schwer oder gar nicht lösbar herausgestellt haben. Zugleich können die Fachkräfte der Grenzgängerberatung, aber auch Experten der Sozialversicherungen, der Arbeits- und Finanzverwaltungen zur Verfügung stehen, bei denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Task Force Expertise zu spezifischen Problemstellungen und Handlungspraxen der Akteure einholen können. So ist für jedes juristische Problem zu prüfen, ob dies auch handlungsrelevant ist; bzw. wird es für die Task Force eine wichtige Aufgabe sein, die konkreten Praxisprobleme der Grenzgänger juristisch zu „erkennen“ und politisch adressierbar zu machen.
- Zum anderen wird die Task Force strukturell dadurch eingebettet, dass jede Partnerregion einen oder mehrere feste Ansprechpartner benennt, die die Arbeit der Task Force Mitarbeiter unterstützen sollen. Dies sind Akteure, die der Task Force behilflich sein können bei der Beschaffung von Informationen (z.B. über geplante oder laufende Gesetzgebungsvorhaben), oder aber auch „Türöffner-Funktion“ wahrnehmen zu politischen Akteuren und so die Adressierung juristisch-politischer Lösungsvorschläge der Task Force unterstützen können.

Diese Schnittstellen in der operativen Arbeit sollen ergänzt werden um ein regelmäßiges Forum der relevanten Akteure im Bereich der Grenzgängerberatung und –betreuung. Dieses Forum könnte analog zum „Runden Tisch“ der Euregio Maas-Rhein dazu dienen, mit den Experten und Praktikern bestimmte Problemschwerpunkte zu reflektieren sowie mögliche Aufgaben und Arbeitsschwerpunkte der Task Force zu diskutieren. Ein solches Instrument würde der Tatsache Rechnung tragen, dass viele Akteure langjährig in diesem Feld aktiv sind und über umfangreiche Erfahrungen und Praxiswissen verfügen. Diese Akteure würden partizipativ in die Arbeit der Task Force einbezogen, zugleich wird der Task Force die Möglichkeit eröffnet, die Ergebnisse ihrer Arbeit unmittelbar in das Praxisfeld zurückfließen zu lassen und dort politisch und administrativ zu verankern.

Das Forum Task Force Grenzgänger sollte regelmäßig ca. vier Mal jährlich tagen. Die Sitzungen sollten von der Task Force vor- und nachbereitet werden und jeweils thematische Schwerpunkte beinhalten, die mit den Akteuren abgestimmt sind. Die Schwerpunkte können sich nach bestimmten Politikfeldern (z.B. Sozialrechts-, Steuerrechtsfragen u.a.) oder aber nach bi-nationalen Problemschwerpunkten ausrichten. Dementsprechend sollte das Forum wechselnd in den Partnerregionen stattfinden. Die Zusammensetzung des Forums kann je nach Themen und Schwerpunktsetzung variieren, generell angesprochen sind die Akteure der Regionen, der Grenzgängerberatung, der Sozialversicherungen, der Sozialpartner, der Grenzgängervereinigungen, der Arbeitskammer, ggf. auch der Gebietskörperschaften, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Arbeitsmarktbeobachtungs- und Dokumentationsstellen.

Institutionelle Struktur und operative Arbeitsweise der Task Force Grenzgänger

Angesichts der oben beschriebenen doppelten Anforderung an die Task Force – die inhaltlich kompetente und politisch wirksame Adressierung von Lösungsvorschlägen für die komplexen Grenzgängerproblematiken wie auch die Einbettung, Unterstützung und Akzeptanz ihrer Arbeit durch die bestehenden Netzwerke – kommt der institutionellen Struktur dieser Einrichtung eine besondere Bedeutung zu. Diese Struktur hat die inhaltliche Arbeitsfähigkeit der Task Force sicherzustellen und sie sollte zugleich deren politische Wirksamkeit möglichst weit unterstützen. Diese Anforderungen sprechen dafür, eine institutionelle Form zu wählen, die einen einheitlichen Rechtskörper für die Task Force – Mitarbeiter bietet und eine profilierte Repräsentanz nach außen wie auch eine klare Führungsverantwortlichkeit nach innen darstellen kann.

Rechtsform

Über lange Zeit waren nur wenige Instrumente vorhanden, die in den Grenzregionen für Projekte zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts genutzt werden konnten. Mit dem Karlsruher Abkommen von 1996 hatten Frankreich, Luxemburg, die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland das Instrument des grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbands (GÖZ) geschaffen, welches eine erste öffentliche Rechtsstruktur für die grenzüberschreitende Kooperation von Gebietskörperschaften in diesen Staaten erlaubt. Allerdings sind Mitgliedsstaaten in dieser Rechtsform nicht als Partner vorgesehen, so dass aufgrund der Multi-Level Governance in der Großregion mit Partnern auf der regionalen wie auch der nationalstaatlichen Ebene der GÖZ als Rechtsform für die Task Force Grenzgänger ungeeignet ist.

Seit 2006 jedoch ist mit der Verordnung Nr. 1082/2006 das Instrument des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) geschaffen worden mit dem „Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und/oder interregionale Zusammenarbeit […] zu fördern, wobei sein ausschließlicher Zweck darin besteht, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken“ (Artikel 1, Abs. 2). Die institutionellen Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation sind mit diesem Instrument deutlich ausgeweitet worden. Im Vergleich scheint der EVTZ sich in mehrfacher Hinsicht als die am ehesten geeignete Rechtsform für die Institutionalisierung der Task Force Grenzgänger in der Großregion anzubieten:

- Der EVTZ besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und in jedem Mitgliedsstaat über eine weitgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit (Art. 1, Abs. 3 und 4);
- Im EVTZ können sowohl Mitgliedsstaaten als auch regionale und lokale Gebietskörperschaften und Einrichtungen öffentlichen Rechts Mitlied werden (Art. 3), so dass diese Rechtsform der Heterogenität der Partner in der Großregion Rechnung tragen kann.
- Die Mitglieder des EVTZ schließen eine Übereinkunft zum Sitz, dem besonderen Ziel und der Liste der Mitglieder und sie beschließen eine Satzung zu den Organen und der Arbeitsweise des EVTZ (Art. 8 und 9). Damit bleiben alle Partner an allen struk-

turbildenden Entscheidungen für die Task Force beteiligt. Im Rahmen der Satzung wird unter anderem geregelt, wie die Entscheidungsverfahren im EVTZ und die Arbeitsweise (Arbeitsverträge, Einstellungen, Personalverwaltung etc.) angelegt sind.

- Der EVTZ unterliegt den Rechtsvorschriften des Mitgliedsstaates, in dem er seinen Sitz hat (Art. 2). Das heißt unter anderem, dass für die Beschäftigten der Task Force einheitliche arbeits-, tarif- und sozialrechtliche Bedingungen herrschen und im Rahmen des EVTZ eine klare Arbeitgeberfunktion (Direktionsrecht und Fürsorgepflichten des Arbeitgebers) ausgeübt werden kann. In dieser institutionellen Struktur kann die Arbeit der Task Force – Mitarbeiter wirksam koordiniert und auf die inhaltlichen Aufgaben und Ziele der Task Force fokussiert werden.

Der verfahrenstechnische Vorlauf des EVTZ hält sich in einem insgesamt überschaubaren Aufwand: Nach einem Gründungsbeschluss und der Einigung der potenziellen Mitglieder auf eine Übereinkunft und Satzung teilt das potenzielle Mitglied dem jeweiligen Mitgliedsstaat seine Absicht mit, am EVTZ teilzunehmen (Art. 4). Die für die Genehmigung der Teilnahme zuständigen Behörden werden von den Mitgliedsstaaten benannt: In Frankreich bspw. sind dies die Präfekturen, in Deutschland die jeweilig zuständigen Ministerien in den Bundesländern. Innerhalb von drei Monaten sollen die Mitgliedsstaaten über den Antrag zur Teilnahme entscheiden. Der EVTZ erwirbt sodann eine Rechtspersönlichkeit, wenn er die Satzung in seinem Sitzland registriert bzw. veröffentlicht hat. Vorausgesetzt, dass sich die potenziellen Mitglieder über die Aufgaben, die Struktur und die Arbeitsweise einig sind, erscheint es innerhalb dieses administrativen Prozesses realistisch, dass die Einrichtung eines EVTZ von der Verabschiedung einer Übereinkunft und Satzung bis zum Erwerb der Rechtspersönlichkeit innerhalb eines Zeitraumes von einem halben Jahr zu leisten ist.

Organisationsstruktur und operative Arbeitsweise

Die Verordnung zum EVTZ gibt zumindest zwei Organe vor, die der Aufbau des EVTZ berücksichtigen muss: Eine Versammlung, die aus den Vertretern der Mitglieder des Verbundes besteht, sowie einen Direktor, der den EVTZ vertritt und für ihn handelt (Art. 10). Weitere Organe können aufgrund der Satzung eingerichtet werden. Für die Organisationsstruktur der Task Force kann es sinnvoll sein, sich eng an dieser Vorgabe anzulehnen.

Die Versammlung, in der die Partner der Großregion vertreten sind, könnte dabei die Funktion eines Lenkungsausschusses annehmen, welcher in regelmäßigen Abständen (z.B. halbjährlich) tagt und die strategische Steuerung, Unterstützung und Begleitung der Task Force übernimmt. Zudem kann den Vertretern im Lenkungsausschuss eine wichtige Rolle bei der Adressierung der juristischen und administrativen Lösungsvorschläge zukommen, die in der Task Force erarbeitet werden. Der Lenkungsausschuss (Versammlung) könnte zudem die Bestellung des Direktors des EVTZ übernehmen.[5]

Der Direktorenfunktion kommt dabei eine Doppelrolle zu:

Zum einen repräsentiert sie die Task Force nach außen. Eine Kernaufgabe besteht darin, die Lösungsvorschläge der Task Force in den politischen Raum zu adressieren sowie die Ko-

[5] Dabei sind im Konsens der Partner die im Interreg-Antrag vorgesehenen Vorschlagsrechte für einzelne Positionen in der Task Force berücksichtigt.

operation mit den Netzwerken in der Großregion aufzubauen und zu einer substanziellen Basis der Arbeit der Task Force zu machen.

Zum anderen nimmt der Direktor bzw. die Direktorin eine Geschäftsführungsfunktion nach innen ein; sie ist also die fachlich und personalrechtliche Führungskraft für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Task Force und koordiniert die operative Arbeit innerhalb des Task Force Teams.

Abb. 5: Organisation der Task Force als EVTZ

Angesichts der komplexen Aufgabenstellungen und den hohen Vernetzungsanforderungen sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Task Force über Kernkompetenzen in mindestens dreifacher Hinsicht verfügen, die aus den weiter oben beschriebenen Hauptaufgaben resultieren (s.o. „Pflichtenheft“, Kap. 2.):

- Fachliche, interkulturelle, juristische und politikswissenschaftliche Kompetenz, um konkrete Mobilitätshemmnisse konzeptionell aufzugreifen und politisch adressierfähig zu machen.
- Koordinierungskompetenz bei administrativen, untergesetzlich zu regelnden Fällen (zwischen den verschiedenen arbeitsmarkt-politischen Akteuren, der Verwaltung, der Sozialversicherung etc.).
- Kompetenz zu politisch wirksamen Interventionen in der Gesetzgebung (Gesetzesfolgenabschätzung).

Diese Kompetenzen könnten zum einen in die Kriterien der Personalauswahl in der Form einfließen, dass Personen rekrutiert werden, die möglichst über alle diese Kompetenzen verfügen – also deren Profil weit über die relevanten juristischen Fachkenntnisse hinausgeht.

Zum anderen könnte ein interdisziplinäres Task Force Team zusammengestellt werden, das Personen mit sowohl juristischen, interkulturellen und politischen Kompetenzen verfügt.

Resümee

Im Rahmen dieses Berichts wurde, ausgehend von einer empirischen Expertenbefragung, das Modell einer Task Force Grenzgänger für die Großregion entwickelt, welches auf zwei wesentlichen Säulen ruht: Auf einer vergleichsweise starken institutionellen Verankerung einerseits und andererseits auf einer sorgfältigen Einbettung in die bestehende Institutionenlandschaft und auf einer partizipativ angelegten Arbeitsweise. Mit dieser Struktur- und Prozessarchitektur sollen die notwendige Effizienz der Organisation verbunden werden mit einem hohen Maß an Legitimität und Unterstützung durch die Akteure im Bereich der Grenzgängerthematik. Diese Einbettung scheint eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Arbeit der zukünftigen Task Force.

Die weitere Implementierung der Task Force Grenzgänger ist auf zwei Wegen weiterzuführen. Zum einen ist der Interreg-IV – Antrag als Grundlage für die finanzielle Förderung der Task Force gestellt und muss der Bewilligung zugeführt werden. Dies setzt die Vollständigkeit der entsprechenden Unterlagen der Partner voraus und beruht auf einem Konsens über wesentliche Fragen der Ausgestaltung der Task Force, insbesondere was ihren Sitz und die personelle Ausstattung anbelangt.

Zum anderen sollte begleitend dazu die Möglichkeit geschaffen werden, die bereits bestehenden Netzwerke und die Akteure der Grenzgängerberatung frühzeitig über das Konzept der Task Force zu informieren und deren Arbeitsweise, Schnittstellen und Kooperation zu diskutieren. In der Befragung ist von verschiedenen Seiten die Erwartung geäußert worden, diese Akteure nicht nur an der Definition der Probleme und Aufgabenstellungen der Task Force Grenzgänger zu beteiligen, sondern ebenso an der Konzipierung und Realisierung dieser Einrichtung. Insofern sollte, nachdem der Interreg – Antrag in vollständiger Form gestellt ist, zeitnah ein interregionaler Workshop stattfinden, auf welchem die Konzeption der Task Force vorgestellt und diskutiert wird. Der Workshop kann zugleich dafür genutzt werden, um die Akteure für eine Beteiligung an dem zu schaffenden „Runden Tisch“ als einen der wichtigsten Bezugspunkte der operativen Arbeit der Task Force zu gewinnen. Damit würde zudem ein erster Schritt unternommen werden, dem Anspruch einer partizipativen Auslegung des Task Force – Projektes sichtbaren Ausdruck zu verleihen.

Mit diesem Projekt unternimmt die Großregion den Versuch, der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Relevanz des Grenzraumes mitten in Europa eine Struktur zu unterlegen, die die Integration der Region nachhaltig unterstützen kann – und zwar auf einer alltagsbezogenen, an den Problemen der Beschäftigten orientierten Ebene. Im Sinne der die Grenzen überschreitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist ein Erfolg dieses Projektes zu wünschen.

Literatur

Christian Calliess (1999): *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden.

CRD Lorraine (2008) *Obstacles* (Grenzgänger-Hindernisse im Raum Lothringen-Luxemburg-Wallonien, erarbeitet vom CRD Lorraine in Zusammenarbeit mit den gewerkschaftlichen Akteuren der *Intersyndicale régionale des trois frontières)*, Metz.

Eurostat (2010): Regionales BIP je Einwohner im Jahr 2007: BIP je Einwohner reichte von 26% des EU27-Durchschnitts in Severozapaden in Bulgarien bis zu 334% in Inner London. Pressemitteilung vom 18.2.2010.

Geppert, Joachim, Hg. (2003) *1.Mobilitätsreport SaarLorLux* des Eures-Netzwerks SLLR, Saarbrücken.

Geppert, Joachim, Hg. (2005) *2.Mobilitätsreport SaarLorLux* des Eures-Netzwerks SLLR, Saarbrücken.

Hrbek, Rudolf, Hg. (1995) : Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 8)

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2007): Der Arbeitsmarkt in der Großregion bis 2020. Perspektiven für Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, die Wallonie und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Bielefeld.

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2009a): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 6. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 11. Gipfel der Exekutive der Großregion. Saarbrücken.

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2009b): Die Großregion im Vergleich mit anderen Metropol-/Grenzregionen. Ergebnisse einer statistisch-quantitativen Analyse im Rahmen des Projekts OPTI-MATCH (Aktion 2 - Außenperspektive). Saarbrücken.

Matthäi, Ingrid (2003), Regionale Strukturpolitik im Spannungsfeld von Konkurrenz und Kooperation – am Beispiel der Grenzregionen Saarland und Lothringen in : iso-Mitteilungen Nr. 2, Saarbrücken, S.10-25.

Neumann, Alexander Hg. (2008), Les frontiéres de la Politique, Ed. Parangon, Lyon.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Handlungsebenen im Handlungsfeld Arbeitsmarkt S. 4

Abb. 2: Übersicht Grenzgängerströme in der Großregion S. 11

Abb. 3: Grenzgänger im Fokus zahlreicher Akteurs- und Interessengruppen S. 17

Abb. 4 Einbettung der Task Force S. 26

Abb. 5: Organisation der Task Force als EVTZ S. 30

Anhang 1: Ergebnispräsentation in deutscher Sprache

1

Prof. Dr. Daniel Bieber
Dr. Volker Hielscher
Dr. Ingrid Matthäi
Dr. Alexander Neumann

„Task Force“ für Grenzgänger in der Großregion

Bericht zur Vorbereitungsstudie

Saarbrücken, 10. Februar 2010

2

Agenda

- Anlage und empirisches Vorgehen der Vorbereitungsstudie
- Erwartungen und Beteiligungsvorstellungen der Akteure
- Konzeptvorschlag zur institutionellen Struktur und Arbeitsweise der Task Force
  - Aufgabenstellung
  - Fallbeispiel Task Force Maas-Rhin
  - Einbettung der Task Force in bestehende Netzwerke
  - Institutionelle Struktur
  - Operative Arbeitsweise

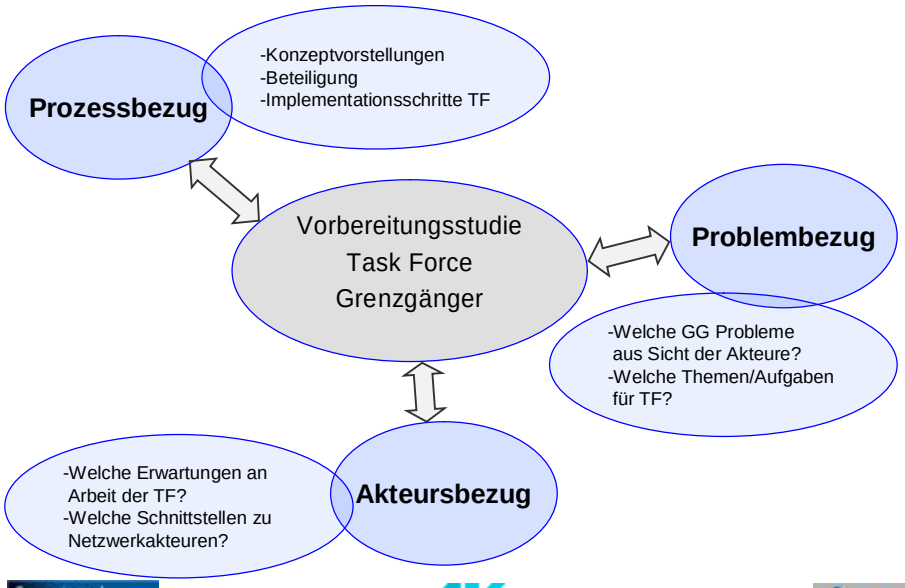
Zielsetzungen der Vorbereitungsstudie

3

- Identifizierung der Hauptprobleme der Grenzgänger, die besondere Arbeitsschwerpunkte für die Task Force bilden können
- Einbezug der Sichtweisen, Interessen und Erwartungen der Akteure in die Konzeptualisierung der Task Force
- Formulierung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Task Force (institutionelle Verankerung, Infrastruktur, Organisation, Qualifizierungsprofile etc.)

Mehrdimensionalität der Vorbereitungsstudie

4



Methoden und empirische Basis

5

- **Dokumentenanalyse**
  - Wissenschaftliche Literatur zur Struktur und Grenzgängerströmen in der Großregion
  - Dokumente und Unterlagen der Akteure in der Grenzgängerberatung, in Verbänden und Arbeitsverwaltung

- **Experteninterviews**: Befragung von 42 Funktionsträgern und Experten in 33 Institutionen
  - Am Task Force Projekt beteiligte Partner der Großregion
  - Akteure in Verbänden, Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung und wissenschaftliche Experten
  - Akteure der Grenzgängerberatung in den Partnerregionen

Handlungsfelder und Handlungsebenen

6

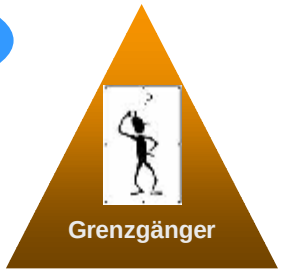
Handlungsebene	exemplarisch: Arbeitsmarkt
EU	Freizügigkeit, keine Schlechterstellung, Subsidiaritätsprinzip
bi-national	Arbeitsmarktförderung, Eingliederungszuschüsse, Leistungsbezug, Anerkennung von Berufsabschlüssen usw.
interregional	Transparenz Stellenangebote; Internet-Jobbörsen, grenzüberschreitende Berufsbildung usw.
Verwaltung	Zuschüsse bei Vorstellungsgesprächen strukturelle Integration von EURES in Organisation usw.
interkulturell	Mehrsprachige Formulare usw.
individuell	Fallbezogene Lösung

Erwartungen und Beteiligungsvorstellungen der Akteure

Grenzgänger – im Fokus zahlreicher Akteurs- und Interessengruppen

Operative Akteure
Information, Beratung, Vermittlung

- **EURES-*Berater*** (Arbeitsverwaltungen, Wirtschafts- und Sozialpartner)
- **Beratung durch Sozialversicherungsträger / Sozialverbände**
- **Arbeitskammer**
- **Grenzgängervereinigungen**



Strategische Akteure
In Großregion

- **Nationalstaaten, Bundesländer, Regionen**
- **Gebietskörperschaften**
- **Arbeitsverwaltungen**
- **Institutionen der Großregion (Gipfel, WSAGR, IGR, IPR)**
- **Kammern und Wirtschaftsverbände (AK, IHK, HWK)**
- **Gewerkschaften**
- **Arbeitgeberverbände**
- **EURES-*Partner***
- **Sozialversicherungsträger**

Supraregionale Akteure

- **EU (DG, Parlament, Kommission)**
- **Nationalstaaten**
- **EURES Transnational (ZAV)**

Centres de ressources et de documentation

Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle

Erwartungen der Akteure an die Kompetenzen der Task Force

9

Kernkompetenzen

- Fachliche, interkulturelle und juristische Kompetenz, um konkrete Mobilitätshemmnisse konzeptionell aufzugreifen und politisch adressierfähig zu machen.
- Koordinierungskompetenz bei administrativen, untergesetzlich zu regelnden Fällen (zwischen den verschiedenen arbeitsmarkt-politischen Akteuren, der Verwaltung, der Sozialversicherung etc.)
- Kompetenz zu politisch wirksamen Interventionen in der Gesetzgebung (Gesetzesfolgenabschätzung)

Erwartungen der Akteure an die Leistungen der Task Force

10

Beteiligung und Schnittstellen zu Netzwerkakteuren

- Beteiligung an der Konzeptentwicklung der Task Force
- Dauerhafte, strukturell abgesicherte Beteiligung an der Arbeit der Task Force
- Möglichkeit zur Delegation von Problemen, die im Einzelfall bzw. im jeweiligen institutionellen Kontext des Akteurs nicht lösbar sind
- Aktiver Einbezug von Experten der Grenzgängerthematik (Organisation von Wissenstransfer, Nutzung bestehender Kompetenzen)
- Empowerment und „Beratung der Berater“ für Grenzgänger

Konzeptvorschlag zur institutionellen Struktur und Arbeitsweise der Task Force

Wie soll die Task Force arbeiten?

Konzeptelemente

1. Aufgabenstellung der Task Force
2. Fallbeispiel Task Force Maas-Rhin
3. Schnittstellen zu den Netzwerken und Beteiligung der Akteure
4. Institutionelle Struktur der Task Force
5. Operative Arbeitsweise des Task Force - Teams

Aufgabenstellung der Task Force

13

KEINE eigene Beratung von Grenzgängern	KEINE Parallelstrukturen

„Erarbeitung juristischer und politischer Lösungsvorschläge grundsätzlicher Art […] zum Abbau von rechtlichen und fiskalischen Systemunterschieden dies- und jenseits der Grenze“
(11. Gipfel der Großregion am 11.7.2009)

Im vorhinein
- Grenzregionen-Check von Gesetzesvorhaben
- Gesetzesfolgen-abschätzung

Im nachhinein
- Einflussnahme auf bestehende rechtliche Regelungen
- Optimierung administrativer Verfahren

Fachliche Unterstützung der Netzwerke
- z.B. EURES-Berater, CRD, IBA, WSAGR

Strategischer Mehrwert der Task Force Grenzgänger

14

- Tätigkeit der Task Force ergänzt das bisherige Angebot von Beratungs- und Forschungseinrichtungen
- Durch Abbau von Mobilitätshemmnissen Verbesserung der Chancen von Arbeitnehmern auf einen attraktiven Arbeitsplatz und der Möglichkeit von Unternehmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs
- Große Wirksamkeit ist allein aufgrund der europäischen Bedeutung der Großregion mit dem größten Grenzgängeraufkommen zu erwarten
- Stärkung der grenzüberschreitenden Vernetzung von Arbeitsmarktakteuren und Nutzung von interregionalen Synergieeffekten

Operativer Mehrwert der Task Force Grenzgänger

15

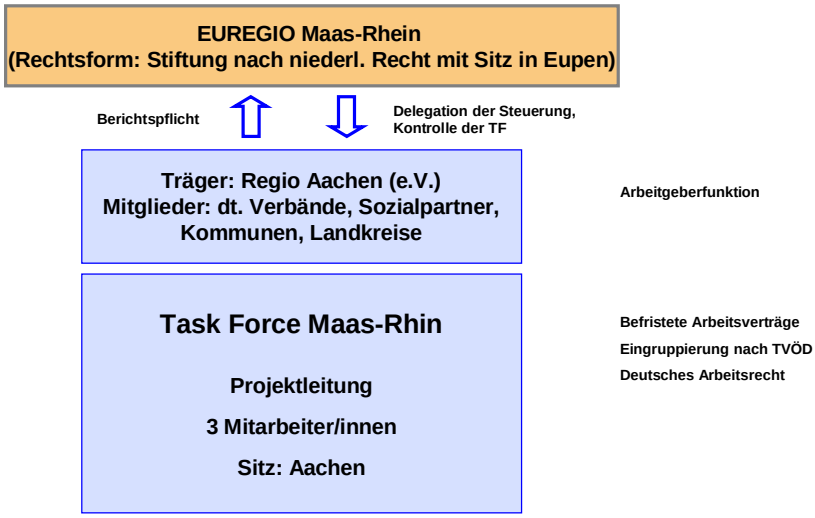
- Grenzregionen-Check von Gesetzesvorhaben
- Gesetzesfolgenabschätzung
- Einflussnahme auf bestehende rechtliche Regelungen
- Optimierung administrativer Verfahren

16

Fallbeispiel
Task Force Maas-Rhein

Task Force Maas-Rhein: institutionelle Struktur

17

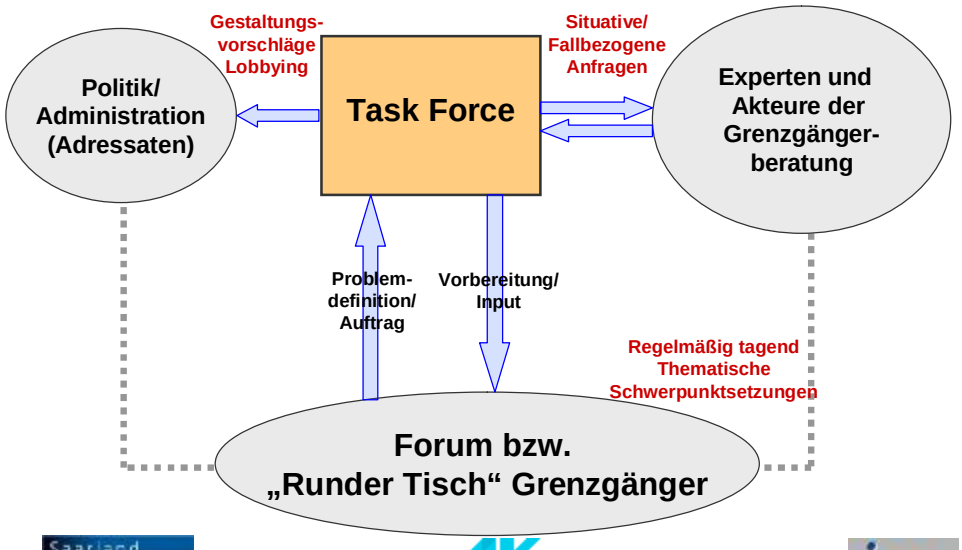


Task Force Maas-Rhein: Arbeitsweise

18

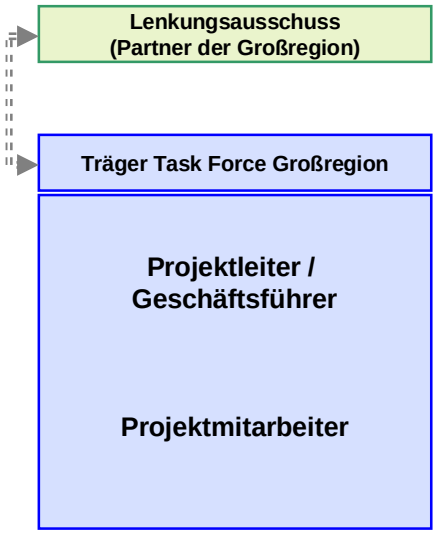
- Ursprüngliche Einrichtung der Task Force als Top-down Prozess. Schneller Start, aber große Probleme bei der Einbeziehung aller Akteure (etwa Vereine, Interessengemeinschaften)
- Lösung: Einrichtung „runder Tische“ der jeweiligen Grenzländer (also jeweils ein runder Tisch holländisch-deutsch, belgisch-deutsch, belgisch-holländisch)
- Etwa vier bis fünf Sitzungen pro Jahr unter Beteiligung aller Akteure (Vertreter aller 3 Länder, der Ministerien, Regionen, Beratungsstellen, Verbände, Sozialpartner, Vereine, Interessengemeinschaften, etc.)
- Praktische Organisation und Protokollierung meist durch eine Beratungsstelle, unter Beteiligung der Task Force. Unterstützung der runden Tische als Vermittlungsinstanz, die allgemeine Problemerfassung ermöglicht
- Juristische Spezialisierung der Task Force
- Anlaufende Vernetzung mit anderen regionalen Task Forces („Task Force – Net“) und „Lobbying“

Konzeptvorschlag
Task Force Großregion



Konzeptvorschlag zur institutionellen Struktur der Task Force

21



Unterstützung, Begleitung

Strategische Steuerung

Arbeitgeberfunktion

Direktionsrecht

Fürsorgepflicht

Einheitliche Arbeitsverträge

Vergütung nach einheitlichem Tarifsystem

Regulierung nach einheitlichem Arbeitsrecht

Konzeptvorschlag zur Rechtsform der Task Force

22

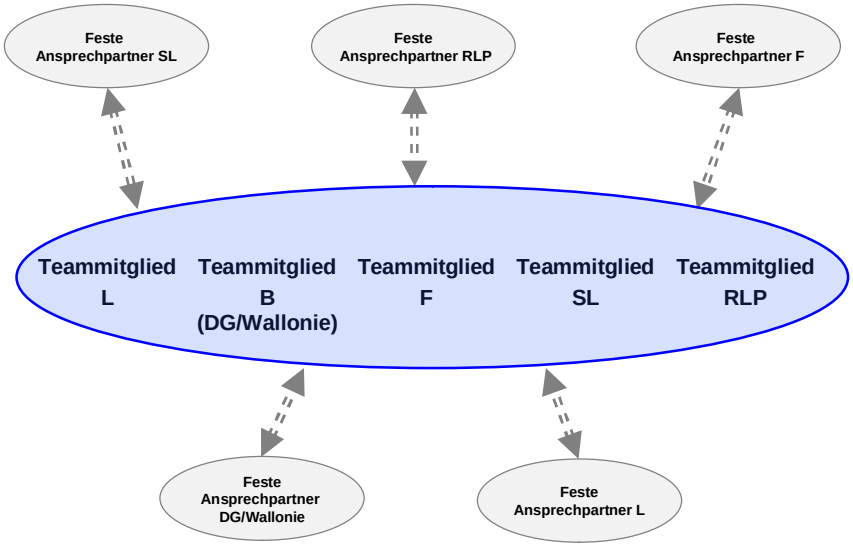
Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*

- Eigene Rechtspersönlichkeit – rechts- und geschäftsfähig
- Organe: Mitgliederversammlung und Direktor
- Übereinkunft und Satzung
- Nationales Recht des Sitzlandes des EVTZ (Arbeits- und Sozialrecht, Steuerrecht etc.)
  - Ausgestaltung der Arbeitsverträge (Arbeitszeit, Urlaubsansprüche, Eingruppierung etc.)
  - Haushaltskontrolle durch Aufsichtsbehörden des Sitzlandes
- Beteiligung an EVTZ muss im Mitgliedsstaat (z.B. Präfektur in F, Bundesländer in D) genehmigt werden

** vgl. Verordnung EG Nr. 1082/2006*

Konzeptvorschlag zur operativen Arbeitsweise der Task Force (I)

23



Weitere Implementationsschritte der Task Force Großregion

25

- Workshop zur Konzeption der Task Force mit Akteuren der Grenzgängerberatung in der Großregion und Experten für grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität

- Initialzündung für den „Runden Tisch Grenzgänger“

iso-Institut und Team

Institut:

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso)* e.V.

Trillerweg 68 Tel.: +49 (0) 681 / 95424-0
D-66117 Saarbrücken Fax.: +49 (0) 681 / 95424-27

Projektteam:

Prof. Dr. Daniel Bieber bieber@iso-institut.de
Dr. Volker Hielscher hielscher@iso-institut.de
Dr. Ingrid Matthäi matthaei@iso-institut.de
Dr. Alexander Neumann neumann@iso-institut.de

Website:

http://www.iso-institut.de

Anhang 2: Ergebnispräsentation in französischer Sprache

Prof. Dr. Daniel Bieber
Dr. Volker Hielscher
Dr. Ingrid Matthäi
Dr. Alexander Neumann

„Task Force“ Travailleurs frontaliers de la Grande Région

Rapport sur l‘étude préparatoire

Sarrebruck, le 10 février 2010

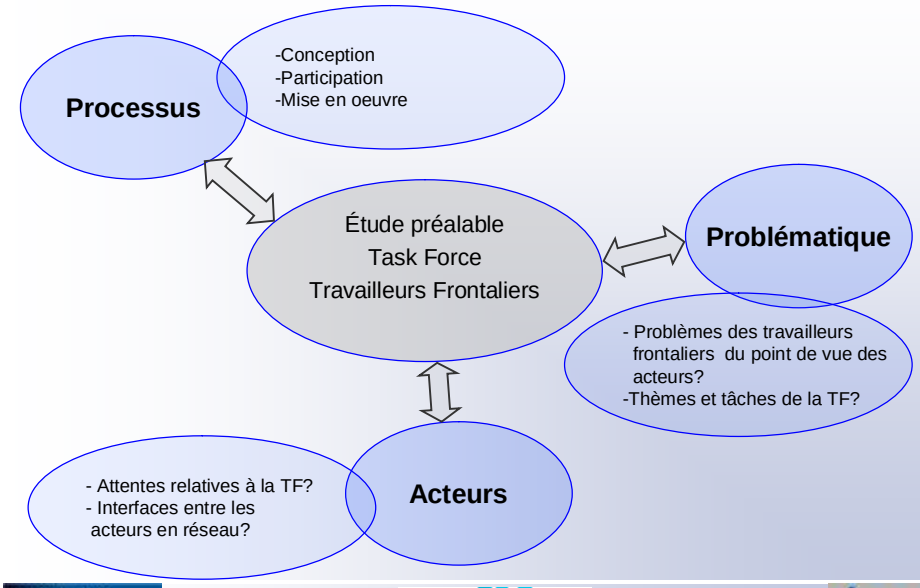
Plan

- Approche empirique et critères d‘analyse de l‘étude
- Attentes des acteurs concernés relative à la Task Force et leur conception participative
- Proposition d‘organisation et d‘institutionnalisation de la TF
  - Missions
  - Exemple de la Task Force Maas-Rhin
  - Intégration de la TF dans les réseaux existants
  - Structure institutionnelle
  - Mode de travail

Objectifs de l'étude préalable

- Identifier les problèmes majeurs de l'emploi transfrontalier qui pourraient être traités par la Task Force
- Prendre en charge les visions, intérêts et attentes des acteurs dans la mise en place de la Task Force
- Formuler des propositions d'aménagement de la Task Force (institutionnalisation, infrastructure, organisation, profils de compétence, etc.)

Étude préalable pluridimensionnelle



Méthodes et base empirique

- **Analyse de la documentation existante**
  - Littérature scientifique au sujet des flux transfrontaliers et de leur caractère au sein de la Grande Région
  - Documents et rapports des acteurs chargés de conseiller les travailleurs frontaliers

- **Interviews de 42 experts et conseillers** issus de 33 institutions, soit
  - Les partenaires du projet de Task Force de la Grande Région
  - Experts émanant des partenaires sociaux, des agences pour l'emploi ou du domaine scientifique
  - Conseillers transfrontaliers dans les régions partenaires

Champs et niveaux d'action

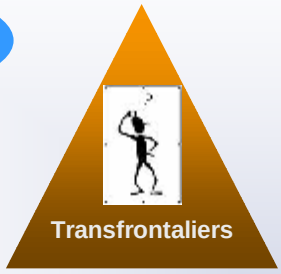
Niveau d'action	Exemple thématique : le marché de l'emploi
UE	Libre circulation des personnes sans discrimination des transfrontaliers; principe de subsidiarité
bi-national	Politique d'aide au marché de l'emploi, aide à l'insertion, reconnaissance des certificats professionnels, etc..
interrégional	Transparence concernant les offres d'emploi; forum d'emploi via Internet; formation professionnelle interrégionale, etc.
administratif	Remboursement des frais pour entretiens d'embauche ; intégration structurelle d'Eures, etc.
interculturel	Formulaires bilingues; etc.
individuel	Solution au cas par cas

Attentes des acteurs relatives à la Task Force
et leur conception de participation

Travailleurs Frontaliers – thème décliné par de nombreux groupes d'intérêts et acteurs

Acteurs opérationnels
Information, conseil, placement

- **Conseillers EURES (Agences, partenaires sociaux)**
- **Conseil par des organismes de sécurité sociale, etc.**
- **Chambre du travail**
- **Comités et associations de transfrontaliers**



Acteurs institutionnels de la Grande Région

- **États, Länder, Régions**
- **Collectivités territoriales**
- **Agences pour l'emploi**
- **Institutions de la Grande Région**
- **Chambres du travail, de commerce et d'industrie, chambre des métiers**
- **Syndicats**
- **Organisations patronales**
- **Partenaires EURES**
- **Caisses de sécurité sociale / assurance maladie**

Acteurs supra-régionaux

- **UE (Parlement, Commission)**
- **Etats**
- **EURES transnational**

- **Centre de ressources et de documentation**
- **Observatoire Interrégional du marché de l'emploi**

Attentes des acteurs relatives à la Task Force en termes de compétences

Compétences clés

- Compétences techniques, interculturelles et juridiques, afin de cerner les obstacles concrets à la mobilité et d'élaborer des propositions pour y remédier sur le plan politique
- Compétences de coordination en cas de problèmes administratifs qui peuvent se résoudre hors du cadre législatif (p.ex. entre services administratifs, entre organismes des assurances sociales, etc.)
- Compétences en vue d'une intervention politique efficace en direction des législateurs (dont évaluation des effets législatifs sur la mobilité des transfrontaliers)

Attentes des acteurs relatives à la TF concernant les tâches à accomplir

Participation et renforcement des interfaces entre acteurs en réseau

- Participer à la définition conceptuelle de la Task Force
- Une participation permanente et structurellement soutenue aux travaux de la TF
- La possibilité pour les acteurs de déléguer des problèmes envers la TF, qui ne peuvent pas être résolus dans leur cadre d'intervention
- Intégration active des experts de la problématique des travailleurs frontaliers (transfert des savoirs, mobilisation de la documentation existante)
- Empowerment et „conseiller les conseillers" travailleurs frontaliers

Proposition d‘organisation et d‘institutionnalisation de la Task Force

Quel mode de travail pour la Task Force ?

Éléments du concept

1. Missions de la Task Force
2. Exemple de la Task Force Maas-Rhin
3. Organisation des interfaces entre les réseaux existants et participation des acteurs
4. Structure institutionnelle de la Task Force
5. Mode de travail en équipe au sein de la Task Force

Mission de la Task Force

Pas de conseil individuel aux transfrontaliers / Pas de structures parallèles

« Élaboration de propositions de solutions juridiques et politiques aux problèmes de fond […] en vue d'éliminer les disparités entre les systèmes juridiques et fiscaux de part et d'autre de la frontière »
(11ième sommet de la grande région du 11/7/2009, p.3)

Plus-value stratégique de la Task Force

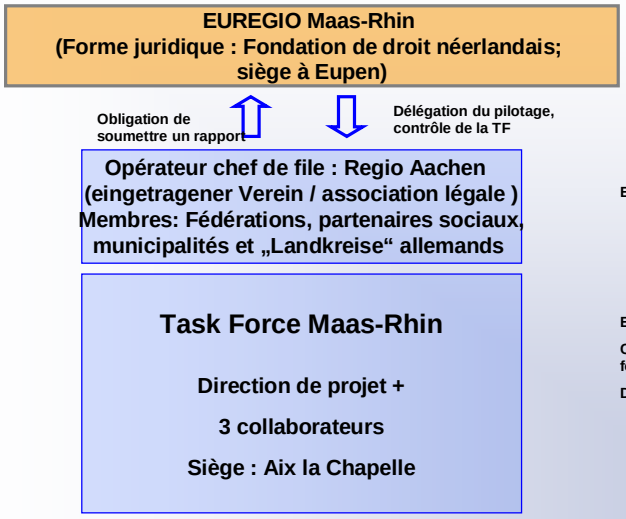
- L'activité de la Task Force va au delà des offres de conseil ou de documentation et recherche actuellement disponibles
- Impulsions positives pour l'espace économique transfrontalier grâce à l'amélioration de la mobilité de la main d'œuvre
- Grande répercussion attendue au vu de la signification européenne de la Grande Région et de ses flux transfrontaliers, les plus importants dans l'espace UE
- Mise en réseau transfrontalière renforcée des acteurs du marché de l'emploi Utilisation d'effets synergiques interrégionaux

Plus value opérationnelle de la Task Force

- Évaluation des projet de loi sous l'angle de la Grande Région
- Évaluation des effets des législations
- Intervention sur les réglementations existantes
- Optimisation des procédures administratives

L'exemple de la Task Force Maas-Rhin

Exemple Task Force Maas-Rhin : Structure institutionnelle

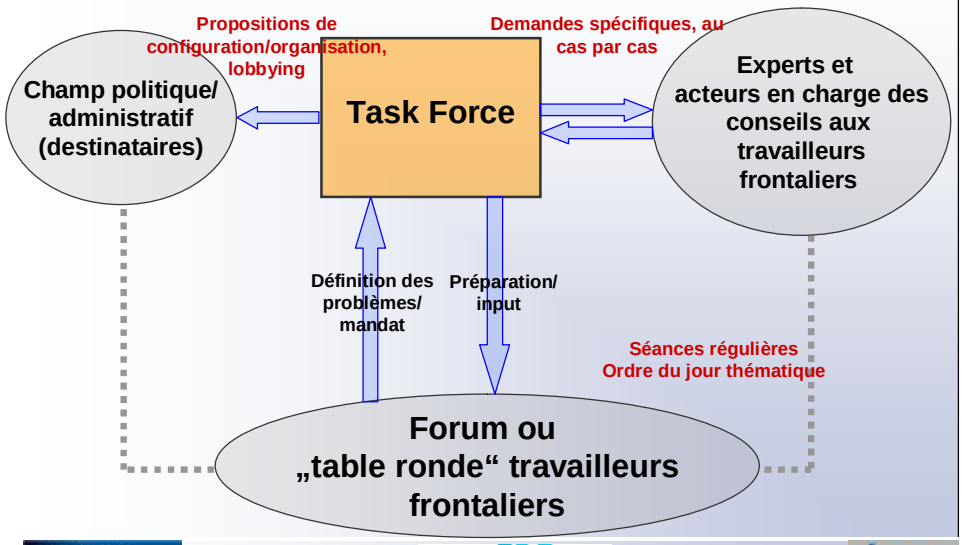


Exemple Task Force Maas-Rhin: Mode de travail

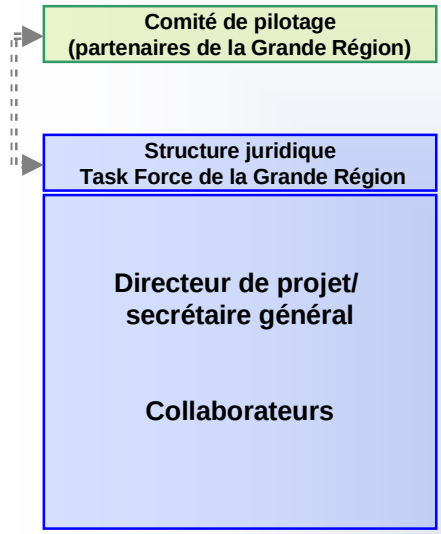
- Instauration de la Task Force grâce à un processus hiérarchique top-down: Démarrage rapide, mais grandes difficultés initiales à intégrer l‘ensemble des acteurs (associations, comités transfrontaliers, etc.)
- Solution : formation de „tables rondes“bi-nationales entre pays frontaliers concernés (une table ronde pour chaque relation : néerlando-allemande, belgo-allemande, belgo-néerlandaise…)
- Environ quatre à cinq réunions par an, associant tous les acteurs (représentants des 3 États, des ministères, des régions, des organismes de conseil, des fédérations, des partenaires sociaux et associations, etc.)
- Organisation pratique et compte-rendus assurés par l‘organisme de conseil régionale, en association avec la TF. Soutien aux tables rondes pour aboutir à une médiation qui facilite l‘identification des problèmes
- Spécialisation juridique de la Task Force
- Amorce de la mise en réseau de la TF avec d‘autres Task Forces régionales („Task Force – Net“) et „lobbying“

Proposition d'aménagement d'une Task Force pour la Grande Région

Interface avec les réseaux et participation des acteurs



Proposition d'institutionnalisation de la Task Force



Support, accompagnement

Pilotage stratégique

Employeur

Supérieur hiérarchique

Obligation de suivi

Contrats de travail uniformisés

Rémunération selon les tarifs en vigueur

Réglementation selon une seule législation du travail

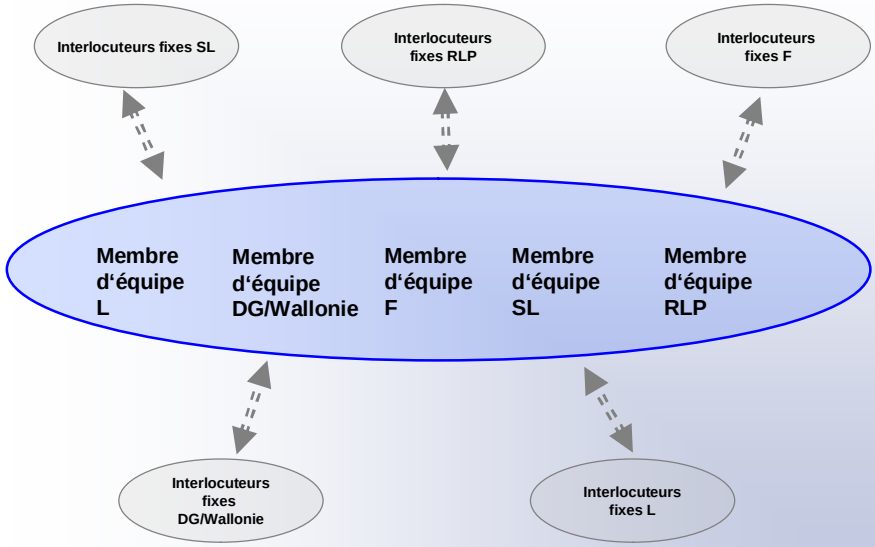
Proposition de forme juridique pour la Task Force

Groupement européen de coopération territoriale (GECT)*

- Institution à personnalité juridique propre – opérationnellement indépendante
- Organes : Assemblée générale des membres, Directeur
- Convention et statut
- Application du droit national du pays qui accueille le siège du GECT (Législation du travail, sociale et fiscale, etc.)
  - Définition des contrats de travail (temps de travail, congés, classement, etc.)
  - Contrôle budgétaire par les autorités compétentes du pays accueillant le siège
- La participation au GECT doit être ratifiée par les États membres (p.ex, la préfecture pour les régions en France, par les Länder en Allemagne, etc.)

* (voir décret n. 1082/2006)

Proposition de fonctionnement opérationnel de la TF (I)

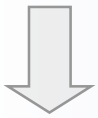


Proposition de fonctionnement opérationnel de la TF (II)

- **Évaluation et sélection des problèmes en associant réseaux et acteurs (tables rondes)**
- **Organisation du travail sur la base de problématiques bi-nationales et thématiques**
- **Direction du projet, secrétaire général, cadres en responsables opérationnels**
- **Lobbying, en particulier de la part de la direction/secrétaire général**
- **Compte-rendus au comité de pilotage et concertation au sujet des axes de travail avec les représentants des partenaires de la TF**
- **Interlocuteurs fixes dans les régions (accès aux informations, accès aux responsables politiques, élaboration stratégique en vue du lobbying)**

Mise en place effective de la Task Force

- Workshop sur l'aménagement de la Task Force en associant conseillers et experts de la Grande Région en matière de mobilité de la main d'œuvre



- Lancement d'une „table ronde transfrontaliers"

iso-Institut et équipe scientifique

Institut:

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft - *iso* (statut associatif).
(Institut de recherche sociale et d'économie sociale)

Trillerweg 68
D-66117 Sarrebruck

Tél.: +49 (0) 681 / 95424-0
Fax.: +49 (0) 681 / 95424-27

Équipe en charge de l'étude:

Daniel Bieber bieber@iso-institut.de
Volker Hielscher hielscher@iso-institut.de
Ingrid Matthäi matthaei@iso-institut.de
Alexander Neumann neumann@iso-institut.de

Site web:

www.iso-institut.de