

Grenzüberschreitende Arbeitsmärkte im Herzen Europas – Arbeitsmarktbeobachtung als Grundlage politischen Handelns –

In ihrer Mitteilung „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“ vom 20.09.2017, beschreibt die europäische Kommission die Grenzräume als zentrale Räume der europäischen Integration. Diese Regionen profitieren in besonderem Maße von den Errungenschaften der europäischen Einigung und dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, der mit dem Europäischen Binnenmarkt 1993 vollendet wurde. In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung der Ströme und Dynamiken zwischen den Regionen für das Verständnis und die Steuerung der Entwicklung dieser Gebiete unentbehrlich geworden.

Wie ist die Situation in den Grenzregionen Europas heute?

Die Grenzregionen an Binnenlandgrenzen der Europäischen Union machen 40 % des EU-Territoriums, fast 30 % der EU-Bevölkerung und etwa 2 Millionen Pendler aus, die täglich oder mindestens einmal pro Woche die Grenze überqueren. Infolge dieser hohen Zahl von Pendlern sind viele Arbeitsmärkte in Europa auf beiden Seiten einer oder mehrerer Grenzen miteinander verflochten. Diese grenzüberschreitenden Dynamiken führen dazu, dass Raumplanung und Raumentwicklung nicht mehr national gedacht werden können, denn die Grenzgänger mobilität hat einen großen Einfluss nicht nur auf die Verkehrssituation, sondern auch auf Immobilienmärkte sowie die demografische Entwicklung, Bildung und Daseinsvorsorge.

Was sind die Besonderheiten von Regionen, die durch Grenzgängerströme gekennzeichnet sind?

Jedes grenzüberschreitende Gebiet hat seine Besonderheiten. Die grenzüberschreitende Dynamik kann ausgewogen, mäßig oder im Gegenteil anziehend oder konkurrierend sein.

Im Jahr 2018 zählte die **Großregion** (Saarland, die ehemalige Region Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz und Wallonien) 240.000 Grenzgänger, die täglich oder weniger einmal pro Woche in eine ihrer Teilregion einpendelten, um zur Arbeit zu gehen. Davon waren 78 % in Luxemburg beschäftigt und etwas mehr als die Hälfte kam aus der ehemaligen Region Lothringen. Die **Oberrheinregion** ist auch durch grenzüberschreitende Pendlerströme gekennzeichnet: 2018 arbeiteten fast 57.000 Franzosen in einem Nachbarland (40 % in Deutschland und 60 % in der Schweiz) und fast 36.000 Einwohner in Deutschland gingen in die Schweiz, um dort zu arbeiten. Grenzüberschreitende Ströme sind auch ein Phänomen des Genfer Arbeitsmarktes: 2011 wurden nicht weniger als 550.000 Grenzübertritte in beide Richtungen verzeichnet. Es gibt 78.000 Pendler aus dem französischen Genf in den Kanton **Genf**.

Anderswo, und dies ist insbesondere an der Grenze zwischen den **Niederlanden und Norddeutschland** der Fall, gibt es eine geringe Zahl von Grenzgängern. 2014 gab es 30.000 Pendler, die in den Niederlanden arbeiteten und in Deutschland lebten. Das ist mehr als das Dreifache der 8.700 Pendler, die in Deutschland arbeiteten und in den Niederlanden lebten. Jedoch sind mehr als die Hälfte der deutschen Pendler (16.000) niederländische Staatsbürger, die auf die andere Seite der Grenze umgezogen sind, aber in den Niederlanden beschäftigt sind. Es handelt sich hierbei also um „atypische“ Grenzgänger, die nicht aufgrund ihrer Arbeit

zu Grenzgängern geworden sind, sondern aufgrund der Attraktivität des Wohnungsmarktes oder aufgrund ihrer persönlichen Situation. Im Rahmen des umgekehrten Pendlerstroms werden auch 3.000 Deutsche gezählt, die in den Niederlanden leben und in Deutschland arbeiten.

Abgesehen von diesen Besonderheiten, welches sind die Gemeinsamkeiten der grenzüberschreitenden Gebiete?

Alle benötigten **zuverlässige Informationen**, um die Entwicklung der grenzüberschreitenden Gebiete zu beschreiben, zu verstehen und zu steuern. Zu diesem Zweck werden an den Grenzen Beobachtungsstrukturen eingerichtet. Sie dienen als Überwachungsinstrumente und ermöglichen die Entscheidungsfindung sowie die Umsetzung einer grenzüberschreitenden öffentlichen Politik (Beschäftigung, Wirtschaft, soziales Handeln, Steuern, Ausbildung usw).

Da herkömmliche Indikatoren zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation, die auf nationaler Ebene erhoben und analysiert werden, die sozioökonomische Situation der Grenzregionen und ihre Dynamik nur unzureichend erklären können, sammeln die grenzüberschreitenden Beobachtungsstellen die auf beiden Seiten der Grenze verfügbaren statistischen Daten und verarbeiten sie zu einer Vielzahl von harmonisierten Standardindikatoren. In den oben genannten grenzübergreifenden Kooperationsräumen beobachten unterschiedliche Strukturen die miteinander verflochtenen Arbeitsmärkte in ihrem Gebiet.

In der Großregion hat die Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) die Aufgabe, primäre statistische Daten zu sammeln, eine vorausschauende Analyse des Arbeitsmarktes in der Großregion durchzuführen und im Auftrag des Gipfels der Exekutiven der Großregion und anderer grenzüberschreitender Beschäftigungsakteure, Vorschläge zur Unterstützung der öffentlichen Verwaltung zu formulieren. Zu diesem Zweck arbeitet sie eng mit den statistischen Ämtern desselben Kooperationsraums und anderen Stellen zusammen, die Daten über die Pendlerströme der Arbeitnehmer beiderseits der Grenzen ihres Gebiets erstellen.

In der Region Oberrhein wurde die Arbeitsmarktbeobachtung von der Oberrheinkonferenz und dem Oberrheinrat initiiert. Die Instanzen haben im Rahmen der Zusammenarbeit der statistischen Ämter der Oberrhein-Region eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Berichte mit sozioökonomischen Indikatoren erstellt. EURES-T Oberrhein, gegründet 1999, ist eine deutsch-französisch-schweizerische Kooperation von Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und lokalen Behörden zur Unterstützung der grenzüberschreitenden beruflichen Mobilität in der Oberrhein-Region. Im Jahr 2009 wurde im Auftrag von EURES-T Oberrhein ein Informationsportal eingerichtet, das Arbeitsmarktmonitoring, das beim Statistischen Amt des Kantons Basel-Stadt angesiedelt ist.

Das Grenzgebiet Frankreich-Waadt-Genf, das die französischen Departements Ain und Haute-Savoie sowie die Schweizer Kantone Genf und Waadt umfasst, verfügt auch über ein grenzüberschreitendes, statistisches Beobachtungsinstitut, das Observatoire statistique transfrontalier (OST). Es ist das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen den statistischen Ämtern - INSEE Auvergne-Rhône-Alpes, dem kantonalen Statistikamt des Kantons Genf sowie Statistique Vaud - und ist ein Instrument der amtlichen Statistik. Als permanente Struktur soll sie ein Instrument für die Entwicklung des Großraums Genf sein und sich auf die gemeinsame

statische Beobachtung der Grenzregion konzentrieren. Sie hat die Aufgabe, im Dienste der Akteure zu beobachten und vorausschauend zu handeln.

Die Niederlande und das Bundesland Nordrhein-Westfalen haben im Jahr 2014 eine Beobachtungsstruktur ihrer grenzüberschreitenden Gebiete eingerichtet. Das Besondere an dieser Beobachtungsstruktur ist, dass sie nicht von regionalen politischen Gremien, sondern von einem statistischen Amt angestoßen wurde. Das Projekt wurde vom Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dem niederländischen Statistikamt, initiiert. Im Gegensatz zu anderen Institutionen haben sich die Beobachtungsgebiete entsprechend den lokal geäußerten Bedürfnissen entwickelt. Die Beobachtung des Arbeitsmarkts und der grenzüberschreitenden Ströme zwischen den Niederlanden und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen war Gegenstand eines ersten Projekts. Das Bundesland Niedersachsen schloss sich dieser Zusammenarbeit im Rahmen eines Interreg-Programms an und ermöglichte die Durchführung von Studien über die Beziehungen zwischen den Niederlanden und Niedersachsen.

Diese verschiedenen Beobachtungsstrukturen wurden am 3. Dezember 2019 während des alle zwei Jahre von der IBA organisierten Werkstattgesprächs zusammengeführt und konnten nach einer Präsentation ihrer jeweiligen Arbeit, die Grenzen und Herausforderungen der Beobachtung auf ihrem Gebiet aufzeigen. Obwohl jedes Grenzgebiet seine eigenen Besonderheiten hat, sind die Hindernisse und Herausforderungen bei der Beobachtung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte ähnlich.

Was sind diese Hindernisse und Herausforderungen für die Beobachtung und wie könnte man ihnen begegnen?

Ein erstes Hindernis für eine effiziente grenzüberschreitende Raumbesichtigung stellt **der Mangel an Daten** dar, sei es das vollständige Fehlen der benötigten Daten, die mangelnde Qualität oder das Fehlen von harmonisierten und damit vergleichbaren Daten auf beiden Seiten der Grenze. Darüber hinaus erschweren **die unterschiedliche Datenlage auf den geographischen Ebenen** sowie **die verfügbaren Zeiträume** die Beobachtungsarbeit. Auch die Qualität der Daten ist entscheidend für den Umfang der möglichen Auswertungen, z.B. verarbeiten nicht alle Gemeinden die Daten zu den Grenzgängern auf die gleiche Weise, mit der gleichen Regelmäßigkeit, so sind auch einfache Schreibfehler in Ortsnamen beispielsweise schon ein häufiges Hindernis für eine gute Datenverarbeitung. Um diese Situation zu verbessern, ist es unverzichtbar, dass diejenigen, die Daten erstellen mit den Beobachtungsstellen auf beiden Seiten der Grenzen zwischen den betroffenen Regionen **Gespräche führen und sich abstimmen**, um harmonisierte und vergleichbare Daten zu erstellen, und auf diese Weise gemeinsam die aktuellen Potenziale, Grenzen und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Raumbesichtigung zu verstehen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, **die Nutzer und ihre Bedürfnisse zu kennen**. Obwohl wir wissen, dass statistische Daten von politischen Entscheidungsträgern, bestimmten Universitäten oder Lobbys verwendet werden, kennen wir nicht alle Nutzer und daher auch nicht alle Verwendungszwecke der erstellten Zahlen. Infolgedessen gibt es viele Verwendungen und Anfragen nach Daten für sehr unterschiedliche Bedürfnisse und Zwecke. Während diese Anfragen manchmal sehr vielfältig sein können, sind die Daten aus den statistischen Ämtern der verschiedenen Länder relativ standardisiert. Eine **bessere Abstimmung** zwischen

Nutzern und Beobachtungsstellen ermöglicht es, die Verarbeitung der verfügbaren Daten so gut wie möglich auf die Erwartungen und Bedürfnisse der Entscheidungsträger abzustimmen.

Auch **die Heterogenität der methodischen Definitionen und Sozialsysteme** stellt ein Hindernis dar. Die Indikatoren für die Jugendarbeitslosigkeit (15-24 Jahre) veranschaulichen dieses Problem gut. Einerseits weichen die als arbeitslos geltenden Personen nach statistischen Quellen voneinander ab. Eurostat verwendet die Definition der ILO (International Labour Organisation), während die Arbeitsagenturen ihre eigenen Definitionen haben. Dagegen werden in Deutschland Jugendliche, die sich im dualen Ausbildungssystem befinden, als erwerbstätig betrachtet und zu den Erwerbspersonen gezählt. Das belgische und französische Bildungssystem dagegen ist durch eine Berufsausbildung gekennzeichnet, die mehr im schulischen Umfeld als im dualen System stattfindet. Entsprechend werden diese als Schüler betrachtet und nicht als Erwerbstätige. Bei den Jugendlichen, die dort zur Erwerbsbevölkerung gezählt werden, handelt es sich daher mehrheitlich um Jugendliche, die das Bildungssystem sehr früh verlassen haben, mit oder ohne Abschluss, die aufgrund ihrer geringen Qualifikation nur schwer auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen und daher oft arbeitslos sind. Das Ergebnis sind große Unterschiede in den Jugendarbeitslosenquoten von einer Region zur anderen. Damit solche Indikatoren möglichst gezielt verwendet werden, ist es erforderlich, die Daten mit Hilfe von methodischen Erläuterungen, von Metadaten, aber auch von eventuellen Analyseelementen **in einen breiteren Kontext zu stellen**. Auch wenn es unmöglich ist, alle Nutzer und „Multiplikatoren“ der Daten zu kennen, ist es jedoch im Rahmen der Möglichkeiten besonders wichtig, bei einer partiellen oder parteiischen Nutzung der veröffentlichten Daten eingreifen zu können.

Die Definition von Beobachtungspereimetern ist mitunter komplex. Das Beobachtungsgebiet, das für bestimmte Fragen relevant ist, entspricht nicht notwendigerweise der administrativen Aufteilung eines Gebietes, das als ein "entscheidungsgebendes" Gebiet definiert ist. Letzteres kann größer oder kleiner als das Beobachtungsgebiet sein. Diese Aufteilung kann zu einer Reihe von Schwierigkeiten bei der Erstellung von Statistiken in diesem Gebiet führen. Dies ist der Fall für das grenzüberschreitende Gebiet im Großraum Genf. Es entspricht keiner administrativen Aufteilung, ist aber aufgrund der gegenseitigen Durchdringung der Arbeitsmärkte ein Beobachtungsraum. In ähnlicher Weise geht das ESPON-Projekt von den Bedürfnissen aus, die von lokalen Behörden, Mitgliedstaaten usw. geäußert wurden, um die territoriale Dynamik zu verstehen. Manchmal kann es notwendig sein, Ad-hoc-Perimeter einzurichten, z.B. auf der Grundlage der Datenverfügbarkeit oder besonderer Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt, um die betreffenden Gebiete zu analysieren. ESPON geht also von den sozialen Forderungen aus, die von den Grenzregionen zu bestimmten Themen geäußert werden, und nutzt andere, unkonventionelle Datenquellen, um Kanäle der Analyse und des Verständnisses zu öffnen, manchmal mit weniger Systemen als die statistischen Institute. So ermöglichen beispielsweise Analysen von Handydaten ("Location") die Rekonstruktion der Personenbewegungen auf dem Straßennetz, wie es zwischen Estland und Finnland über einen Zeitraum von zehn Jahren der Fall war.

Welche Mittel könnten in Zukunft eingesetzt werden, um die Beobachtung von grenzüberschreitenden Regionen zu verbessern?

Die Arbeit der Arbeitsmarktbeobachtungsstellen an den Grenzen sollte auf nationaler und europäischer Ebene stärker sichtbar gemacht werden. Gleichzeitig könnte die Kommunikation zwischen den europäischen Statistikämtern durch mehr Unterstützung sowohl in Bezug auf die Koordination als auch auf die Finanzierung gestärkt werden. Die Beobachtungsarbeit ist in der Tat eine Informationsquelle für eine unverzichtbare Bestandsaufnahme der Situation in grenzüberschreitenden Gebieten.

Um **mehr Sichtbarkeit der grenzüberschreitenden Beobachtungsstellen, ihrer Arbeit und der technischen Innovationen** zu erreichen, sollte auf beiden Seiten der Grenzen eine engere Kommunikation aufgebaut werden. Idealerweise sollten alle Beobachtungsinstitute und -einrichtungen, die sich mit grenzüberschreitenden Fragen befassen, vernetzt werden, um Synergien zu fördern. Dieses Netzwerk sollte mit den statistischen Ämtern zusammenarbeiten.

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den statistischen Ämtern ist unerlässlich. Die Beobachtungsstellen sind mit einer Gegenüberstellung nationaler statistischer Daten konfrontiert und verfügen nicht über Daten, die für Grenzgebiete erstellt wurden. Die Abstimmung zwischen den statistischen Ämtern und den Datenproduzenten in den betroffenen Regionen sollte auch zukünftig weiter ausgebaut werden.

Eine **Koordinierung auf europäischer Ebene** wäre nützlich, um vergleichbare Daten zu produzieren, mit einer auf europäischer Ebene angepassten Methodik und einer harmonisierten Datenverarbeitung. Auf europäischer Ebene könnte ein "positiver Modus der Zusammenarbeit" eingerichtet werden, bei dem zunächst mit einer kleinen Gruppe von Ländern, die sich freiwillig engagieren, zusammengearbeitet und dieser dann schrittweise erweitert wird, um die Eurostat-Daten zu ergänzen und zu verbessern.

In diesem Zusammenhang unterstützt die Europäische Kommission die grenzüberschreitende territoriale Zusammenarbeit in Europa durch EFRE-Fonds mit zahlreichen Projekten im Bereich der Raumplanung. Auch die Interreg-Programme ermöglichen es den Grenzgebieten, ihr Potenzial besser auszuschöpfen. Beispielsweise werden durch Programme wie Europ'Act oder MORO innovative, regionale Kooperationsmaßnahmen auf beiden Seiten der Grenzen eingerichtet oder unterstützt. Eine weitere Initiative ist der Grenzüberschreitende Strategische Ausschuss (CBC), der einen regelmäßigen Dialog zwischen nationalen und europäischen Beobachtungsstellen strukturiert. Das European Cross Border Monitoring Network ist eine andere Initiative, die den Datenaustausch zwischen Datenproduzenten und -nutzern in Deutschland und mit den Nachbarländern fördert.

Dementsprechend gibt es einige sehr vielversprechende Projekte zur Verbesserung der Funktionsweise der Beobachtungsstrukturen. Bei diesen Projekten handelt es sich weitgehend um Pilotprojekte, die **fortgesetzt und erweitert** werden sollten. Die Best-Practices sollten als Modell für eine schrittweise Zusammenarbeit dienen. In dieser Hinsicht können die Großregion und andere Grenzregionen im Zentrum Europas eine Vorreiterrolle bei der Beobachtung der grenzüberschreitenden Beziehungen spielen.