

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der
Bundesrepublik Deutschland

26. Jg./1993

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland

Heinz Werner*

Die Bundesrepublik Deutschland ist fast überall von Anrainerstaaten umgeben. Die Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern ist bei Vorliegen bestimmter Bedingungen in mehr oder weniger großem Umfang möglich.

Bisher wurde in der Wanderungsforschung den Grenzarbeitnehmern wenig Beachtung geschenkt. Die Analyse der Grenzarbeiterströme erscheint unter zwei Gesichtspunkten interessant:

- Einmal entsteht die Frage, ob sich im europäischen Integrationsprozeß in den Grenzgebieten zwischen den EG-Ländern sogenannte Euro-Regionen entwickeln, in denen die Staatsgrenzen zunehmend den trennenden Charakter verlieren und es üblich wird, in einem Staat zu wohnen und in einem anderen zu arbeiten. Dadurch bekommen manche Grenzregionen eine Vorreiterrolle im europäischen Integrationsprozeß in Richtung zu einem europäischen Arbeitsmarkt. Für die westlichen Grenzregionen der Bundesrepublik Deutschland kann dies zu einem gewissen Grad bejaht werden.

- Zum zweiten erlauben Entwicklung und Motive der Grenzarbeiterbeschäftigung Rückschlüsse auf den Einpendel- druck aus den östlichen Nachbarländern. Alle Analysen zeigen, daß die Hauptursachen der Arbeitskräftewanderung besserer Verdienst und die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen sind. In der Grenzregion zur Tschechischen Republik ist das Lohngefälle zwischen Deutschland und diesem Land derartig groß, daß dort ein erheblicher Druck zu erwarten ist.

Die Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern ist auch eine Möglichkeit, den Kräftebedarf in der Grenzregion zu befriedigen, den Wanderungsdruck zu mildern, diesen auch zu legalisieren und in gewissem Umfang Interessen der Beschäftigten und der ausländischen Grenzarbeiter in Einklang zu bringen, ohne daß manche negativen Begleiterscheinungen oder soziale Kosten der traditionellen Wanderung auftreten.

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der Europäischen Gemeinschaft
- 3 Mehr Arbeitskräftewanderungen im Europäischen Binnenmarkt?
- 4 Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern
 - 4.1 Definition Grenzarbeiter
 - 4.2 Gründe zur Arbeitsaufnahme im Grenzgebiet des Nachbarlandes
 - 4.3 Größenordnung der Beschäftigung von Grenzpendlern
 - 4.4 Probleme der Beschäftigung von Grenzpendlern
 - 4.5 Kooperation
- 5 Abschließende Bemerkungen

1 Vorbemerkung

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt eine geographische Mittellage ein, d. h. sie ist fast überall von Anrainerstaaten umgeben. Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, daß bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Wanderungen über die Grenzen der Nachbarstaaten leichter möglich sind. Im Rahmen der europäischen Integration wurden Grenzbarrieren abgebaut und damit Arbeitskräftewande-

rungen zwischen den EG-Ländern erleichtert. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, d. h. die ungehinderte Möglichkeit, in einem anderen EG-Land eine Beschäftigung zu suchen und unter gleichen Bedingungen wie Inländer auszuüben, besteht für die sechs Gründungsländer (Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg) seit 1968. Inzwischen gilt sie für alle 12 EG-Staaten.

Bei der Analyse der Wanderungen von EG-Arbeitskräften werden in der Regel nur die Globalzahlen, bestenfalls eine Aufgliederung nach Nationalitäten betrachtet. Unter dem Gesichtspunkt europäische Integrationsräume erscheinen aber auch die Grenzregionen von Interesse. Dort können sich sog. Euro-Regionen herausbilden, die sich auf zwei oder mehr EG-Länder erstrecken, wobei die Staatsgrenzen zunehmend ihren trennenden Charakter verlieren und in denen es immer häufiger vorkommt, in einem Land zu arbeiten und in einem anderen zu wohnen. Mit dem Wegfall des „Eisernen Vorhangs“ zur Tschechischen Republik und zu Polen erscheint es weiterhin nötig, mehr über die bisherigen Mechanismen und Ursachen der Grenzarbeiterbeschäftigung zu wissen, um in diesen Grenzregionen bestimmte Entwicklungen abschätzen zu können.

Im vorliegenden Beitrag soll deshalb ein Überblick über die Entwicklung und Motive der Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern gegeben werden. Aufgrund der Freizügigkeitsregelung und der von der Bundesrepublik Deutschland schon lange geübten Tradition der Grenzarbeiterbeschäftigung gegenüber den westlichen Anrainerländern wird das Schwergewicht auf den EG-Ländern liegen. Bei der Analyse wird insbesondere auf Untersuchungen über französische Grenzarbeiter zurückgegriffen, da es zu anderen Nationalitätengruppen kaum Material gibt. Die französischen Grenzarbeiter stellen im übrigen die bei weitem größte Gruppe dar.

* Dr. Heinz Werner ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Es handelt sich um eine aktualisierte und umgeänderte Version der Untersuchung, die im Frühjahr 1992 im Rahmen der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften eingerichteten Europäischen Beobachtungsstelle für Beschäftigung erstellt wurde.

Unter Arbeitsmarktgesichtspunkten im Zusammenhang mit der Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erscheint es zuerst angebracht, kurz Stand und Tragweite der Freizügigkeitsregelung für EG-Arbeitskräfte zu resümieren. Dann wird der Frage nachgegangen, ob durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes mehr Arbeitskräftewanderungen zu erwarten sind und in welchen Bereichen, zum Beispiel den Grenzregionen. Anschließend wird auf Entwicklung, Motive und Probleme der Grenzarbeitnehmerbeschäftigung eingegangen und es werden Analogieüberlegungen zu möglichen Trends bei den östlichen Nachbarländern Tschechische Republik und Polen angestellt.

2 Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der Europäischen Gemeinschaft

Freizügigkeit der Arbeitskräfte bedeutet, in einem anderen EG-Land eine Beschäftigung suchen und unter gleichen Bedingungen wie Inländer ausüben zu können. Sie besteht für die sechs Gründungsländer seit 1968 und gilt inzwischen für alle 12 EG-Staaten. Es wäre mit den Prinzipien eines gemeinsamen Marktes nicht vereinbar gewesen, nur den freien Austausch von Gütern und Kapital, nicht jedoch von Arbeitskräften zuzulassen. Insofern war es von Anfang an erklärtes Ziel der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Hemmnisse abzubauen, die die Wanderungen von Arbeitskräften zwischen den EG-Staaten behindern. Dabei sollte es nicht nur um den Abbau der formalen (gesetzlichen) Hemmnisse gehen, wie Arbeitserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis, sondern möglichst um eine Gleichstellung zwischen allen EG-Bürgern in den Zugangschancen zur Beschäftigung in anderen EG-Ländern. Dementsprechend wurde die Verordnung (EWG) 1612/68, mit der die formale Freizügigkeit der EG-Arbeitnehmer hergestellt wurde, ergänzt durch die Verordnung (EWG) 1408/71, mit der der gleiche soziale Schutz zwischen Inländern und EG-Ausländern festgelegt wurde.

Auch wenn seitdem für EG-Bürger keine Arbeitserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis mehr notwendig war (bzw. letztere mußte erteilt werden), gibt es noch eine Reihe von Hemmnissen, die die Wanderung von Arbeitskräften von einem EG-Land zum anderen behindern. Dazu zählen insbesondere mangelnde Sprachkenntnisse, kulturelle Unterschiede, mangelnde Transparenz über die Arbeitsmöglichkeiten oder Unterschiede in den Bildungsabschlüssen. Außerdem gilt bisher die Freizügigkeitsregelung nicht für die öffentliche Verwaltung. Letzteres versucht die Kommission zu ändern und den Ausschluß nur auf Tätigkeiten im öffentlichen Dienst zu begrenzen, die mit der „Ausübung hoheitlicher Gewalt“ zu tun haben (z. B. Verteidigung, innere Sicherheit). Die großen staatlichen Bereiche wie Bildungswesen, Post und Telekommunikation, Transport und Verkehr sollen in Zukunft auch für EG-Bürger unbeschränkt zugänglich sein.

Bei der gegenseitigen Anerkennung der Bildungsabschlüsse wurde ein erster wichtiger Durchbruch erreicht durch die Annahme der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Ausbildungsdauer erfordern. Diese Richtlinie trat inzwischen in Kraft. Die Vorschläge zur Anerkennung von Abschlüssen mit kürzerer Hochschuldauer oder Schul-

ausbildung auf der Sekundarebene wurde inzwischen vom Ministerrat verabschiedet (Richtlinie 92/52/EWG). Auf der Ebene der mittleren Qualifikation (Facharbeiter, Fachangestellte) sind die Arbeiten des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) zu erwähnen: Es wurden Berufstätigkeiten festgelegt und beschrieben, für die die praktischen beruflichen Anforderungen in allen EG-Staaten in etwa übereinstimmen. Diesen Tätigkeitsprofilen wurden diejenigen nationalen beruflichen Befähigungsnachweise (= berufliche Zeugnisse) zugeordnet, die mindestens das EG-Profil abdecken. Die Zuordnung eines nationalen Abschlusses besagt also, daß der Absolvent mindestens zur Ausübung von Tätigkeiten befähigt ist, die den im EG-Profil beschriebenen beruflichen Anforderungen entsprechen. Die nationalen Ausbildungsinhalte können aber über die Anforderungen des EG-Profiles durchaus hinausgehen. Dies ist z.B. bei den zugeordneten deutschen Berufsabschlüssen weitgehend der Fall. Es soll noch darauf hingewiesen werden, daß sich aus solchen Zuordnungen kein Anspruch auf Beschäftigung ableiten läßt; sie dienen der Transparenz der Bildungsabschlüsse.

3 Mehr Arbeitskräftewanderungen im Europäischen Binnenmarkt?

Als man über die Gewährung der Freizügigkeit in den sechziger Jahren diskutierte, wurde befürchtet, es könne zu einem Überfluten mit italienischen Arbeitskräften kommen. Dies ist nicht eingetreten. Auch der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 ergab keine Wanderungswelle. Dies galt ebenfalls bei der Gewährung der vollen Freizügigkeit für griechische Arbeitnehmer 1987. Ähnliches dürfte für Spanien und Portugal zu erwarten sein, die jetzt ebenfalls die volle Freizügigkeit erhalten.

In der Übersicht 1 ist die Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt. Man ersieht daraus, daß die Beschäftigung von EG-Bürgern zurückgegangen ist und nur in den letzten Jahren geringfügig wieder zugenommen hat, was sicherlich auch mit der guten Konjunkturlage zusammenhängt. Der Zuwachs bei den französischen Arbeitnehmern ist vom Anstieg der Beschäftigung von Einpendlern aus dem Elsaß geprägt.

Arbeitskräftewanderungen hängen stark von den Unterschieden im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und damit von den Verdienstmöglichkeiten sowie der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen ab. Hinzu kommen noch demographische Einflüsse.

Aus der Gegenüberstellung der voraussichtlichen Arbeitskräftenachfrage und dem zu erwartenden Angebot lassen sich keine zusätzlichen Wanderungspotentiale erkennen. Die globalen zukünftigen Arbeitsmarktrends sind in nahezu allen EG-Ländern ähnlich¹. Die Vorhaben der EG-Kommission zur Verbesserung der Freizügigkeit sind zwar ein wichtiger Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarktes, sie werden aber das Mobilitätsverhalten nicht entscheidend beeinflussen. Allerdings werden sie in individuellen Fällen eine wesentliche Erleichterung darstellen. Die gegenseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse führt zwar zu mehr Transparenz, aber nicht notwendigerweise deshalb zu mehr Einstellungen. Die Unternehmen konnten schon bisher EG-Arbeitnehmer ihrer Wahl einstellen - mit oder ohne gegenseitige, d. h. EG-weite Anerkennung. Auch stärkerer Handelsaustausch - wie mit dem Binnenmarktprogramm beabsichtigt-

¹ Siehe Ulrich Walwei, Heinz Werner (Hrsg.): Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 7 ff.

Übersicht 1: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland (West) nach Nationalität 1977–1991 (jeweils zum 30. Juni)

	Ausländische Arbeitnehmer insgesamt	EG-Arbeitnehmer	Franzosen	Briten	Italiener	Belgier	Niederländer
1977	1 888 585	730 368	43 631	25 247	281 224	9 192	42 645
1980	1 996 684	731 961	54 428	34 828	309 226	9 801	40 215
1987	1 588 884	492 126	38 639	32 899	181 699	6 879	26 377
1988	1 624 122	488 450	38 581	35 047	178 035	6 778	25 843
1989	1 689 299	497 303	41 331	36 528	178 933	6 813	26 019
1990	1 782 253	503 458	42 826	38 515	175 148	6 785	25 709
1991	1 898 540	507 765	44 541	40 396	171 809	6 934	25 758
	Luxemburger	Dänen	Iren	Spanier	Portugiesen	Griechen	
1977	1 228	3 065	1 170	100 311	60 168	162 495	
1980	1 418	3 439	2 299	86 547	58 780	132 980	
1987	969	2 407	1 493	64 049	35 802	100 913	
1988	995	2 421	1 707	63 088	37 196	98 759	
1989	983	2 639	1 956	61 555	38 894	101 652	
1990	947	2 786	2 097	61 300	41 897	105 448	
1991	886	2 906	2 318	60 690	46 294	105 233	

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

braucht keineswegs zu mehr Arbeitskräftewanderungen zu führen.

Nach dem bisher Gesagten zeichnet sich ab, daß auch in Zukunft keine zusätzlichen spektakulären Arbeitskräftebewegungen innerhalb des EG-Raumes zu erwarten sein dürften. Allerdings können sich bestimmte Nischen ergeben:

- Bei Fach- und Führungskräften im Management- und im Technikbereich werden stärkere Bewegungen über die Grenzen stattfinden. Diese Entwicklung ist jetzt schon zu beobachten und hängt zusammen mit der Globalisierung und Internationalisierung der Unternehmen².

- In den Grenzregionen bilden sich sog. Euroregionen heraus. Hier können sich verstärkte Grenzpendelwanderungen ergeben, d.h. Wohnort und Arbeitsort liegen in unterschiedlichen Staaten.

- Gegenseitige, zeitlich befristete Austausche im Bildungsbereich und in der betrieblichen Praxis werden zunehmen, ohne daß damit eine dauerhafte Wohnsitzverlagerung verbunden sein muß. Derartige Austausche werden in einer Reihe von Programmen von der Kommission der EG finanziell gefördert.

Im folgenden wollen wir uns mit den Grenzregionen der Bundesrepublik Deutschland, vor allem gegenüber den EG-Ländern, befassen und untersuchen, wie sich die Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern entwickelt hat und welche Motive und Probleme dabei auftraten.

4 Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern 4.1

Definition Grenzarbeitnehmer

Als Grenzarbeitnehmer bezeichnet man Personen, die in einem Land arbeiten, dort den Lohn beziehen und in

einem anderen ihren Wohnsitz haben, zu dem sie in der Regel täglich, mindestens aber einmal in der Woche zurückkehren.

Zwischen der französischen und deutschen Arbeitsverwaltung wurde vereinbart, daß auf deutscher Seite als Grenzraum eine 30-km-Zone entlang der Grenze gilt und auf französischer Seite die gesamte Region Elsaß, einschließlich der darüber hinausgehenden nördlichen französischen Randgebiete. Im deutsch-niederländischen Grenzgebiet gelten als Grenzbereich die Grenzbezirke der Grenzämter der Arbeitsverwaltungen.

Grenzgänger ist nicht, wer von seiner Firma seines Wohnlandes in ein anderes EG-Land entsandt wird, um für diese dort zu arbeiten (z.B. im Bau- und Montagebereich). Er gilt dann als entsandter Arbeitnehmer und unterliegt in der Regel für ein Jahr, höchstens jedoch zwei Jahre lang, weiter den Bestimmungen seines Wohnlandes, sowohl im Bereich der Steuern als auch der Sozialversicherung.

4.2 Gründe zur Arbeitsaufnahme im Grenzgebiet des Nachbarlandes

Erwerbspersonen in den Grenzgebieten reagieren besonders schnell auf Veränderungen im Nachbarland. Manche der Hemmnisse, die bei grenzüberschreitenden Wanderungen eine Rolle spielen, fallen bei Grenzarbeitnehmern weg, bzw. sind geringer: So braucht man z. B. seine gewohnte Umgebung einschließlich Wohnung/Haus nicht zu verlassen. Die Kinder können im nationalen Schulsystem verbleiben. Der eventuell berufstätige Ehepartner kann den bisherigen Arbeitsplatz beibehalten. Sprachprobleme sind vielleicht noch vorhanden, aber weit geringer, da oft die Sprache des Nachbarlandes zumindest verstanden wird.

Der zusammenfassende Bericht im Rahmen der Europäischen Beobachtungstelle für Beschäftigung listet als Motive der Grenzarbeitnehmerbeschäftigung die vier oben genannten Gründe auf, setzt aber an erste Stelle als Grundvoraussetzung zur grenzüberschreitenden Mobilität bessere

² Siehe hierzu Ulrich Walwei, Heinz Werner: Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG – Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen. In: MittAB 1/1992, S. 1 ff.

Verdienstmöglichkeiten im Nachbarland und die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen³.

Umfragen bei Grenzgängern aus dem Elsaß ergaben, daß vor allem finanzielle Vorteile den Ausschlag gaben⁴. Diese bestehen neben dem Verdienst aus günstigeren Regelungen bei der Besteuerung und bei den Sozialabgaben. Von den Grenzpendlern innerhalb der EG wird die Einkommensteuer nach einer Empfehlung der Kommission der EG am Wohnort erhoben. Im Falle der französischen Grenzpendler gelten also die französischen Steuersätze. In Frankreich werden die unteren und mittleren Gehälter niedriger besteuert als in der Bundesrepublik Deutschland. Dafür tritt bei Spitzengehältern eine höhere Progression ein. Weitere Unterschiede ergeben sich bei den Lohnnebenkosten. Der Grenzpendler zahlt die Beiträge zur Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und in die Rentenversicherung am Arbeitsort. Der Vorteil der höheren Löhne in Deutschland wird noch vergrößert durch die niedrigeren Lohnnebenkosten (Arbeitnehmeranteil) im Vergleich zu Frankreich⁵. Im Krankheitsfall kann der französische Arbeitnehmer in Frankreich zum Arzt gehen. Bei Arbeitslosigkeit bezieht er Arbeitslosengeld nach französischen Konditionen auf der Basis des deutschen Gehaltes über die französische Arbeitsverwaltung.

Weitere Unterschiede können sich bei den Familienleistungen wie dem Kindergeld ergeben. Kindergeld wird an die französischen Einpendler vom deutschen Arbeitsamt gewährt. Die Differenz zum höher liegenden französischen Kindergeld wird von Frankreich dazugezahlt.

Daneben, wenn auch in geringerem Umfang, halten die Grenzarbeitnehmer die Arbeitsplätze in der Bundesrepublik Deutschland für sicherer und das Arbeitsumfeld sowie die Arbeitsbedingungen für angenehmer⁶.

Diese Hinweise sollten zeigen, daß sich neben den Unterschieden in den Löhnen auch die Besteuerung, die Regelungen zu den Sozialabgaben und andere Faktoren auf die Attraktivität des grenznahen Nachbarlandes auswirken.

4.3 Größenordnung der Beschäftigung von Grenzpendlern

Von seiten der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine Grenzgängerstatistik, die auf o. g. Definition aufbaut. In der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit werden alle Arbeitnehmer ausgewiesen, die sozialversiche-

rungspflichtig beschäftigt sind. Selbständige, Beamte und geringfügig Beschäftigte sind nicht enthalten. Die Statistik weist zwar auch die Nationalität aus sowie den Beschäftigungsbetrieb und dessen Ort, aber erst ab 1989 auch den Wohnort des Beschäftigten. Ist zum Beispiel ein französischer Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig in einer Grenzregion der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt, dann kann man aus der Beschäftigtenstatistik allein noch nicht ersehen, ob er seinen Wohnsitz in Frankreich hat oder in Deutschland. Es ist jedoch davon auszugehen, daß der größte Teil der in den Grenzregionen beschäftigten französischen Arbeitnehmer noch seinen Wohnsitz in Frankreich beibehält. Dies ergibt sich aus Vorteilen der Besteuerung, der Verfügbarkeit des Wohnraumes und des Schulbesuches der Kinder in Frankreich.

Wie bereits erwähnt, wird ab 1989 der Wohnort der Beschäftigten erhoben. Bei den Fällen, in denen keine Angabe zum Wohnort gemacht wird, ist zu unterstellen, daß es sich um Grenzarbeitnehmer handelt, die also in Frankreich wohnen. Die Übersicht 3 zeigt die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Anrainerländer in den jeweils benachbarten deutschen Grenzarrbeitsamtsbezirken, für die keine Angabe zu ihrem Wohnort gemacht wurde.

Die Zahl der französischen Arbeitnehmer, die als Grenzgänger in den Nachbarländern arbeiten, ist bekannt, da sie bei der französischen Sozialversicherung gemeldet sein müssen. Für 1990 wird ihre Zahl im Jahresdurchschnitt mit 22 700 angegeben⁷. Die entsprechenden Angaben aus der Volkszählung 1990 betragen 24 800, kommen also den Sozialversicherungszahlen sehr nahe. Insgesamt werden für 1990 die französischen Auspendler aus Frankreich nach Deutschland mit 39 970 mitgeteilt (Volkszählung 1990: Elsaß 24 799, Lothringen 15 171)⁸. Die entsprechende Zahl aus der deutschen Beschäftigtenstatistik für das Jahr 1990 beläuft sich für die Grenzarrbeitsämter auf 25 639. Die Differenz zwischen beiden Zahlen kommt wahrscheinlich dadurch zustande, daß die Angaben aus der deutschen Beschäftigtenstatistik sich nur auf die Grenzarrbeitsämter beziehen, die französische Volkszählung aber alle französischen Auspendler umfaßt. Wenn auch die Angaben aus unterschiedlichen statistischen Quellen stammen und damit die erfaßten Personenkreise nicht genau deckungsgleich sind, wird deutlich, daß der weit überwiegende Teil der in den Grenzarrbeitsamtsbezirken sozialversicherungspflichtig beschäftigten Franzosen Grenzarbeitnehmer sind. Anzumerken bleibt noch, daß in diesen Zahlen nicht die Beschäftigten von französischen Zeitarbeitsfirmen enthalten sind, die ihre Mitarbeiter an deutsche Firmen ausleihen. Diese grenzüberschreitende Leiharbeit ist im Grenzgebiet zu Frankreich stark im Ansteigen begriffen. Dies unter anderem auch deshalb, weil französische Zeitarbeitsfirmen weniger reglementiert und kontrolliert sind als deutsche. 1990 wurden im Elsaß etwa 30 000 Zeitarbeitsverträge für französische Arbeitnehmer in deutschen Betrieben im Grenzgebiet geschlossen. Allerdings ist die Vertragsdauer in der Regel sehr kurz: 90% überschreiten nicht 6 Wochen⁹.

In der Bundesrepublik Deutschland dürften zur Zeit etwa 35 000 bis 40 000 EG-Arbeitnehmer als Grenzgänger beschäftigt sein. Die größte Gruppe stellen dabei die Franzosen, gefolgt in weitem Abstand von den Niederländern (ca. 12 000). Die übrigen Nationalitäten spielen eine untergeordnete Rolle: Belgier ca. 2000, Dänen ca. 600. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß es im Grenz-

³ ECOTEC: Mobility of cross-border workers, Birmingham 1992, S. 2.

⁴ Georg Rothe: Freizügigkeit am Oberrhein: Ausschöpfung, Erfahrungen, Perspektiven – Feldstudie zum Arbeits- und Berufsbildungsmarkt in der Grenzregion Deutschland – Frankreich – Schweiz an der Schwelle zum Gemeinsamen Markt. Unveröffentlichtes Manuskript 1991, S. 61 ff.

⁵ In der Verbandszeitschrift des elsässischen Baugewerbes sind für einen Bauarbeiter die zu berücksichtigenden Sachverhalte detailliert aufgeschlüsselt („Le Lien“ Nr. 83/1991, S. 3 – 12). Danach erzielt ein in Deutschland arbeitender französischer Grenzpendler ein um 20 – 25% höheres Nettoeinkommen als in Frankreich. Davon ist etwa die Hälfte auf die Besserstellung bei den Sozialversicherungsbeiträgen zurückzuführen. Weiterhin erzielt nach dieser Rechnung der französische Grenzarbeitnehmer ein um etwa 14% höheres Einkommen als sein deutscher Kollege. Er erhält damit einen „Grenzarbeitnehmerbonus“. Zieht man noch die Unterschiede in den Kosten der Lebenshaltung in Betracht, liegt der finanzielle Vorteil für den französischen Grenzpendler noch über den o. g. 25%.

⁶ Rothe a. a. O., S. 62.

⁷ Nach Angaben der ANPE. Die Zahlen für die anderen Jahre betragen im Jahresdurchschnitt 23 900 (Durchschnitt erste zwei Quartale 1991), 22 700 (1990), 20 200 (1989), 18 200 (1988), 18 300 (1987), 17 200 (1986), 16 400 (1985), 15 800 (1984), 15 600 (1983).

⁸ Alain Le Pluart: La mobilité des travailleurs frontaliers français, Etude réalisée pour le compte de l'Observatoire Européen de l'Emploi, Strasbourg 1991, S. 32.

⁹ Alain Le Pluart, a. a. O. S. 52.

Übersicht 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Anrainerländer in den jeweils benachbarten deutschen Grenzarrbeitsamtsbezirken* – jeweils 30. 6. 1980–1991; in Klammern: Index 1980 = 100

Land	EG-Anrainerländer			Schweiz	Österreich	Tschechoslowakei
	Insgesamt	darunter Niederlande	darunter Frankreich			
1980	50 343 (100,0)	17 917 (100,0)	29 120 (100,0)	804 (100,0)	19 373 (100,0)	
1987	36 716 (72,9)	11 600 (64,7)	22 533 (77,4)	656 (81,6)	17 424 (89,9)	
1988	36 239 (72,0)	11 305 (63,1)	22 344 (76,7)	645 (80,2)	18 222 (94,1)	
1989	37 957 (75,4)	11 167 (62,3)	24 254 (83,3)	627 (78,0)	19 065 (98,4)	272
1990	39 125 (77,7)	11 000 (61,4)	25 639 (88,0)	659 (82,0)	19 828 (102,3)	430
1991	41 042 (81,5)	11 159 (62,3)	27 234 (93,5)	684 (85,1)	20 867 (107,7)	5 747

* in Deutschland wohnhafte Arbeitnehmer und Grenzarrbeitnehmer

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen

gebiet zu Österreich ebenfalls eine erhebliche Beschäftigung von Grenzarrbeitnehmern gibt. Die Übersicht 2 zeigt die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Anrainerländer in den jeweils benachbarten deutschen Grenzarrbeitsamtsbezirken (in Deutschland wohnhafte Arbeitnehmer und Grenzarrbeitnehmer) zwischen 1980 und 1991.

Die Beschäftigung von deutschen Grenzarrbeitnehmern in den Nachbarstaaten spielt i.d.R. eine untergeordnete Rolle. Eine Ausnahme bildet die Schweiz und in gewissem Umfang Dänemark und Luxemburg: Etwa 38 000 deutsche Arbeitnehmer pendeln in die Schweiz, 3 700 nach Luxemburg. Es gibt dort keine Sprachprobleme und die Nettolöhne sind im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland höher. Das Arrbeitsamt Flensburg verzeichnet rund 2 500 Pendler nach Dänemark. Nur ca. 600 Dänen arbeiten in grenznahen deutschen Regionen. Die Volkszählung 1987 ergab, daß aus Baden-Württemberg 1 096 Deutsche beruflich nach Frankreich auspendeln. Ansonsten ist das Lohnniveau i. d. R. in Deutschland attraktiver. Verschiedentlich wird berichtet, daß deutsche Arbeitnehmer wegen der niedrigeren Immobilienpreise in Frankreich und Belgien dort ihren Wohnsitz nehmen, aber weiterhin in Deutschland arbeiten. Ihre Zahl ist noch gering, aber im Steigen begriffen. Im Elsaß gibt es z.B. bereits ca. 2000 deutsche Arbeitnehmer, die dort ihren Wohnsitz haben und in Deutschland arbeiten¹⁰.

Wie bereits eingangs erwähnt, sind solche Beschäftigungstrends vor allem unter dem Aspekt des Zusammenwachsens im Gemeinsamen Markt wichtig. Es ist zu vermuten, daß in den Grenzregionen die Staatsgrenzen zunehmend ihren trennenden Charakter verlieren und Investitionen und Arrbeitskräfte sich stärker über die Grenzen bewegen, da Hemmnisse abgebaut wurden. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland kann dies für die letzten Jahre mit gewissen Einschränkungen auch beobachtet werden, vor

allem gegenüber Frankreich (siehe Übersicht 2). Bei den Niederländern und Belgiern dagegen ist die Zahl der Grenzarrbeitnehmer gesunken. Auch im Falle Frankreichs ist darauf hinzuweisen, daß die Grenzpendlerbeschäftigung schon einmal erheblich höher war, in den frühen achtziger Jahren zurückging und in den letzten Jahren wieder kontinuierlich angestiegen ist.

Grenzarrbeitnehmer sind in der Regel nur in ganz bestimmten Beschäftigungskategorien tätig, die die Nachfrage in der Grenzregion widerspiegeln. Die Grenzgänger aus dem Elsaß sind zum Beispiel zum wesentlichen Teil im produzierenden Gewerbe tätig, weniger in den Dienstleistungen¹¹. Diese Aufteilung weicht stark von der Beschäftigtenverteilung in der badischen Wirtschaft ab, wo weniger als die Hälfte im verarbeitenden Gewerbe tätig sind. Insoweit dürften die aufgezeigten Schwankungen in hohem Maße auch konjunkturell bedingt sein.

4.4 Probleme der Beschäftigung von Grenzpendlern

Größere Bewegungen von Grenzpendlern gibt es, wo erhebliche wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Grenzregionen bestehen. Die in diesem Fall gezahlten höheren Löhne in der benachbarten Grenzregion wirken als Anreiz. Es bestehen jedoch immer noch beachtliche Barrieren. Zwischen den EG-Grenzregionen gibt es zwar keine formalen Hemmnisse mehr, wie Arrbeiterlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis, aber Sprachbarrieren, Unterschiede in den arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen und andersartige Kompetenzen und Zuständigkeiten der nationalen Behörden erschweren die Transparenz. Information und Kooperation zwischen den Grenzregionen könnten derartige Defizite verringern helfen¹².

4.4.1 Berufliche Bildung, Ausbildung und Berufsberatung

Ausbildungssysteme sind in den einzelnen Nationalstaaten traditionell-historisch gewachsen und sind deshalb von Land zu Land unterschiedlich. So definieren die einzelnen Staaten der Gemeinschaft berufliche Bildung verschieden. Dies wird zum Beispiel bei einem Vergleich Frankreich-Deutschland deutlich. In Frankreich ist die berufliche Bildung auf nahezu allen Stufen in das staatliche Bildungssystem integriert. In der Bundesrepublik Deutschland stehen nebeneinander die berufliche Bildung, insbesondere die sogenannte duale Berufsbildung gemäß Berufsbildungsgesetz in der Zuständigkeit der Wirtschaft und die berufliche Bildung, vor allem in Berufen des Gesundheitswesens und des technisch-naturwissenschaftlichen Bereichs, in Zuständigkeit der Kultusministerien (Fachschulen, Berufsfachschulen).

¹⁰ Alain Le Pluart a. a. O. S. 41 und 82; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Oktober 1992, S. 39.

¹¹ Alain Le Pluart, a. a. O. S. 4.

¹² Dazu tragen u. a. auch die vielfältigen Bemühungen der EG-Kommission bei. Es war von Anfang an das Ziel der Kommission der EG, Hindernisse abzubauen. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle Bemühungen seit der Etablierung der Freizügigkeit aufzulisten. Die wichtigsten sind die Anerkennung von Qualifikationen, Austauschprogramme der verschiedensten Art, Sprachförderprogramme und die Bemühungen um gemeinschaftsweite Standards im Rahmen der Sozialcharta. Siehe hierzu: Friedrich Buttler, Ulrich Walwei, Heinz Werner (Hrsg.): Arrbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arrbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, und Ulrich Walwei, Heinz Werner (Hrsg.): Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arrbeitsmarktes, Beiträge zur Arrbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991.

Diese Unterschiede in den Bildungssystemen machen es schwer, die Qualifikation von Grenzarbeitnehmern richtig zu erfassen. Aus Umfragen bei deutschen Betrieben geht hervor, daß z. B. über die Hälfte der französischen Grenzarbeitnehmer in die Kategorie „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ eingestuft werden. Vergleicht man die Bildungsstatistik der Region Elsaß, dann liegt dort der Anteil „ohne Ausbildung“ nur bei 25%¹³. Von französischer Seite wird betont, daß nach Deutschland die besser Qualifizierten (auf der mittleren Qualifikationsebene) auspendeln. Der Prozentsatz der Unqualifizierten müßte also noch unter 25% liegen. Aus diesem Vergleich kann geschlossen werden, daß die französischen Grenzgänger in den deutschen Betrieben unter ihrem bildungsmäßigen Qualifikationsniveau arbeiten. Dies scheint die französischen Grenzgänger aber nicht zu stören, da dies durch andere Vorteile, insbesondere höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen aufgewogen wird¹⁴.

Aus dem vorstehenden Beispiel wird deutlich, daß ein Informations- und Beratungsbedarf zu den Bildungsabschlüssen im Nachbarland besteht.

Der Vollständigkeit halber soll noch erwähnt werden, daß Bildungswanderungen, d.h. Wohnung in einem Land und Ausbildung in einem anderen, z. Zt. keine Rolle spielen. Berichtet wurde vereinzelt, daß Jugendliche aus dem Elsaß in deutschen Betrieben einen Beruf im Rahmen des dualen Systems erlernen.

Gewisse Probleme können sich ergeben bei Qualifizierungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Der Geltungsbereich des AFG ist auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Qualifizierungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung), die durch das AFG gefördert werden könnten, dürfen nicht im benachbarten EG-Land durchgeführt werden. Wird ein französischer Grenzarbeitnehmer z.B. arbeitslos, dann könnte er nur in einer Maßnahme in Frankreich gefördert werden.

4.4.2 Sozialer Schutz

Hier ergeben sich die größten Unsicherheiten für Grenzarbeitnehmer. Ähnlich wie das Bildungssystem sind auch die Systeme der sozialen Sicherheit traditionell-historisch gewachsen und deshalb vielfältig und unterschiedlich. Es würde Gegenstand einer eigenen Untersuchung sein, alle Unterschiede aufzulisten und zu bewerten. Im folgenden wird deshalb ein Problemaufriß gegeben.

Unterschiedlicher sozialer Schutz bei der Beschäftigung in einem anderen Land kann zu Benachteiligungen der Grenzarbeitnehmer führen. Mangelnde Transparenz beim sozialen Schutz stellt ein Mobilitätshemmnis dar. Da auf absehbare Zeit keine Vereinheitlichung der Sozialgesetzgebung zu erwarten sein wird, ja auch nicht unbedingt erstrebenswert ist, werden die Unterschiede weiterbestehen. Deshalb besteht die Notwendigkeit, den potentiellen Grenzarbeitnehmer über die Versicherungssysteme zu informieren, um ihm Nachteile zu ersparen.

Krankenversicherung

Hier ergibt sich die Frage, welche Krankenversicherung in welchem Land in Anspruch genommen werden kann.

Finanzierung und Leistungen im Krankheitsfall sind gegenüberzustellen. In der Regel wird die Krankenversicherung über Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. In Dänemark erfolgt die Krankenversicherung aus Steuermitteln.

Beiträge in die Krankenversicherung werden in der Regel im Beschäftigungsland geleistet. Man erkrankt aber meist im Wohnland. Die Frage ist nun, welche Leistungen man in Anspruch nehmen kann. Im Falle der französischen Grenzgänger in Deutschland ist dies so geregelt, daß sie eine Wahlmöglichkeit zwischen der deutschen und französischen Krankenversicherung haben. Dies gilt auch für die Familienangehörigen. Nachteile entstehen dem Grenzpendler in diesem Fall also nicht, sofern er über die für ihn günstigste Alternative informiert ist. Eine derartige Wahlmöglichkeit besteht auch für die niederländischen Grenzarbeitnehmer, nicht jedoch für deren Familienangehörige. Diese haben nur Anspruch auf die Versorgung in den Niederlanden nach den Normen dieses Wohnlandes, aber zu Lasten des Arbeitslandes (Deutschland). Auf jeden Fall besteht ein Informationsbedarf über die jeweiligen Krankenversicherungssysteme.

Arbeitslosenversicherung

Auch hier spielen wieder Art und Höhe der Finanzierung und Leistungen eine Rolle. In der Bundesrepublik Deutschland werden Beiträge in die Arbeitslosenversicherung zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geleistet. In Frankreich z.B. ist der Arbeitgeberanteil höher. Die getroffenen Abmachungen sehen vor, daß der Grenzarbeitnehmer Leistungen nach französischem Recht auf der Basis des deutschen Gehaltes und der Länge des Beschäftigungsverhältnisses erhalten kann. Benachteiligungen entstehen in diesem Fall dem Grenzarbeitnehmer nicht.

Probleme ergeben sich aber, wenn der arbeitslose französische Grenzarbeitnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, z. B. in Form einer Qualifizierungsmaßnahme (Fortbildung, Umschulung) teilnehmen will: Der Geltungsbereich des AFG erstreckt sich nur auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Rentensystem

Hier ergeben sich naturgemäß große Unterschiede in Art und Leistungen. In der Bundesrepublik Deutschland ist der Arbeitnehmer versicherungspflichtig. Die Rentenversicherung ist ein Teil der Sozialversicherung, Träger sind die Versicherungsanstalten. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Arbeitnehmer anzumelden und die Beiträge abzuführen. Die Beitragshöhe ist bis zu einer Obergrenze proportional dem Einkommen. Die Beiträge werden zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer erbracht. Die Rente hängt ab erstens von der Dauer der Beitragszahlung und zweitens von der Höhe des Einkommens (darauf beruhen proportional die Beitragszahlungen). Eine Rente erhält man, wenn man mindestens eine fünfjährige Versicherungszeit nachweisen kann.

In Dänemark z. B. wird die Rente über Steuern finanziert. Das Recht auf Rente sowie dessen Höhe hängen nicht vom früheren Einkommen ab, sondern von der Wohnzeit in Dänemark und, für Leistungen, die über bestimmte Grundbeträge hinausgehen, auch von der Bedürftigkeit. Neben dieser Grundrente gibt es noch eine zusätzliche Rentenversicherung der Tarifpartner, um die relativ nied-

¹³ Rothe, a. a. O., S. 76.

¹⁴ INSEE – D. R. Alsace: Recensement de la population 1990: Le niveau de formation des frontaliers, Strasbourg 1992. Alain Le Pluart, a. a. O. S. 83 und 74.

rige Grundrente aufzustocken. Jeder Arbeitnehmer, der mindestens 10 Wochenstunden arbeitet, zahlt hier ein. Diese Zusatzrente hängt von der Höhe der eingezahlten Beiträge ab.

Bei Grenzgängern zwischen Deutschland und Dänemark wird sich die Rente aus den Anteilen der Versicherungen der beiden Länder zusammensetzen, in denen gearbeitet wurde. Der Rentenanspruch, erworben im jeweiligen Beschäftigungsland, entspricht der Höhe des Beitrages bzw. der dortigen Tätigkeitsdauer. Um einen Anspruch mit zu begründen, muß die Beschäftigung allerdings mindestens 1 Jahr gedauert haben.

In Frankreich werden entsprechend der Höhe des Lohnes Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt. Eine volle Rente erhält, wer bis zum sechzigsten Lebensjahr 150 beitragspflichtige Quartale nachweisen kann. Ansonsten wird anteilmäßig Rente gezahlt. Im anderen Land „erworbene“, d.h. gearbeitete Quartale werden angerechnet. Anders als bei der deutschen Rentenversicherung genügt bereits ein sozialversicherungspflichtiges Quartal für einen entsprechenden Mindestanspruch (in Deutschland mindestens fünf Jahre).

In den Niederlanden zahlen alle Arbeitnehmer einen bestimmten Anteil ihres Lohnes in die Rentenversicherung. Daraus wird bei Erreichen des 65. Lebensjahres eine Pauschalrente gezahlt, die unabhängig ist von der Höhe der eingezahlten Beiträge und nur abhängt von der Dauer der Beitragszahlungen und dem Familienstand. Daneben gibt es in den Niederlanden für Arbeitnehmer noch eine Vielzahl von Betriebsrenten, die die o. g. „Basisrente“ aufstocken.

Aus dieser kurzen Übersicht der Rentenversicherungssysteme in den drei beschriebenen angrenzenden EG-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland wird ersichtlich, daß in der Regel keine generellen gravierenden Benachteiligungen vorliegen. Die jeweils erworbenen Ansprüche in den anderen EG-Ländern können anteilmäßig geltend gemacht werden. Probleme können sich aber im Detail ergeben: unterschiedliche Beschäftigungsdauern für den Mindestrentenanspruch, unterschiedliche Altersgrenzen, Möglichkeiten der Frühverrentung, Berücksichtigung von unverheiratet zusammenlebenden Partnern usw.

Steuerliche Behandlung

Französische Grenzarbeitnehmer, die in Deutschland beschäftigt sind, werden nach französischem Recht veranlagt. Dies hat für sie den Vorteil, weniger Steuern zu zahlen, denn in Frankreich ist für ihr erzieltetes Einkommen die direkte Besteuerung i. d. R. niedriger als in Deutschland. Grenzgänger aus den Niederlanden und Dänemark sind hinsichtlich ihres Arbeitseinkommens in Deutschland steuerpflichtig.

4.5 Kooperation

Kooperation zwischen Grenzregionen bestand vor 1980 eher in der Lösung von Straßen- und Verkehrsproblemen sowie Steuer- und Sozialabkommen. Inzwischen bestehen eine Reihe von regelmäßigen Kontakten, auch zwischen den Arbeitsverwaltungen. Diese haben das Ziel, zu beraten und Arbeitskräfte in offene Stellen zu vermitteln.

Grenzüberschreitende Kooperation wurde als Notwendigkeit erkannt und es wurden Informationsaustausche und gemeinsame Besprechungen durchgeführt. Die Intensität

derartiger Aktivitäten hing ursprünglich stark von der Initiative einzelner und der Einstellung der Vorgesetzten in den Grenzarbeitsämtern ab. Inzwischen bestehen vielfach regelmäßige Kontakte und formale Vereinbarungen. Am intensivsten scheint die Zusammenarbeit zwischen der deutschen und der französischen Arbeitsverwaltung zu sein. Der Bericht über das deutsch-französische Grenzseminar vom 27. und 28. Nov. 1990 in Freiburg listet folgende Aktivitäten auf: Regelmäßige Beratungstage für potentielle Grenzgänger, Installation von Minitel-Geräten (Teletex, in Frankreich weit verbreitet), gemeinsame Außendienste, gegenseitige Besuche, Besprechungen bei drohenden Entlassungen, Besuche von französischen Schulklassen beim Berufsinformationszentrum des Arbeitsamtes, Hospitation französischer Berufsschullehrer für ein Jahr an deutschen Berufsschulen; in den Grenzarbeitsämtern gibt es teilweise französische Ecken, in denen sich deutsche Schüler über den französischen Arbeitsmarkt informieren können. Eine Broschüre für Grenzgänger, die die unterschiedlichen Sozialsysteme darstellt, ist in Vorbereitung.

Die Zusammenarbeit zwischen der französischen und der deutschen Arbeitsverwaltung wurde inzwischen intensiviert und mit einem „Vertrag über die Zusammenarbeit“ auf eine formale Basis gestellt. Der Vertrag legt Austausch von Informationen zum Arbeitsmarkt, zu Steuer- und Sozialbestimmungen und Ausbildungsmaßnahmen fest.

Das Protokoll zum Erfahrungsaustausch am 12. – 13. März 1991 über grenzüberschreitende Aktivitäten der deutschen Arbeitsverwaltung im Bereich der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung listet als Diskussionspunkte auf:

- (1) Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) können bisher nur in dessen Geltungsbereich, d.h. auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden. Arbeitslose EG-Grenzarbeitnehmer können demnach nicht in Maßnahmen ihres Wohnlandes mit Mitteln des AFG gefördert werden. In Deutschland auch nur dann, wenn sie anschließend eine Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland anstreben;
- (2) Benennung von Auskunftsstellen/-personen zum Sozial- und Steuerrecht;
- (3) Probleme beim EDV-gestützten Austausch von Stellenangeboten und -gesuchen (JET);
- (4) Grenzaustausch, Grenzseminare, Sprachförderung;
- (5) Zusammenarbeit in der Euregio.

Im Rahmen der Reform des europäischen Systems zum Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen (SEDOC) wird von der EG-Kommission die Einrichtung von sog. Euroschaltern in den Grenzregionen der Gemeinschaft gefördert. Neben der eigentlichen Beratungsfunktion werden unter dem gemeinsamen Dach des Euroschalters auch alle Entwicklungen und Problembereiche beobachtet und erörtert, die sich im Rahmen grenzüberschreitender Aktivitäten ergeben. Dieses umfangreiche und vielfältige Aufgabengebiet setzt die Beteiligung verschiedener Akteure in der Region voraus. Im Vordergrund werden allerdings Fragen des Arbeitsmarktes, und in diesem Zusammenhang Informationen über Stellenangebote, Arbeitskräfteangebot sowie die Durchführung von beruflichen Bildungsmaßnahmen stehen. Die EG-Kommission fördert den Aufbau der Euroschalter, indem sie die Trägerinstitutionen finanziell unterstützt.

Übersicht 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Anrainerländer in den jeweils benachbarten deutschen Grenzarrbeitsamtsbezirken, die keinen Wohnort in Deutschland angaben – jeweils 30. 6. 1989–1991

Land \ Jahr	EG-Anrainerländer			Schweiz	Österreich	Tschecho-slowakei	Polen
	Insgesamt	darunter Niederlande	darunter Frankreich				
1989	25 420	4 862	19 328	131	8 470	8	108
1990	26 821	4 926	20 666	123	8 926	6	73
1991	29 207	5 277	22 523	128	9 730	3 696	99

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

5 Abschließende Bemerkungen

Bisher wurde in der Wanderungsforschung den Grenzarbeitnehmern wenig Beachtung geschenkt, obwohl ihre Zahl erhebliche Größenordnungen erreicht. In der Bundesrepublik Deutschland dürften 45 - 50 000 Grenzpendler beschäftigt sein, davon der größte Teil aus Frankreich. Folgerungen aus der Gesamtzahl ausländischer Beschäftigter von bestimmten Nationalitäten kann z. B. leicht zu falschen Schlüssen führen. Bezüglich der französischen Arbeitnehmer in Deutschland ist z. B. zu berücksichtigen, daß über die Hälfte von ihnen als Grenzarbeitnehmer tätig sind und damit eigene Charakteristiken aufweisen im Vergleich zu den „traditionellen Wanderarbeitnehmern“, die im gleichen Land wohnen und arbeiten. Im EG-Raum wurde für 1987/88 die Zahl der Grenzarbeitnehmer auf etwa 120 000 geschätzt¹⁵.

Von besonderem Interesse erscheint die Analyse der Grenzarbeitnehmerströme unter zwei Gesichtspunkten:

(1) Einmal entsteht die Frage, ob sich im europäischen Integrationsprozeß in den Grenzgebieten zwischen den EG-Ländern sog. Euroregionen entwickeln, in denen die Staatsgrenzen zunehmend den trennenden Charakter verlieren und es üblich wird, in einem Staat zu wohnen und in einem anderen zu arbeiten. Dadurch bekommen manche Grenzregionen eine Vorreiterrolle im europäischen Integrationsprozeß in Richtung zu einem europäischen

Arbeitsmarkt. Für die westlichen Grenzregionen Deutschlands kann dies zu einem gewissen Grad bejaht werden.

(2) Zum zweiten erlauben Entwicklung und Motive der Grenzarbeitnehmerbeschäftigung Rückschlüsse auf den Einpendeldruck aus den östlichen Nachbarländern. Alle Analysen zeigen, daß die Hauptmotive der Arbeitskräfte-Wanderungen besserer Verdienst und die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen sind. In der Grenzregion zur Tschechischen Republik ist das Lohngefälle zwischen Deutschland und diesem Land derartig groß, daß dort ein erheblicher Druck zu erwarten ist. Dieser schlägt sich inzwischen bereits in Zahlen nieder. 1991 stieg die Beschäftigung von tschechoslowakischen Grenzarbeitnehmern sprunghaft an (Übersicht 3). 1990 wurden 13 000 Arbeitserlaubnisse für Grenzarbeitnehmer erteilt, nach vernachlässigbaren Zahlen vorher. In der Grenzregion zu Polen ist z. Zt. noch wenig über polnische Grenzarbeitnehmer bekannt. Das Lohngefälle zwischen beiden Ländern dürfte wohl ebenfalls groß sein, es wird aber auf deutscher Seite wegen der herrschenden hohen Arbeitslosigkeit an Arbeitsplätzen mangeln.

Die Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern ist auch eine Möglichkeit, den Kräftebedarf in der Grenzregion zu befriedigen, den Wanderungsdruck zu mildern, diesen auch zu legalisieren und in gewissem Umfang Interessen der Beschäftigter und der Arbeitnehmer in Einklang zu bringen, ohne daß die sonstigen negativen Begleiterscheinungen und sozialen Kosten der traditionellen Zuwanderung auftreten (Familie, Schule, Wohnung, Integrationsmaßnahmen).

¹⁵ ECOTEC: a. a. O. S. 1.