



DER GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEITSMARKT DER GROßREGION

Der Einfluss der COVID-19-Pandemie



Foto: Anne Thevenet, Euro-Institut

Während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 wurde die grenzüberschreitende Mobilität in der Großregion (Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonien) massiv beschränkt. Seit Beginn der zweiten Welle der Pandemie im Herbst 2020 stehen die Grenzen erneut im Fokus der öffentlichen Debatte.

Isabelle Pigeron-Piroth

arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Département de Géographie et Aménagement du Territoire der Universität Luxemburg. Ihr Forschungsschwerpunkt ist der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in Luxemburg und in der Großregion SaarLorLux. isabelle.piroth@uni.lu

Dr. Ines Funk

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung und am Cluster für Europaforschung an der Universität des Saarlandes. Ihre Forschungsschwerpunkte sind grenzüberschreitende Kooperationen und Verflechtungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Ausbildung und Gesundheitsversorgung. ines.funk@uni-saarland.de

Prof. Dr. Birte Nienaber

ist Associate Professor in Political Geography an der Universität Luxemburg und forscht insbesondere zu Migration, intra-europäischer Mobilität, Border Studies und Regionalentwicklung. birte.nienaber@uni.lu

Prof. Dr. H. Peter Dörrenbächer

arbeitet als Professor für Kulturgeographie in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung der Universität des Saarlandes. Eines seiner Arbeitsgebiete ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt und Ausbildung. p.doerrenbaecher@mx.uni-saarland.de

Dr. Rachid Belkacem

arbeitet als Wirtschaftswissenschaftler am Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales (2L2S) der Université de Lorraine. Seine Forschungsthemen betreffen die Strukturierung der Arbeitsmärkte im internationalen und grenzüberschreitenden Vergleich. rachid.belkacem@univ-lorraine.fr

Grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität: Vor der Gesundheitskrise eine Selbstverständlichkeit

In der Großregion lebten im Jahr 2019 fast 250.000 Grenzgängerinnen und -gänger (Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA 2019)). Die europäische Verordnung 883/2004 definiert eine Grenzgängerin oder einen Grenzgänger als „eine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt und in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, in den sie in der Regel täglich, mindestens jedoch einmal wöchentlich zurückkehrt“. Für sie ist das Überschreiten der Grenze Routine und Teil ihres Alltags, sie sieht die Grenze selbst als Ressource (Sohn 2014; Belkacem/Pigeron-Piroth 2011). Die Bewegungen von Grenzgängerinnen und -gängern und die gegenseitigen Interdependenzen zwischen Wohn- und Arbeitsgebieten halten eine lokale wirtschaftliche und soziale Dynamik aufrecht.

Grenzpendeln: vor allem nach Luxemburg und in das Saarland

Die meisten Grenzgängerinnen und -gänger in der Großregion pendeln nach Luxemburg: 200.000 Menschen kommen aus den drei Nachbarländern ins Großherzogtum, davon die Hälfte aus Frankreich, ein Viertel aus Deutschland und ein Viertel aus Belgien (vgl. Abb. 1). Ins Saarland pendeln rund 14.800 Personen aus Lothringen.

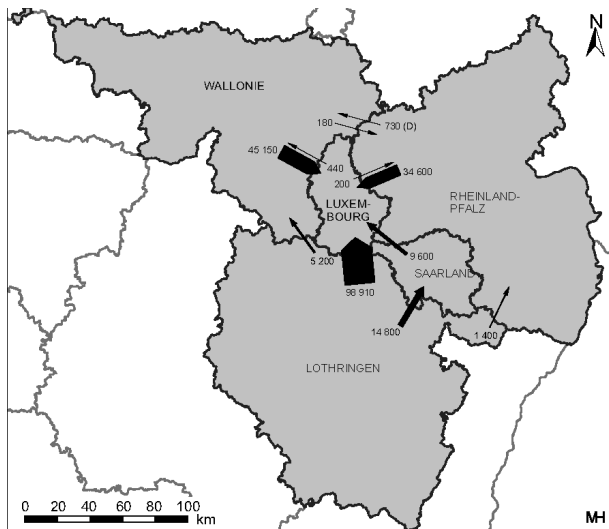
Diese grenzüberschreitenden Arbeitsmarkverflechtungen existieren seit der Entwicklung der Montanindustrie (Steinkohlebergbau sowie Eisen- und Stahlindustrie) im Kern dieses Gebiets. Je nach Bedarf und Verfügbarkeit waren Arbeitskräfte aus den verschiedenen Teilräumen in unterschiedlichen Ländern, insbesondere in den Nachbarländern, bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts tätig. Die hohe Zahl der Grenzpendlerinnen und -pendler ist inzwischen eines der wichtigsten strukturellen Merkmale des Arbeitsmarkts in der Großregion. Innerhalb der EU ist die Großregion die grenzüberschreitende Region mit den höchsten Zahlen an Grenzpendlerinnen und -pendlern.

Von Grenzgängerinnen und -gängern abhängige Wirtschaftszweige

Im März 2020 waren in Luxemburg fast 45 % der Beschäftigten Grenzpendlerinnen und -pendler aus den drei Nachbarländern – ein wichtiges Arbeitskräftepotenzial. Auf der einen Seite sind ganze Branchen der luxemburgischen Wirtschaft von den ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitneh-

1

Wichtigste Grenzpendler-Ströme in der Großregion im Jahr 2019



Quelle: IBA/OIE, Kartographie Universität Luxemburg (M. Helfer).
Hinweis: Diese Karte zeigt nur Grenzpendlerinnen und -pendler
(Pendelnde zwischen Saarland und Rheinland-Pfalz gehören nicht dazu)

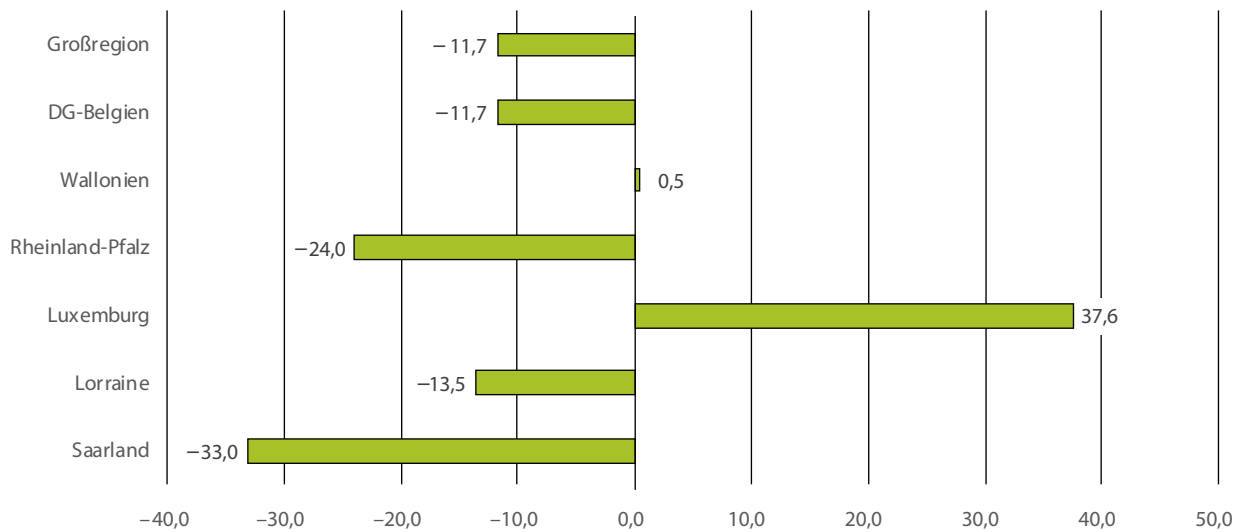
mern abhängig. Auf der anderen Seite profitieren die vielen Grenzpendlerinnen und -pendler von den guten Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten in Luxemburg.

Die verarbeitende Industrie hat mit 32.000 Erwerbstätigen bei weitem den höchsten Anteil an Grenzpendlerinnen und -pendlern: Das sind fast zwei Drittel der Erwerbstätigen in diesem Zweig – hauptsächlich aus Frankreich (Zahlen der luxemburgischen Sozialversicherung, März 2020). Dieser riesige Sektor umfasst verschiedene Industriezweige wie die Lebensmittelindustrie, die Kautschuk- und Kunststoffindustrie, die Metallindustrie und -verarbeitung (70 % der Erwerbstätigen pendeln aus dem Ausland) oder den Maschinenbau (76 % der Erwerbstätigen aus dem Ausland).

Für den Handel und die Beschäftigten in der Zeitarbeit gilt Ähnliches: 59 % beziehungsweise 54 % der Erwerbstätigen wohnen jenseits der Grenze, überwiegend in Frankreich. Das Baugewerbe könnte ebenfalls nicht auf grenzüberschreitende Arbeitskräfte verzichten. Diese machen mehr

2

Projektion des Erwerbspersonenpotenzial in der Großregion 2018 bis 2050 (in %)



Quelle: Dörrenbächer 2020: 123, Daten: IBA 2019: 2

als die Hälfte (56 %) der Beschäftigten aus, die insbesondere aus Frankreich und Deutschland kommen. Abschließend erwähnt seien spezialisierte, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten mit 42.000 Beschäftigten, von denen die Hälfte Grenzgängerinnen und -gänger sind. Die hochqualifizierten Arbeitskräfte sind hauptsächlich in den Bereichen Recht, Wirtschaftsprüfung oder Architektur tätig (Luxemburger Sozialversicherungszahlen, März 2020).

Ins Saarland pendeln ebenfalls viele Menschen aus dem Ausland, die meisten davon aus Lothringen. Allerdings ist deren Zahl in den meisten Branchen niedriger als in Luxemburg. In einzelnen Unternehmen kann der Anteil jedoch deutlich höher sein. Die Grenzgängerinnen und -gänger im Saarland konzentrieren sich stark auf die Industrie (insbesondere die Automobilindustrie), in der sie 7,5 % der Erwerbstätigen ausmachen. Allein beim Getriebehersteller ZF in Saarbrücken sind aktuell rund 1.000 und im Ford-Werk Saarlouis 800 Grenzpendlerinnen und -pendler beschäftigt (Saarländischer Rundfunk 2020). Mit fast 10 % stellen sie den größten Anteil im Zeitarbeitssektor (IBA/OIE 2017).

Wegen des weiterhin zu erwartenden starken Rückgangs der saarländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist die saarländische Wirtschaft künftig noch stärker als heute auf Grenzgängerinnen und -gänger aus Lothringen angewiesen. Das Potenzial der Erwerbspersonen im Saarland wird sich

von 2018 bis 2050 voraussichtlich um 33 % reduzieren – in Luxemburg hingegen um über 37 % erhöhen (vgl. Abb. 2).

Starke räumliche Interdependenz

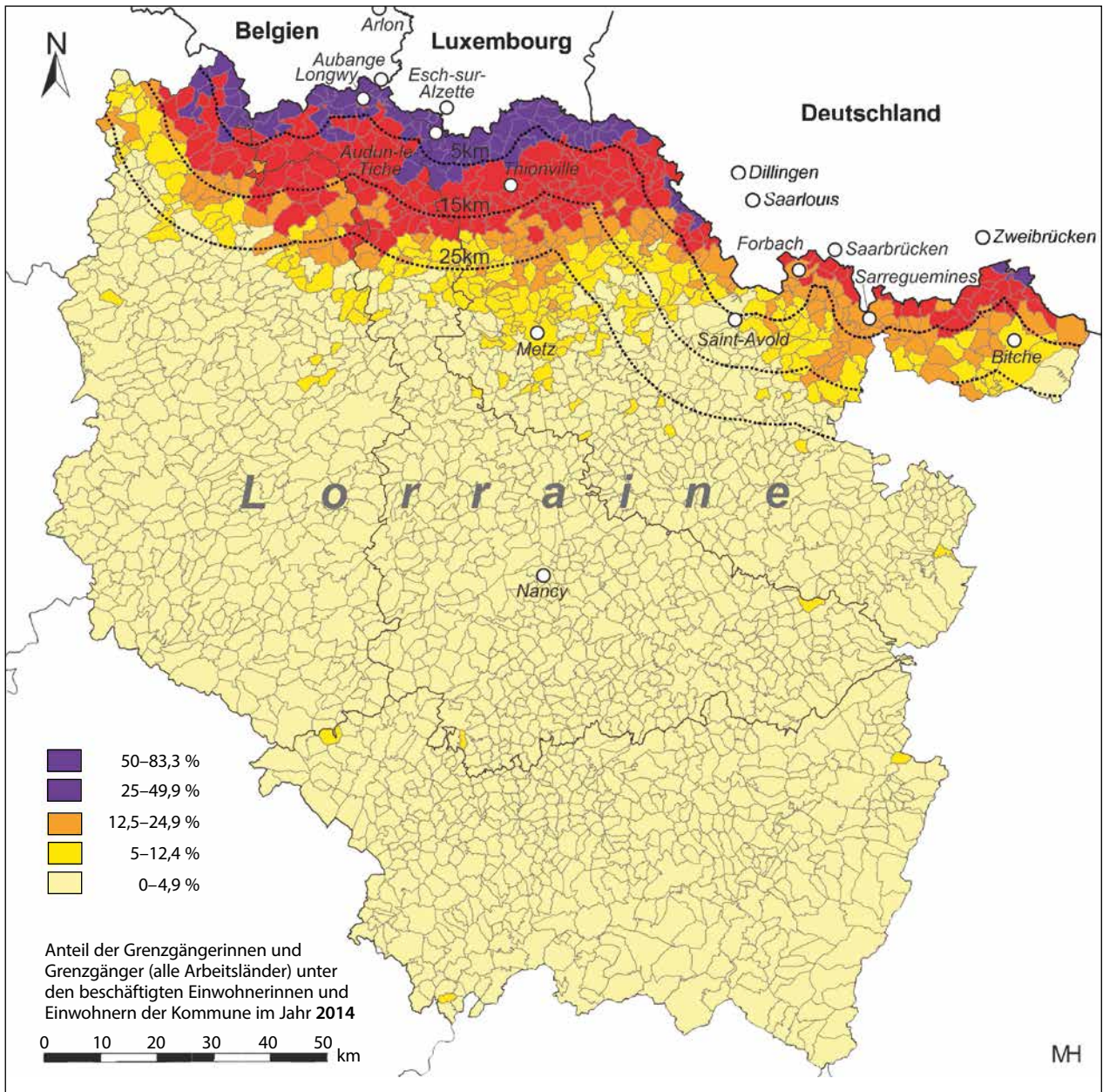
Bei den Wohnsitzgemeinden ist die räumliche Interdependenz insbesondere auf französischer Seite sehr deutlich zu erkennen. In den Gemeinden in direkter Grenznahe zu Luxemburg arbeitet mehr als die Hälfte der beschäftigten Einwohnerinnen und Einwohner jenseits der Grenze (vgl. Abb. 3). Dieser hohe Anteil an Grenzpendlerinnen und -pendlern unterstreicht die Bedeutung der Beschäftigungsmöglichkeiten in Luxemburg für kleine ländliche Gemeinden oder Gemeinden, in denen viele Industriearbeitsplätze verloren gegangen sind. Von den hohen luxemburgischen Löhnen und Gehältern der Pendelnden profitiert auch die lokale Wirtschaft jenseits der Grenze. In den Wohnsitzgemeinden in der Nähe des Saarlands ist der Anteil der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwar geringer, aber nicht unbedeutend (Helfer/Pigeron-Piroth 2019). Dabei handelt es sich häufig um deutsche Staatsangehörige, die sich aufgrund der günstigeren Immobilienpreise und -bedingungen auf französischer Seite niedergelassen haben („atypische Grenzgänger“; Wille 2012). Dieses Phänomen zeigt, dass die Mobilität der Grenzgängerinnen und -gänger verschiedene Facetten hat (Boesen et al. 2015). Im Jahr 2017 hatten 28,5 % der im Saarland tätigen Grenzpendlerinnen

und -pendler die deutsche Staatsangehörigkeit (rund 4.850 Erwerbstätige). Grenzüberschreitende Wohnmobilität gibt es auch an der luxemburgisch-französischen Grenze, aber

ihr Anteil ist geringer und sie ist weniger stark konzentriert (Carpentier 2010). Die Luxemburger lassen sich hauptsächlich in Deutschland nieder.

3

Anteil der Grenzpendlerinnen und -pendler an den beschäftigten Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde 2014



Quelle: Universität Luxemburg, INSEE (Helfer/Pigeron-Piroth 2019)

Grenzüberschreitende Berufsausbildung: Weiterentwicklung des Arbeitsmarkts

In einigen Teilregionen der Großregion ist die Nachfrage nach Arbeitskräften infolge eines erfolgreichen Strukturwandels (Luxemburg) oder des demografischen Wandels (Saarland und Rheinland-Pfalz) erhöht. In anderen Teilregionen wiederum liegt die Jugendarbeitslosigkeit (Lothringen, Wallonien) überdurchschnittlich hoch. Angesichts dieser Besonderheiten des Arbeitsmarkts gewinnt die grenzüberschreitende Berufsausbildung für die Großregion immer größere Bedeutung. Der Brügge-Kopenhagen-Prozess zielte bereits seit Anfang der 2000er-Jahre auf die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung ab (Bartsch 2020). Im Jahr 2013 wurde in der Oberrheinregion zudem eine Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung geschlossen. Basierend auf diesen Entwicklungen wurden auch in der Großregion ab 2014 entsprechende Rahmenvereinbarungen zwischen dem Saarland und Lothringen über die grenzüberschreitende Berufsausbildung in der Großregion geschlossen. Sie bildeten den Rahmen für drei weitere bilaterale Vereinbarungen zwischen Regionen der Großregion auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Dörrenbächer 2020).

Die grenzüberschreitende berufliche Ausbildung erstreckt sich aber nicht nur auf die Berufsausbildung im engeren Sinne, sondern reicht von grenzüberschreitenden Berufspraktika bis zum integrierten grenzüberschreitenden Studium an den Partnerhochschulen des Hochschulnetzwerks Universität der Großregion (UniGR).

Nienaber et al. (2021) zeigen, dass in der Großregion insbesondere Branchen mit Fachkräftemangel grenzüberschreitende Ausbildungsprogramme haben. Das gilt beispielsweise für die Automobilbranche, die Bauindustrie und den Gesundheitssektor. Dabei haben diese Programme unterschiedliche legale und politisch-administrative Rahmungen – von reinen mündlichen Absprachen bis hin zu Gesetzen für einzelne Berufsausbildungen (z. B. Buchbinder). Auch die zeitlichen Dimensionen für den Auslandsaufenthalt jenseits der Grenze unterscheiden sich – von unspezifisch bis hin zu einem klar zeitlich-strukturierten Doppelabschluss. In der Regel absolvieren die Teilnehmenden den theoretischen Teil der Ausbildung auf der einen Seite der Grenze und Teile bis hin zur gesamten praktischen Ausbildung auf der anderen Seite. Die Akteurinnen und Akteure kommen insbesondere aus dem Bildungsbereich, Unternehmen, Arbeitsagenturen und Behörden.

2017 nahmen im saarländisch-lothringischen Grenzraum zehn Auszubildende in sieben verschiedenen Berufsausbildungen an einer strukturierten grenzüberschreitenden Ausbildung teil (Funk/Nienaber/Dörrenbächer 2021). Bis 2019 wurden insgesamt 68 grenzüberschreitende Ausbildungsverträge abgeschlossen, die sich auf 33 Unternehmen verteilten (Interview 1). Diese Zahlen sind angesichts des immensen Betreuungs- und Abstimmungsaufwands ein großer Erfolg. Gleichzeitig entstanden auch in anderen Teilregionen der Großregion ähnliche Initiativen und vergleichbare Rechtsgrundlagen, die gemeinsam einen weiteren Baustein der Verflechtung der Arbeitsmärkte in der Großregion bilden.

Wie die COVID-19-Pandemie auf die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften wirkt

Die Pandemie stellte den stark integrierten Arbeitsmarkt der Großregion vor bisher nicht gekannte Herausforderungen. Neben den allgemeinen Einschränkungen trafen die Grenzpendlerinnen und -pendler logischerweise insbesondere die Grenzsicherungen. Die COVID-19-Pandemie führte 2020 zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der Großregion, die es seit der Umsetzung der Schengen-Abkommen 1995 nur in wenigen Fällen gegeben hatte (z. B. nach Terroranschlägen).

Frankreich weitete dafür die bereits für Terrorismusattacken und Sekundärmigrationen von irregulären Migrantinnen und Migranten in Nachbarländer eingeführten temporären Schengen-Ausnahmen zu Grenzkontrollen an allen französischen Grenzen auf den Anwendungsfall COVID-19 aus (Europäische Kommission 2020). Deutschland beschloss am 16. März 2020, die Grenzen unter anderem auch zu Frankreich und Luxemburg zu schließen. Diese Grenzsicherungen wurden bis zum 15. Mai 2020 aufrechterhalten (Europäische



Foto: H. Peter Dörrenbacher

Zeitweise abgesperrt: Die Brücke der Freundschaft verbindet die saarländische Gemeinde Kleinblittersdorf mit dem lothringischen Grosbliederstroff

Kommission 2020). Die Grenze zu Belgien wurde jedoch von deutscher Seite aus nicht geschlossen (Sommaribus/Nienaber 2020). Belgien hingegen schloss alle EU-internen Grenzen vom 20. März bis zum 8. Juni 2020 (Europäische Kommission 2020). Praktisch bedeutete das, dass Fahrten in die Nachbarländer für Besuche, Einkäufe, Freizeitaktivitäten und dergleichen nicht mehr erlaubt waren. Ausnahmen bildeten Fahrten zur Arbeit, zu medizinisch notwendigen Maßnahmen und für den (Hoch-)Schulbesuch mit einem dafür ausgestellten Passierschein. Obwohl Fahrten zur Arbeit weiterhin möglich waren, kam es aufgrund der durchgeführten Grenzkontrollen zu längeren Wartezeiten an den Grenzen und teilweise stundenlangen Staus. Angesichts dieser Probleme unterzeichneten 13 Staaten, darunter die vier Staaten der Großregion Belgien, Deutschland, Luxemburg und Frankreich, eine Vereinbarung, dass Grenzsicherungen als Notfallmaßnahmen zeitlich limitiert und verhältnismäßig sein müssen (Auswärtiges Amt 2020). Im Januar 2021 wurden erneut verschärfte Regeln für Grenzüberschreitungen getroffen. Personen aus Frankreich, Belgien und Rheinland-Pfalz benötigen eine Bescheinigung ihres Arbeitgebers, um ohne negativen PCR-Test oder Quarantäne-Maßnahmen zwischen Arbeitsplatz und Wohnsitz zu pendeln.

Die Gesundheitskrise führte dazu, dass die Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten sowohl in ihrer räumlichen als auch in ihrer zeitlichen Dimension überdacht werden musste. Homeoffice und Kurzarbeit wurden beispielsweise ausgeweitet, was mit zahlreichen Herausforderungen für die Pendelnden verbunden war und vor allem eine Neuorganisation des Grenzregimes und Grenzmanagements erfordert.

In dieser Situation, in der Shutdown und Grenzsicherungen die Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer behinderten oder gar stoppten, halfen verschiedene Maßnahmen, ein Mindestmaß an grenzüberschreitender beruflicher Aktivität aufrechtzuerhalten.

Telearbeit für Grenzpendlerinnen und -pendler

In allen Teilregionen der Großregion fordern die Verwaltungsbehörden weiterhin eine Förderung der Telearbeit, sofern dies möglich ist (Stand Mitte Februar 2021). Die Möglichkeit zur Telearbeit hängt von der Branche, vom Arbeitgeber, aber auch von der Tätigkeit selbst ab. Bei den Luxemburgerinnen und Luxemburgern üben vor allem qualifizierte

Personen Telearbeit aus (Neumayr 2020). Bei Grenzgängerinnen und -gängern ist zu bedenken, dass die Telearbeit zwei Obergrenzen unterliegt. Aus steuerlicher Sicht sind die Anwendungsmodalitäten durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt. Einkommenssteuern aus Luxemburg werden auf dieser Grundlage in Luxemburg und nicht am Wohnsitz gezahlt. Jedoch gibt es Schwellenwerte für die Arbeitszeit im Homeoffice oder für Dienstreisen außerhalb Luxemburgs, die bereits vor Corona galten: 19 Arbeitstage pro Jahr bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland, 24 Arbeitstage bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Belgien und 29 Arbeitstage bei Beschäftigten mit Wohnsitz in Frankreich. Sollten diese Schwellenwerte überschritten werden, ist die Einkommensteuer am Wohnsitz und nicht mehr in Luxemburg zu entrichten. Wenn Personen aus Frankreich in Deutschland tätig sind und steuerrechtlich als Grenzgängerin oder -gänger anerkannt werden (Wohnsitz und Arbeit in einem bestimmten geografischen Gebiet nahe der Grenze), werden sie in ihrem Wohnsitzland besteuert. In der Sozialgesetzgebung sehen die europäischen Vorschriften vor, dass Angestellte bis zu 25 % ihrer Gesamtarbeitszeit als Telearbeit leisten können. Dies stellt sicher, dass sie nur einem Sozialversicherungssystem angehören, das auch Rentenansprüche, Sozialversicherungsrechte und Familienbeihilfen umfasst (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020a).

Um trotz der gesetzlichen Einschränkungen während der Pandemie die weitere Ausübung der beruflichen Aktivitäten zumindest teilweise sicherzustellen, haben Deutschland, Belgien, Frankreich, die Schweiz und Luxemburg vereinbart, dass die Anzahl der Tage, an denen Telearbeit geleistet wird, nicht in die Berechnung der in den bilateralen Steuerabkommen vorgesehenen Tage einbezogen wird. Für die Pendelnden zwischen Luxemburg und Frankreich, Belgien oder Deutschland wurde diese Möglichkeit bis Ende Juni 2021 verlängert. Gleiches gilt für Personen, die zwischen Frankreich und Deutschland pendeln. Die Telearbeitstage von Grenzgängerinnen und -pendlern mit Wohnsitz in Deutschland gelten bis auf weiteres als Arbeitstage in dem Staat, in dem die Tätigkeit normalerweise ausgeübt worden wäre. Das Arbeiten im Homeoffice soll zur Bekämpfung der Pandemie beitragen und den Grenzverkehr einschränken (CTIE 2020).

Kurzarbeit bei Grenzpenderinnen und -pendlern

Die Kurzarbeit ist ein Mittel zur Unterstützung von Unternehmen, das den Erhalt von Arbeitsplätzen in Zeiten einer Wirtschaftskrise ermöglicht. Einen Teil des Gehalts (zwischen 60 % und 80 % des Bruttogehalts, je nach individueller und familiärer Situation) übernimmt der Staat (Beschäftigungsland). Für Unternehmen in der Großregion hilft die Kurzarbeitsmaßnahme nicht nur dabei, Personalressourcen zu sichern, sondern auch deren Know-how, Fähigkeiten und Qualifikationen. Die Mitarbeiter behalten ihren Arbeitsplatz und profitieren von der grundlegenden finanziellen Sicherheit. Die Aufrechterhaltung des Einkommens der Angestellten fördert auch den Konsum. Da sie einen Arbeitsvertrag haben, profitieren auch Grenzgängerinnen und -gänger von diesen Maßnahmen, die der Arbeitgeberstaat trägt (im Gegensatz zum Arbeitslosengeld, das vom Wohnsitzstaat gezahlt wird).

Mit der Gesundheitskrise haben alle Länder der Großregion die Maßnahmen erweitert und ein beschleunigtes und unkompliziertes Verfahren für den Zugang zu Kurzarbeit eingeführt. Davon profitieren zum Beispiel Restaurants, Cafés oder der Kultursektor, wo Grenzpenderinnen und -pendler teilweise ebenfalls eine große Rolle spielen. In Deutschland wurden außerdem Maßnahmen ergriffen, um die Weiterbildung während der Kurzarbeit zu fördern (Die Bundesregierung 2020). Während der COVID-19-Krise hat das Unternehmen Anspruch auf die Kurzarbeitsmaßnahme, sobald 10 % der Beschäftigten (statt 30 % in normalen Zeiten) einen Rückgang ihrer Tätigkeit um mehr als 10 % verzeichnen. Darüber hinaus wurde die maximale Dauer der Kurzarbeit verlängert und das Kurzarbeitergeld erhöht. Für Wallonien ist ebenfalls vorgesehen, die maximale Dauer der Zahlung des Kurzarbeitergeldes zu verlängern. Für Angestellte plant der Arbeitgeber zwei Tage Weiterbildung pro Monat ein. In Luxemburg wurde ein Budget von 428 Millionen Euro festgelegt. Nur hier wird das Kurzarbeitergeld seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr auf der Basis der Vollzeitbeschäftigung berechnet, sondern auf der Grundlage der tatsächlichen Anzahl der Stunden der Arbeitslosigkeit (Arbeitsministerium, Ankündigung des Arbeitsministers Dan Kersch vom 19. November 2020).

Herausforderungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt?

Die COVID-19-Krise hat auch grenzüberschreitende Arbeitsmärkte wie jenen der Großregion sowie Grenzpenderinnen und -pendler vor gravierende arbeits- und sozialrechtliche

Probleme sowie Herausforderungen der Unternehmensführung gestellt.

Herausforderungen der Telearbeit

Die Telearbeit von Grenzgängerinnen und -gängern war während dieser Pandemie Gegenstand zahlreicher Diskussionen und Studien. Sie wirkt positiv auf die Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit und verringert nachweislich Umweltverschmutzung sowie Verkehrsüberlastung. Im letzten Jahr zeigten sich aber auch viele unerwünschte Wirkungen wie soziale Isolation, Burn-out sowie die Herausforderung, dass eine klare Trennung von Arbeitszeit und Privatleben immer schwieriger wird. Darüber hinaus ergaben sich im grenzüberschreitenden Kontext wichtige steuerliche Fragen. Die Verlagerung der Arbeitstätigkeit an den Wohnsitz der Grenzpendlerinnen und -pendler wirft die Frage auf, in welchem Land Steuern zu zahlen sind. Die Stärkung der Telearbeit birgt zudem das Risiko, dass die grenzüberschreitende Beschäftigung noch attraktiver wird und die lokale Beschäftigung (die oft schlechter bezahlt wird) an Attraktivität verliert (Pigeron-Piroth/Evrard/Belkacem 2020). Hinzu kommt die Notwendigkeit, die Beschäftigten in digitalen Technologien zu schulen. Diese noch offenen Fragen erfordern koordinierte und grenzüberschreitende Antworten.

Das Problem der Besteuerung von Kurzarbeit

Die Kurzarbeitergeldregelung führt für Grenzgängerinnen und -gänger, die in Frankreich wohnen und in Deutschland beschäftigt sind, aufgrund der ungleichen steuerlichen Behandlung des Kurzarbeitergeldes in beiden Staaten zu massiven finanziellen Verlusten. Dies hat zu erheblichen Spannungen zwischen Arbeitgebern, Arbeitsverwaltung und Angestellten einerseits und zwischen beiden Staaten andererseits geführt. Die Summe des in Deutschland gezahlten Kurzarbeitergeldes, das nach deutschem Steuerrecht als eine Entgeltsatzleistung und damit nicht als Entgelt im engeren Sinne gilt, wird um einen fiktiven Steuer- und Sozialabgabensatz gekürzt. Das kommt für die betroffenen Beschäftigten einer Besteuerung gleich. Entsprechend dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und Frankreich werden alle aus einer Beschäftigung in Deutschland herrührenden Einkünfte in Frankreich besteuert. Das gilt auch für das in Deutschland bezogene Kurzarbeitergeld (Entgeltsatzleistung), das in Frankreich wie übliche Einkünfte besteuert wird. Die Folge ist, dass das eigentlich zur Vermeidung einer steuerlichen Diskriminierung geschlossene Doppelbesteuerungsabkommen zwischen beiden Staaten genau zum Gegenteil führt, nämlich einer faktischen Doppelbesteuerung der durch die Kurzarbeit bereits reduzierten Einkünfte. Wie aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag (Deutscher Bundestag 2020) hervorgeht, ließ sich

dieses Problem bisher nicht lösen. Und das, obwohl sich die Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 – eine Einrichtung, die Vorschläge zur Beseitigung arbeits- und sozialrechtlicher Inkonsistenzen zwischen den Staaten der Großregion erarbeitet – und die saarländische Landesregierung bereits für die Lösung dieses Problems eingesetzt hatten (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020b).

In Frankreich wohnhafte Beschäftigte von Unternehmen, die in Deutschland keine Betriebsstätte unterhalten, dort aber Arbeit verrichten, haben darüber hinaus überhaupt keinen Anspruch auf Ersatzentgeltleistungen. Auch auf dieses Problem hat die Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 hingewiesen und Lösungsvorschläge unterbreitet (Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 2020c).

Probleme bei der grenzüberschreitenden Berufsausbildung

Das deutsche Berufsbildungsgesetz und die Regelungen zum Kurzarbeitergeld geben vor, dass Unternehmen, die Kurzarbeit angemeldet haben, alles unternehmen müssen, um die Ausbildung der Auszubildenden fortzusetzen. Kurzarbeit ist für sie bis auf seltene Ausnahmefälle ausgeschlossen (Bundesagentur für Arbeit 2020). Auch grenzüberschreitende Auszubildende im Saarland waren deshalb 2020 faktisch nicht von Kurzarbeit betroffen. Die beschriebenen allgemeinen Probleme für Grenzpendlerinnen und -pendler führten nicht zum Abbruch eines der bestehenden grenzüberschreitenden Ausbildungsverhältnisse. Allerdings kam es zu einem starken Einbruch beim Abschluss neuer grenzüberschreitender Ausbildungsverträge, der jedoch nur indirekt durch die Pandemie bedingt ist. Als Folge der Ausbildungsreform in Frankreich muss die Finanzierung der deutsch-französischen grenzüberschreitenden Berufsausbildung neu verhandelt werden, was durch den Rückgang der grenzüberschreitenden Kontakte der relevanten Akteure, der politischen Priorität anderer Themen und der nicht vorhersehbaren finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte massiv verzögert wurde. Gleichzeitig sind die Unternehmen momentan nicht in der Lage, höhere Kosten als in den vergangenen Jahren für eine grenzüberschreitende Ausbildung zu übernehmen. Angesichts der weiterhin bestehenden Beschränkungen und auf Grundlage der im Dezember 2020 verfügbaren Informationen ist nicht auszuschließen, dass auch 2021 keine oder nur wenige Verträge abgeschlossen werden. Damit steigt die Gefahr, dass nur schwer an die bisher errungenen Erfolge des politischen Vorzeigeprojektes angeknüpft werden kann – und die grenzüberschreitende Kooperation im Bereich der Berufsausbildung damit zurückgeworfen wird.

Fazit

Die im Kontext der Beschäftigung analysierte COVID-19-Krise beschleunigt nicht nur die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, sondern zeigt auch Schwächen auf. Einerseits haben die Staaten sich darauf geeinigt, die Telearbeit für die vielen Grenzgängerinnen und -gänger zu erleichtern. Außerdem gelten die Kurzarbeitsregelungen auch für diejenigen von ihnen, die gezwungen sind, zu Hause zu bleiben.

Andererseits unterstreichen die mangelnde Abstimmung bei den Grenzsicherungen im Frühjahr 2020, das Fehlen eines europäischen Abkommens zur Telearbeit oder die Unterschiede bei der Besteuerung des Kurzarbeitergeldes zwischen den Ländern die Schwächen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Um das Funktionieren der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte zu gewährleisten, haben koordinierte und grenzübergreifende Antworten auf die inkonsistente Besteuerung von Tele- und Kurzarbeit allerhöchste Priorität. Diese könnten einen wichtigen Beitrag zu mehr Fairness und Kohärenz leisten – nicht nur in der hier untersuchten Großregion, sondern auch in anderen grenzüberschreitenden Regionen der EU.



Foto: Birte Nienaber

Auf der deutsch-französischen Grenze:
Der Europäische Kulturpark Bliesbruck-Reinheim öffnete
im Sommer 2020 wieder

Literatur

- Auswärtiges Amt**, 2020: Gemeinsame Erklärung zu Rechtsstaatlichkeit in Zeiten von Covid-19. Zugriff: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/rechtsstaatlichkeit/2330326> [abgerufen am 20.01.2021].
- Bartsch**, T.-C., 2020: Brügge-Kopenhagen-Prozess. In: Große Hüttmann, M.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Das Europalexikon. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Zugriff: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176727/bruegge-kopenhagen-prozess> [abgerufen am 27.10.2020].
- Belkacem**, R.; Pigeron-Piroth, I., 2011: Travail frontalier et développement transfrontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux, in *Géo-Regards* : Revue Neuchâteloise de Géographie 2011 (4): 13–28.
- Boesen**, E.; Nienaber, B.; Roos, U.; Schnuer, G.; Wille, C., 2015: Phantomgrenzen im Kontext grenz-überschreitender Wohnmigration. Das Beispiel des deutsch-luxemburgischen Grenzraums. In: *Europa regional*, 22.2014, 3/4: 114–128.
- Bundesagentur für Arbeit**, 2020: Corona-Virus: Informationen für Unternehmen zum Kurzarbeitergeld. Zugriff: <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/corona-virus-informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld> [abgerufen am 02.01.2021].
- Bundesministerium der Finanzen**, 2020: Verständigungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg vom 7. Oktober 2020; Besteuerung von Grenzpendlern nach Luxemburg. Zugriff: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Steuern/Staatenbezogene_Informationen/Laender_A_Z/Luxemburg/2020-10-20-besteuerung-von-grenzpendlern-nach-luxemburg.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 16.02.2021].
- Carpentier**, S., 2010: La mobilité résidentielle transfrontalière entre le Luxembourg et ses régions voisines.
- CTIE – Zentrum für Informationstechnologien des Staates Luxemburg**, 2020: Mesures exceptionnelles concernant le télétravail des travailleurs transfrontaliers. Meldung vom 17.03.2020. Zugriff: <https://guichet.public.lu/fr/actualites/2020/mars/19-teletravail-frontaliers.html> [abgerufen am 16.02.2021].
- Deutscher Bundestag**, 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP– Drucksache 19/23031 – Auswirkungen des Deutsch-Französischen Doppelbesteuerungsabkommens auf das Kurzarbeitergeld. Drucksache 19/23446, 19. Wahlperiode, 15.10.2020.
- Die Bundesregierung**, 2020: Kurzarbeitsregelungen gelten auch 2021. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeit-wird-verlaengert-1787352> [abgerufen am 16.02.2021].
- Dörrenbächer**, H. P., 2018: Die Großregion: Ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum? In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière*. Zukunftsfähigkeit Grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Arbeitsberichte der ARL, 19. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: 286–302.
- Dörrenbächer**, H. P., 2020: Die Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildung im Spannungsfeld unterschiedlicher Dimensionen von Distanz – das Beispiel der Großregion. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): *Geographien der Grenzen, Räume – Grenzen – Ordnungen – Verflechtungen*. Wiesbaden: Springer: 117–142.
- Europäische Kommission**, 2020: Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, DG Home. Zugriff: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf [abgerufen am 24.11.2020].
- Funk**, I.; Nienaber, B.; Dörrenbächer, H. P., 2021: Cross-border vocational training as processes of cross-border learning and cross-border mobilisation of knowledge. In: *Europa Regional* (im Druck).
- Helfer**, M.; Pigeron-Piroth, I., 2019: Les Lorrains actifs à l'étranger : Une analyse cartographique au niveau communal. In: *Borders in Perspective*, 2: 27–40.
- Großregion**, 2018: Vierter Bericht zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion. Zugriff: <http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/Vierter-Bericht-zur-Umsetzung-der-Rahmenvereinbarung-ueber-grenzueberschreitende-Berufsbildung-in-der-Grossregion-2018> [abgerufen am 16.02.2021].
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle**, 2019: Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion – Situation des Arbeitsmarktes (1. Teilbericht des 11. Berichts der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 16. Gipfel der Exekutiven der Großregion). Saarbrücken. Zugriff: https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/11.IBA-Bericht_2019/IBA_2019_Situation_Arbeitsmarkt_DE.pdf [abgerufen am 16.02.2021].
- Ministerium für Finanzen und Europa Saarland**, 2020: Grenzüberschreitende Berufsausbildung: Paris sichert Finanzierung zu, Pressemitteilung vom 12.02.2020.
- Neumayr**, H., 2020: Telearbeit bei Einwohnern Luxemburgs. In: Belkacem, R.; Pigeron-Piroth, I.: *Die Hefte der Großregion*, n°2, Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt: Welche Herausforderungen gilt es zu meistern?: 22–25.
- Nienaber**, B.; Dörrenbächer, H. P.; Funk, I.; Pigeron-Piroth, I.; Belkacem, R.; Helfer, M.; Polzin-Haumann, C.; Reissner, C., 2021: Using cross-border mobility in vocational education and training in the Greater Region SaarLorLux region. In: Cairns, D. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Youth Mobility and Educational Migration*. London: Palgrave MacmillanCham.
- Pigeron-Piroth**, I.; Evrard, E.; Belkacem, R., 2020: Marché du travail transfrontalier: négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19. In: *Borders in Perspective* 2020 (4).
- Saarländischer Rundfunk**, 2020: ZF und Ford schließen Grenzgänger aus. Zugriff: https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/corona_zf_ford_grenzgaenger_ausgeschlossen_100.html [abgerufen am 16.02.2021].

- Sohn, C.**, 2014: Modelling cross-border integration: the role of borders as a resource, *Geopolitics*, vol. 19, Issue 3.
- Sommarribas, A.**; Nienaber, B., 2020: Border controls versus European solidarity. In: Mein, G.; Pause, J. (Hrsg.): *Self and Society in the Corona Crisis: Perspectives from the Humanities and Social Sciences*. Zugriff: <https://www.melusinapress.lu/read/border-controls-versus-european-solidarity/section/60796c9e-906c-4561-93dc-83814642bcba> [abgerufen am 16.02.2021].
- Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0**, 2020a: Die Telearbeit von Grenzgängern in der Großregion (DE, FR, LUX, BE). Bestandsaufnahme. Stand: April 2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Telearbeit_in_der_Grossregion_April2020.pdf [abgerufen am 16.02.2021].
- Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0**, 2020b: Zusammenfassung der Problematik bzgl. der Berechnung von Entgeltersatzleistungen von Grenzgängern, die in Frankreich wohnen und in Deutschland arbeiten. Unveröffentlicht, aktualisiert am 18.08.2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Dossier_Elterngeld-DE.pdf [abgerufen am 16.02.2021].
- Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0**, 2020c: Zusammenfassung der Thematik „Kurzarbeit, wenn Unternehmen in Deutschland keinen Betrieb haben“. Unveröffentlicht, vom 08.06.2020. Zugriff: https://www.tf-grenzgaenger.eu/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/KUG-Zusammenf_TFF2.0.pdf [abgerufen am 16.02.2021].
- Wille, C.**, 2012.: *Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Großregion Saar-Lor-Lux*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Websites

- <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=covid19-chomage>
- <https://www.agoria.be/fr/Arrete-royal-n-46-du-26-juin-2020-mesures-COVID-19-Chomage-temporaire-apres-le-31/08/2020-et-mesures-pour-les>
- <https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/luxembourg-le-chomage-partiel-prolonge-jusquen-juin-2021>
- <https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/chomage-partiel-au-luxembourg-modalites-dapplication-pour-2021>

Interviews

- Interview 1** am 30.11.2020 mit grenzüberschreitenden Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittlern der Agentur für Arbeit Saarbrücken
- Interview 2** am 03.12.2021 mit der Ansprechpartnerin „Internationales“ der Bundesagentur für Arbeit Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland

Dieser Beitrag ist das Ergebnis einer gemeinsamen Arbeit der Arbeitsgruppe Beschäftigung und Bildung der Universität der Großregion – Center for Border Studies: <http://cbs.uni-gr.eu/de/border-studies/arbeitsgruppen/beschaeftigung-und-bildung>.