



Un programme de l'UNION EUROPEENNE
cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER)
Ein Programm der EUROPÄISCHEN UNION
kofinanziert vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)



Endbericht

Wirkungsbewertung des Programms Interreg Oberrhein (2014-2020)

Spezifisches Ziel 10: Zunahme der grenzüberschreitenden Beschäftigung am Oberrhein

*Axen Victoria, Delignon Laure, Michel Thibault
Januar 2022*

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

Einführung

Die Situation bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung am Oberrhein ist relativ typisch für einen grenzüberschreitenden Raum. Einerseits gibt es in einigen Branchen einen Fachkräftemangel und andererseits ist eine besonders hohe Arbeitslosenquote in bestimmten Bevölkerungsgruppen zu konstatieren. Bestimmte Wirtschaftszweige sind auf beiden Seiten des Rheins mit einem Arbeitskräftemangel konfrontiert, weshalb sich Angebot und Nachfrage nicht etwa ausgleichen, sondern in den Ländern vielmehr eine Konkurrenzsituation um die Arbeitskräfte entsteht.

Um sich dieser Problematik anzunehmen, zielt das Programm Interreg Oberrhein darauf ab, die Situation bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung in diesem Raum zu verbessern. Mit der Wirkungsanalyse werden wir feststellen können, ob das Programm zum Erreichen dieser Ziele beigetragen hat.

Im Rahmen dieser Analyse haben wir zunächst die Dokumente herangezogen, in denen die Aktivitäten der sieben zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts abgeschlossenen Interreg-Projekte¹ für dieses spezifische Ziel zusammengefasst werden. Konkret handelte es sich bei diesen Dokumenten um die jeweiligen Förderanträge sowie die Zwischen- und Abschlussberichte. In einem zweiten Schritt haben wir die Dokumentenanalyse durch Interviews ergänzt. Die Phase der Interviews war zweigeteilt: Zum einen haben wir Gespräche mit den Projektträgern aller sieben Projekte des SZ 10 geführt, bei denen wir von ihnen ein Feedback zu ihren Erfahrungen als Projektträger erhalten konnten. Um einen umfassenderen und detaillierteren Überblick über die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu erhalten, haben wir dann parallel dazu neun Interviews mit institutionellen Akteuren geführt, deren Tätigkeitsbereich in den Rahmen des SZ 10 fällt.

Für die Analyse haben wir alle bei den Interviews und der Dokumentenanalyse erhaltenen Informationen verschiedenen Kategorien zugeordnet, um die Faktoren zu identifizieren, die auf alle oder einige Projekte zutreffen. Anschließend haben wir diese Faktoren entsprechend ihrer Art (programminterne bzw. -externe Faktoren) und ihrer Wirkung (positiver Beitrag bzw. einschränkende Wirkung) eingestuft. Dann haben wir in einem ersten Schritt die programminternen Faktoren erfasst, die zum Erreichen der Ziele des Ergebnisindikators beigetragen haben, sowie die programminternen Faktoren, die gegebenenfalls ein Hindernis für das Erreichen der Ziele dargestellt haben. Anschließend haben wir uns mit den programmexternen Faktoren beschäftigt, die sich gegebenenfalls auf das Erreichen des Ergebnisindikators positiv ausgewirkt haben, und schließlich mit den programmexternen Faktoren, die beim Erreichen des Ziels (I) eine einschränkende Wirkung hatten.

In einem zweiten Schritt haben wir die übrigen, nicht vom Indikator des Spezifischen Ziels 10 vorgesehenen Wirkungen sowie die programminternen und -externen Faktoren aufgeführt, die eine Rolle bei der Entfaltung dieser Wirkungen gespielt haben (II).

¹ Projekte der Förderperiode 2014-2020, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts (Januar 2021) abgeschlossen waren.

I. Analyse der Wirkung des Programms im Hinblick auf den Ergebnisindikator: Zahl der Grenzgänger

❖ Inwieweit hat das Programm dazu beigetragen, die Zahl der Grenzgänger zu erhöhen?

Zur Erinnerung: Im Jahr 2015 wurden 93 972 Grenzgänger erfasst, 2018 waren es 96 735.

Eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Beschäftigungsfähigkeit durch die Einführung grundlegender Maßnahmen

Mit dem Programm konnten Initiativen unterstützt werden, die dazu beigetragen haben, die Grundlagen dafür zu erarbeiten, dass eine Erhöhung der Zahl der Grenzgänger möglich wird. Die besagten Initiativen betrafen insbesondere Folgendes:

- das Erlernen von Fremdsprachen,
- die Anerkennung von Abschlüssen über die Grenzen hinweg, indem versucht wird, eine Übereinstimmung bei der Konzeption von französischen und deutschen Ausbildungsgängen zu erreichen, und zwar im Rahmen einer besser harmonisierten Mitwirkung der Behörden,
- die Vernetzung der Akteure des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes,
- die Sensibilisierung der potenziellen Arbeitnehmer/-innen für die Möglichkeiten einer Beschäftigung auf der anderen Seite der Grenze.

Diese grundlegenden Maßnahmen eröffnen einen besseren Zugang zur grenzüberschreitenden Beschäftigung, da mehr Erwerbstätige über die Möglichkeiten einer beruflichen Weiterentwicklung im Ausland informiert oder sogar darauf vorbereitet werden.

Vor diesem Hintergrund ist ein gewisser Anstieg bei den verschiedenen Outputindikatoren festzustellen, für die folgenden ungefähren Angaben für 2014-2020 gemacht werden können:

- 207 unterstützte Unternehmen,
- 757 Teilnehmer an grenzübergreifenden Mobilitätsinitiativen,
- 3 277 Teilnehmer an gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsprogrammen zur grenzüberschreitenden Förderung von Jugendbeschäftigung, Bildungsangeboten und Berufs- und Hochschulbildung und
- 14 neugeschaffene Angebote der Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Diese Zahlen lassen Rückschlüsse auf eine direkte Wirkung des Interreg-Programms auf Hebel zu, die die grenzüberschreitende Beschäftigung beeinflussen. Mit ihnen können wir jedoch nicht die genaue Zahl der Grenzgänger ermitteln, die es nur aufgrund des Programms gibt. Das Programm ist ganz generell einer der Faktoren, die zwischen 2015 und 2018 zu einer Erhöhung der Zahl der Grenzgänger geführt haben, wenn auch nicht unbedingt der einzige.

Die Intervention des Programms geht einher mit den Maßnahmen der anderen existierenden Instrumente (z. B. die Branchennetzwerke, die Arbeitsvermittlungen in den jeweiligen Ländern, die Servicestelle für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung, InfoBest, Eures-T, Eurodistrikte, ...). Außerdem kommen konjunkturelle Entwicklungen hinzu, die mit anderen

Faktoren zusammenhängen. Diese Vielzahl an möglichen Faktoren erschwert es, die Erhöhung der Zahl der Grenzgänger allein durch das Interreg-Programm genau zu quantifizieren.

Die Mobilität der Erwerbstätigen als langfristiges Ziel

Die Zahl der Erwerbstätigen, die direkt an Projekten des SZ 10 beteiligt sind, ist sehr gering. Bei den Teilnehmern handelt es sich vielmehr um potenzielle künftige Grenzgänger. Es ist daher schwierig, die diesbezügliche Wirkung der Projekte zu bewerten, insbesondere deshalb, weil die Effekte dieser Projekte vor allem langfristig messbar sein werden. So werden beispielsweise die Schüler/-innen der Sekundarstufe I, die am Projekt Eurostage 2020 teilgenommen und ihr Berufspraktikum in der 9. Klasse in Deutschland absolviert haben, künftig eher in Deutschland arbeiten, was sich jedoch erst viel später feststellen lassen wird. Der Projektträger teilte außerdem mit, dass es schwierig gewesen sei, in der Folgezeit den Kontakt zu den Schülerinnen und Schülern zu halten, was eine Bewertung der Wirkung auf die spätere Mobilität erschwert.

Die Projekte waren mehrheitlich im Bildungsbereich angesiedelt. Daher ist es nicht möglich, einen direkten Zusammenhang zwischen den Maßnahmen der Projekte und der Erhöhung der Zahl der Grenzgänger herzustellen. Die Projekte zielen in erster Linie darauf ab, den Zugang zu den vorhandenen Angeboten und Instrumenten zu erleichtern und die Hindernisse aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen und steuerlichen Vorschriften zu überwinden, die die Zusammenarbeit erschweren.

Die Interreg-Projekte und das Programm als Ganzes sind eine Möglichkeit, um das angestrebte Ziel (Zunahme der grenzüberschreitenden Beschäftigung) zu erreichen, auch wenn sie keine Sofortlösungen bieten.

- ❖ Welches waren die programminernen Faktoren, die es ermöglicht haben, die entsprechenden Werte zu erreichen?

Zunahme der grenzüberschreitenden Beschäftigung durch eine individuelle Begleitung der Erwerbstätigen, die mit den Interreg-Fördermitteln möglich wird

Mit dem Interreg-Programm werden keine neuen Angebote für die Begleitung geschaffen, die die bereits bestehenden Angebote ersetzen würden. Es geht vielmehr darum, Maßnahmen zur Ergänzung der Instrumente einzuführen, die den Erwerbstätigen bereits heute zur Verfügung stehen.

Diese ergänzenden Maßnahmen können speziell an die Zielgruppen angepasst werden, die eine individuellere Begleitung benötigen. Durchgeführt werden können solche Maßnahmen hauptsächlich dank derjenigen Interreg-Fördermitteln, die den Projektträgern die Möglichkeit

eröffnen, zusätzliches Personal einzustellen und so die Arbeitsuchenden gezielter zu betreuen. Zu diesen Maßnahmen zählen vor allem:

- Informationsvermittlung und Erläuterung der Unterschiede bei den Unternehmenskulturen, und zwar sowohl für die Auszubildenden als auch für die Unternehmen selbst
- Einrichtung von Portalen zum Erlernen der Fremdsprache
- Erfassung von Mangelberufen und Einrichtung von Ausbildungsprogrammen, die sowohl die sprachlichen als auch die fachlichen Bereiche abdecken
- Bildung von Zweierteams aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- Durchführung von Job-Dating-Aktionen für die einzelnen Branchen

Steigerung der Effizienz der Maßnahmen durch die Fördermittel, die eine Vernetzung und die Strukturierung der Partnerschaften erleichtern

Das Interreg-Programm ermöglicht eine Strukturierung des Bestehenden. Mit Hilfe des Programms werden Netzwerke gebildet, um Doppelungen zu vermeiden und gemeinsame Problemstellungen zusammen anzugehen. Außerdem wird für eine Koordination gesorgt, die Synergien zwischen den verschiedenen Projekten schafft.

Durch die räumliche Nähe der Ansprechpartner können die Mittel zudem nach dem Subsidiaritätsprinzip gezielt dort eingesetzt werden, wo Bedarf besteht. Das nötige Fachwissen kommt nicht aus Brüssel oder Paris, sondern steht vor Ort zur Verfügung, wodurch eine fundierte Kenntnis der Herausforderungen sichergestellt wird, mit denen die einzelnen Gebiete konfrontiert sind.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung gehabt haben?

Umfangreiche Verwaltungsvorgänge, durch die das Fachwissen in den Hintergrund gedrängt wird

Der Verwaltungsaufwand und die hohen Kosten, die bei den Formalitäten im Zusammenhang mit dem Interreg-Programm entstehen, beeinträchtigen die gesamte Leitung der Projekte.

Dieses Problem macht sich in erster Linie bei den Bewerbungen im Rahmen der Projektaufträge bemerkbar. Um sich an einem Projektauftrag zu beteiligen, muss eine ganze Reihe von administrativen Vorgängen bewältigt werden. Außerdem ist die Beteiligung an einem Projektauftrag mit einem hohen Zeit- und Personalaufwand verbunden. Große Strukturen können dafür eine Stelle einrichten oder haben eventuell Beschäftigte, die in der Lage sind, für

diese Aufgabe einen Großteil ihrer Arbeitszeit zu verwenden. Kleinen und mittleren Strukturen fällt es hingegen schwerer, die für diese Aufgabe notwendigen Ressourcen zu mobilisieren.

Auch während der Laufzeit eines Projekts stoßen kleine und mittlere Strukturen auf Schwierigkeiten, da sie für die Kosten im Rahmen ihres Projekts in Vorleistung gehen müssen. Dieses Problem wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass es manchmal notwendig wird, Personal für die Leitung des Projekts einzustellen. Es kann schwierig sein, Kosten zu tragen, die erst Jahre später erstattet werden.

Außerdem ist es für kleine und mittlere Strukturen weniger leicht, ihre Initiativen über den Förderzeitraum hinaus weiterzuführen. Die Fortsetzung eines Projekts ist nämlich mit erheblichen Sach- und Personalkosten verbunden.

Die Projektlaufzeiten sind mit drei Jahren relativ lang und gehen häufig auch mit Veränderungen der Rahmenbedingungen einher. Infolgedessen kann es bei einer deutlichen Veränderung des Kontextes leicht dazu kommen, dass die gesteckten Ziele hinfällig werden (wie dies z. B. während der Covid-19-Krise der Fall war). Daher wird es von einigen Projektträgern als sinnvoll erachtet, dass es im Hinblick auf eine Änderung bestimmter Outputs und Ziele einen größeren Handlungsspielraum gibt, sofern die beantragten Änderungen gerechtfertigt und angemessen sind.

Schließlich wurde berechtigterweise darauf aufmerksam gemacht, dass die Projektträger häufig Fachleute auf dem Gebiet der Verwaltung sind und daher genau wissen, wie ein Förderantrag zu erstellen ist, und dass sie die Abläufe bei einem europäischen Projekt beherrschen. Allerdings sind die Projektträgerstrukturen selten anerkannte Experten auf dem thematischen Gebiet des Projekts. Andererseits verhält es sich auch so, dass angesichts des Umfangs der Verwaltungsaufgaben wenige auf die Themen der SZ spezialisierte Organisationen die Initiative zur Umsetzung eines Projekts ergreifen. Mit wenigen Ausnahmen schafft es das Programm nicht, Projekte anzuregen, die von Experten getragen werden, die im Bereich des Schutzes der Artenvielfalt sehr aktiv sind.

Eine begrenzte Projektdauer, die verhindert, dass eine echte Legitimität gegenüber den etablierten Akteuren erreicht wird

Die Projektlaufzeit von drei Jahren, die von einigen als lang angesehen wird, wurde paradoxerweise von anderen Projektträgern als zu kurz erachtet. Tatsächlich hat der Umstand, dass es einen Stichtag für das Projektende gibt, eine relativ einschränkende Wirkung auf die Legitimität der Projekte, wenn sich diese am Ende ihres Durchführungszeitraums befinden. So kommt es häufig vor, dass die entsprechenden Projekte zugunsten anderer bereits etablierter Initiativen außen vor bleiben. Die Arbeitsuchenden wenden sich dann vorrangig an die öffentlichen Akteure in den einzelnen Ländern, d. h. an Pôle emploi bzw. die

Bundesagentur für Arbeit. Allerdings ist auch zu bedenken, dass die Bereitstellung von Interreg-Fördermitteln den Projektträgern durchaus eine zusätzliche Legitimität verleiht. Die Interreg-Projekte sind auf eine Legitimierung durch diejenigen Personen angewiesen, die sich an ihnen beteiligen. *Das beste Mittel, um für eine gute Werbung für die Projekte zu sorgen, besteht nämlich darin, dass die Personen, die das Instrument in Anspruch genommen haben, am Ende zufrieden sind und es anderen weiterempfehlen.* Allerdings befinden sich die Projekte dann, wenn konkret damit begonnen wird auf sie aufmerksam zu machen und eine Mund-zu-Mund-Propaganda in Gang kommt, bereits am Ende ihrer Laufzeit.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die es ermöglicht haben, die entsprechenden Werte zu erreichen?

Strukturelle Bedingungen, die große Ungleichgewichte mit sich bringen und damit zu einer „erzwungenen“ beruflichen Mobilität führen

Beinahe durchgehend haben wir festgestellt, dass die Personen, die sich an den Projekten beteiligen, dies aufgrund externer Faktoren tun, die unmittelbar mit den strukturellen Ungleichgewichten zwischen den drei Ländern verbunden sind (zum Beispiel: französische Arbeitslose, ältere Menschen, die keine Beschäftigung in Frankreich finden). Gerade aus diesen strukturellen Unterschieden, die darüber entscheiden, inwieweit sich der Arbeitsmarkt im jeweiligen Land in einem guten Zustand befindet, resultieren große Ungleichgewichte. Infolgedessen handelt es sich bei den Grenzgängern, *wie die IHK Pfalz betont*, ganz überwiegend um Franzosen, die in Deutschland arbeiten. Den umgekehrten Fall gibt es nur in sehr geringem Umfang.² Somit besteht beim Kräfteverhältnis zwischen französischen Grenzgängern und deutschen Unternehmen dahingehend ein Ungleichgewicht, dass sich die französischen Grenzgänger stärker veranlasst sehen, sich anzupassen. Dementsprechend, kann es zu Situationen kommen, in denen die französischen Angestellten gebeten werden, mehr Kompromisse zu machen, da sie sich insofern in einer schwachen Position befinden, als sie im Grunde keine Alternativen haben.

² 2019 gab es circa 26 200 Franzosen, die in Deutschland gearbeitet haben, gegenüber 1 300 deutschen Einpendlern nach Frankreich. (Oberrhein – Zahlen und Fakten 2020, Arbeitsmarktmonitoring EURES-T 2021 (herausgegeben vom Statistischen Amt Basel-Stadt))

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren, die gegebenenfalls eine einschränkende Wirkung gehabt haben?

Infrastrukturell bedingte Hindernisse für die Mobilität

Eines der großen Probleme im Zusammenhang mit der Mobilität sind die fehlenden Infrastrukturen, um die Grenze zu passieren bzw. um zum Arbeitsplatz zu gelangen. Dieses Problem resultiert teilweise daraus, dass es eine Art natürlicher Grenze gibt. So ist es mancherorts schwieriger, die Grenze zwischen Baden-Württemberg und Frankreich zu überwinden, die durch den Rhein voneinander getrennt sind, als die Grenze zwischen der Südpfalz und Frankreich, wo es keine natürliche Grenze gibt.

Hintergrund dieses Problems ist der mangelnde Wiederaufbau in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, da nur ein Drittel der vor 1939 vorhandenen Brücken wieder errichtet wurde³, was in einigen Gebieten das Überqueren der Grenze erschwert.

Somit stellt die geografische Lage ein Hindernis dar, wenn es darum geht, auf der anderen Seite der Grenze einer Beschäftigung nachzugehen. Da es im ländlichen Raum zudem ein schwaches ÖPNV-Angebot gibt, lässt sich dieses Hindernis nicht überwinden. Deshalb wäre es nützlich und notwendig, dieses Angebot zu überdenken, indem zum Beispiel Pendelbusse eingesetzt werden. Eine weitere Möglichkeit zur Förderung der Mobilität der Erwerbstätigen kann darin bestehen, Unterstützung bei der Anschaffung eines Fahrzeugs und beim Erwerb des Führerscheins anzubieten.

Ein weiterer Aspekt ist, dass eine ungleiche geografische Verteilung zuweilen zu einer Sättigung bestimmter Räume zu Lasten anderer Gebiete führt. Im Fall von Eurostage 2020 kamen zahlreiche der teilnehmenden Schüler/-innen der 9. Klasse aus dem Norden des Elsass. Ihr Interesse galt nahe gelegenen Gebieten und dort größeren Ballungsräumen wie etwa Karlsruhe oder Freiburg. Das führte dazu, dass die dortigen Kapazitätsgrenzen erreicht wurden, sodass es notwendig war, die Schüler/-innen an anderen Orten unterzubringen. Im Gegensatz dazu beteiligten sich nur wenige Schüler/-innen aus dem Südsass an dem Projekt. Daher war es schwierig, Schweizer Partner zu finden, da diesen Schüler/-innen vor allem die Nähe zwischen ihrem Wohnort und dem Arbeitsplatz wichtig war.

Die Notwendigkeit an sich, mobil sein zu müssen, kann abschreckend wirken. Die Projekte „Arbeitsmarkt 360 Grad“ und „Eine Brücke für mich“ richteten sich beispielsweise an Menschen, die schwer auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar sind und sich kaum überwinden können, wieder irgendeine Form der Erwerbstätigkeit aufzunehmen – selbst ganz in ihrer Nähe. Diese Schwierigkeit, d. h. die Zaghaftheit des künftigen Erwerbstätigen und sein Mangel an Motivation, verschärft sich noch einmal, wenn sich der potenzielle Arbeitsplatz im Ausland befindet.

NB: Erwähnt wurde diesbezüglich auch, dass die Besonderheiten bei der individuellen grenzüberschreitenden Mobilität in der Zielgruppe von Programmen, die die Mobilität fördern

³ Gespräch mit Astrid Holzer und Michelle Willuth am 6.12.21

sollen, wie zum Beispiel Erasmus (Förderung entsprechend der Entfernung = im grenzüberschreitenden Kontext nicht lohnend), nicht wirklich gut berücksichtigt werden. Im Übrigen kann dieser Aspekt auch als ein interner Faktor des Interreg-Programms festgehalten werden, da auch das Programm die Fahrtkosten der Zielgruppen nicht übernimmt, was ein zusätzliches Hindernis darstellt.

Wenn auf beiden Seiten in denselben Sektoren ein Arbeitskräftemangel herrscht, wird der Nachbar zum Wettbewerber.

In einigen Berufen gibt es dies- und jenseits der Grenze einen Fachkräftemangel, was vor allem in den Bereichen Pflege und Soziales der Fall ist. Häufig sind die Sektoren mit einem Fachkräftemangel auf beiden Seiten der Grenze dieselben.

Daher ist bei einigen Akteuren ein Unverständnis darüber festzustellen, warum es notwendig sein soll, Personen auszubilden, um sie dann ins Ausland zu schicken, obwohl vor Ort ein Arbeitskräftemangel herrscht.

Ebenfalls zu beobachten ist, dass Deutschland bei den jungen französischen Erwerbstätigen an Attraktivität verliert. Seit 1999 steigt die Zahl der Grenzgänger aus der Region Grand Est nach Luxemburg und in die Schweiz (+4,7 % bzw. +0,9 % pro Jahr), wohingegen die Zahl der Grenzgänger nach Deutschland sinkt (-1,5 % pro Jahr)⁴.

Dieser Beschäftigungsrückgang lässt sich mit dem Renteneintritt der Grenzgänger, der Sprachbarriere (die die jungen Menschen daran hindert, nach Deutschland zu gehen) und den in der Schweiz und in Luxemburg attraktiveren Löhnen erklären.

Administrative und kulturelle Unterschiede bei den Unternehmen ...

Ganz allgemein lassen sich bei einem Vergleich der Länder deutliche kulturelle Unterschiede bei der Unternehmensführung und in der Arbeitswelt erkennen. Hieraus resultieren zahlreiche Schwierigkeiten nicht nur bei der Integration und Eingewöhnung von ausländischen Beschäftigten in den Unternehmen, sondern auch schon im Vorfeld bei den Bewerbungen.

In der nachstehenden, nicht abschließenden Liste sind die wesentlichen Feststellungen zu diesem Thema aufgeführt, die in allen Gesprächen gemacht wurden:

- Bewerbung: Unterschiede bei den Terminen und bei der Art und Weise, wie die Bewerbung verfasst und präsentiert wird (insbesondere der Lebenslauf)
- Unterschiede bei der Anerkennung der Abschlüsse und der Berufsausbildungen
- Unterschiede zwischen den Schul- und Hochschulsystemen

⁴ Insee Analyse Grand Est n°97: 18.06.2019 „Depuis 1999, le nombre de frontaliers à destination du Luxembourg a doublé“ (Seit 1999 hat sich die Zahl der Grenzgänger nach Luxemburg verdoppelt).

- Unterschiede bei den Anforderungen an die Absolventen und ihre Ausbildungen, insbesondere im Hinblick auf die Gewichtung der Praxis- und Theorieteile (In der Europäischen Union besteht im Hochschulwesen dank des Bologna-Prozesses eine deutlich höhere Durchlässigkeit; solange es im Bereich der Berufsausbildung keine entsprechende Entwicklung gibt, werden die Programme aufgrund der nationalen Unterschiede eine begrenzte Wirkung haben.)
- Eine flachere Hierarchie in Deutschland etc.

... und größere Sprachbarrieren denn je bei den (künftigen) Erwerbstätigen

Einhergehend mit einem umfangreichen Generationenwechsel baut sich erneut eine Sprachbarriere auf, die spürbarer ist als in der Vergangenheit.

Diese Entwicklung ist zunächst im Elsass zu beobachten. Hier ist der Anteil der Dialektsprecher von 63 % im Jahr 1997⁵ auf 43 % im Jahr 2012 gesunken.⁶ Dabei fällt dieser Anteil je nach Altersgruppe sehr unterschiedlich aus: Von den über 60-Jährigen geben 74 % an, gut Elsässisch zu sprechen, während es in der Gruppe der 18-29-Jährigen nur 12 % sind.⁷

Die jungen Franzosen sprechen seltener Deutsch und seltener Elsässisch, was die Arbeitsuche auf der anderen Rheinseite erschwert. Einige derjenigen, die gerne auf der anderen Seite der Grenze arbeiten würden, sind sich zuweilen nicht einmal der Notwendigkeit bewusst, hierfür die Sprache des Nachbarn sprechen zu können.

Diese rückläufige Entwicklung bei den Sprachkenntnissen hat bei einer Reihe von Projekten zu Schwierigkeiten geführt. Die Suche nach Bewerbern, die die Auswahlkriterien bezüglich der Fremdsprachenkompetenz erfüllen, gestaltet sich schwierig, wobei zum Beispiel die Unterschiede bei der Zweisprachigkeit im Elsass eine Rolle spielen.

Für die Überwindung dieser Sprachbarriere und darüber hinausgehend der kulturellen Barriere zwischen Frankreich und Deutschland wäre es erforderlich, dass mit dem Lernen sehr früh begonnen wird. Doch allzu häufig wird über die Möglichkeiten, in Deutschland zu arbeiten, erst in höherem Alter informiert, und es fehlt an einer Vermittlung von interkulturellen Kompetenzen und Fremdsprachenkenntnissen.

Um im Ausland zu arbeiten, bedarf es abgesehen von der Überwindung der Sprachbarriere auch einer gewissen Bereitschaft dazu, die eigene Komfortzone zu verlassen und sich für den

⁵ Studie zur Zweisprachigkeit im Elsass, durchgeführt vom Institut MVS für das Regionale Amt für Zweisprachigkeit (Office Régional du Bilinguisme – ORBI) mit 1 840 repräsentativ für die elsässische Bevölkerung befragten Personen. April 1997.

⁶ Von EdInstitut für das Sprach- und Kulturstamt OLCA durchgeführte Studie mit 801 im Elsass ansässigen Personen, die zwischen dem 1. und 9. März 2012 nach dem Quotenverfahren telefonisch befragt wurden (siehe oben).

⁷ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/2014/01/20/etat-des-lieux-des-langues-regionales-600000-locuteurs-du-dialecte-alsacien-398631.html>: „Etat des lieux des langues régionales : 600.000 locuteurs du dialecte alsacien“ (Bestandsaufnahme zu den Regionalsprachen: 600.000 elsässische Dialektsprecher), eingestellt am 20.01.2014 um 11.38 Uhr, verfasst auf der Grundlage einer Meldung der französischen Nachrichtenagentur AFP.

Anderen zu öffnen. In diesem Sinne ist es notwendig, sich anpassen zu können und flexibel zu sein, wobei diese Kompetenzen nicht unbedingt im Zentrum der Berufe stehen, um die es im Interreg-Programm geht. Zum Beispiel strebt ein Auszubildender, der eine Ausbildung im Partnerland absolviert, nicht zwangsläufig an, dort später auch zu arbeiten. Eine solche Ausbildung im Ausland ist zwar von beträchtlichem Vorteil für das spätere Berufsleben im Heimatland, doch bei einer Erfassung der absoluten Zahl der Grenzgänger findet ein solcher Auszubildender keine Berücksichtigung. So wollten beispielsweise im Rahmen des Projekts „Doppelqualifikation Heilerziehungspflege-Moniteur-Éducateur (HEP-ME)“ alle Auszubildenden in Deutschland wohnen und arbeiten, obwohl sie einen binationalen Abschluss erlangt haben.

Weiterhin bestehende Rivalitäten bei der Festlegung der Zuständigkeitsbereiche und der Befugnisse

Obwohl grundlegend an der Koordination und Kooperation zwischen den Akteuren am Oberrhein gearbeitet wird, ist es für Einzelpersonen schwierig herauszufinden, an wen sie sich wenden müssen. Es fehlt eine klare Festlegung des Handlungsbereichs der einzelnen Projekte und Akteure. Sinnvoll wäre ein Gesamtüberblick, zum Beispiel in Form eines Verzeichnisses. Ferner sind Rivalitäten zwischen den verschiedenen für die grenzüberschreitende Beschäftigung zuständigen Akteuren zu beobachten. Jeder verteidigt seinen Bereich und nimmt das Handeln der anderen teilweise als Einmischung ins eigene „Revier“ wahr. Probleme gibt es auch dabei, die Handlungsbereiche geografisch abzustecken, was Unverständnis und teilweise auch Spannungen hervorrufen kann. Alle diese Faktoren stellen somit ein Hindernis für die Harmonisierung der Vorgänge dar.

Darüber hinaus hinterfragen die etablierteren Partner von Projekten die Legitimität der kleinen und mittleren Strukturen. In diesem Kontext ist zu bedenken, dass einige Partner die Interreg-Projekte zuweilen als eine Möglichkeit für die Bearbeitung von Fällen nutzen, die sie nicht selbst bearbeiten können oder wollen.

Einige Projektträger berichten von einer schwierigen Zusammenarbeit mit den etablierten Akteuren, wie zum Beispiel Pôle emploi. Anstelle einer Zusammenarbeit wird eher beobachtet, dass Fälle abgewimmelt werden, die man dort nicht bearbeiten will oder kann.

Die Covid-19-Krise und das Wiederauftreten von Hindernissen

Die Covid-19-Krise hatte große Auswirkungen auf die Grenzgänger. Der erste Lockdown führte zu Grenzschießungen, aufgrund derer es für die Grenzgänger völlig ungewiss war, inwieweit sie zu ihren Arbeitsplätzen in Präsenz würden zurückkehren können und wann dies der Fall sein wird.

Die Einrichtungen, die für die Beratung von Grenzgängern zuständig sind, wie zum Beispiel EURES-T, haben ferner zunehmende Sorgen im Hinblick auf Entlassungen, Kurzarbeit etc. festgestellt. Im Zuge der Pandemie haben sich die Fragen der Betroffenen verändert: Nachvollziehbarerweise wandten sie sich an die für ihre Beratung zuständigen Strukturen weniger mit Fragen zur Mobilität und mehr mit Problemen im Zusammenhang mit dem Homeoffice und der Sozialversicherung.

Die Umstellung auf Homeoffice hat Folgen im administrativen Bereich und wirkt sich auf den Grenzgängerstatus und die für Grenzgänger geltenden steuerlichen Regelungen aus.

Doch auch wenn die Erwerbstätigen stark von der Covid-19-Krise betroffen waren, scheint es in ihrem Kontext keine umfangreichen Entlassungen von Grenzgängern gegeben zu haben. Beispielsweise wurde die Frage gestellt, ob die Schweiz während der Pandemie ihre Arbeitslosigkeit „exportiert“ habe, indem vorrangig Grenzgänger entlassen wurden. Diesbezüglich wurde jedoch im Gegenteil festgestellt, dass die Arbeitslosenquote in der Schweiz stärker gestiegen ist als im Südschweiz und in Baden-Württemberg.⁸ Die in der Schweiz wohnenden Grenzgänger haben nicht häufiger ihren Arbeitsplatz verloren als die anderen Schweizer Erwerbstätigen, was vor allem damit zu begründen ist, dass sie häufig qualifizierte und gut bezahlte Stellen haben und der Arbeitskräftebedarf in dieser Gruppe von Erwerbstätigen während der Pandemie nicht geringer geworden ist⁹.

Eines der besagten Probleme hat sich durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld verschärft. Gemäß dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Frankreich und Deutschland vom 1. Januar 2016 gilt der Grundsatz, dass die Einkünfte aus der gesetzlichen Sozialversicherung nur in dem Staat besteuert werden, in dem der Begünstigte ansässig ist. Das bedeutet, dass das Kurzarbeitergeld von Grenzgängern, die in Frankreich ansässig sind, in Frankreich besteuert wird, wobei Deutschland jedoch für diese Kurzarbeit bereits eine Quellensteuer erhebt. Die in Frankreich ansässigen Grenzgänger werden bei diesen Bezügen folglich doppelt belastet, was eine erhebliche Reduzierung des Betrags zur Folge hat, den sie letztlich erhalten.

Die Pandemie hatte also große Auswirkungen auf die Projekte. Die Maßnahmen, die zur Information der Erwerbstätigen über die Möglichkeiten zur Mobilität unternommen wurden, hatten einen begrenzten Effekt. Hinzu kommt, dass nicht alle Strukturen bzw. Arbeitsuchenden auf jeden Fall Zugang zu Onlineangeboten haben. Die Teilnahme an den durchgeführten

⁸ Arbeitsmarktmonitoring EURES-T 2021 (herausgegeben vom Statistischen Amt Basel-Stadt), Insee, Bundesagentur für Arbeit, SECO.

⁹ Gespräch mit Marc Borer, Infobest Palmrain, 19. November 2021.

Veranstaltungen ist zurückgegangen. Insgesamt hat sich der Mobilitätswert verringert, da die üblichen Erfordernisse der Unternehmen in der Covid-19-Krise an Bedeutung verloren haben.

- ❖ Abschließend stellt sich die Frage, ob das Programm zur Erhöhung der Zahl der Grenzgänger am Oberrhein beigetragen hat.

Ein Programm, mit dem sich die Rückgang der Pendlerströme nach Deutschland verlangsamen, der Trend jedoch nicht umkehren lässt

Durch die diversen Projekte sind bei mehreren Aspekten der Beschäftigungsfähigkeit Verbesserungen zu verzeichnen. Somit ist die Chance größer geworden, dass die Erwerbstätigen künftig zu Grenzgängern werden. Aufgrund der Informationsmaßnahmen werden sich die Erwerbstätigen mehr für eine Beschäftigung jenseits des Rheins interessieren, und für eine erfolgreiche Erledigung der notwendigen Formalitäten erhalten sie zudem eine individuelle Unterstützung. Durch das Programm als solches werden sie konkret auf den entsprechenden Arbeitsmarkt vorbereitet.

Allerdings bleibt es schwierig, genau zu beziffern, inwieweit das Programm zur Erhöhung der Zahl der Grenzgänger beigetragen hat. Für die Entscheidung des Einzelnen, als Grenzgänger zu arbeiten oder nicht, sind zahlreiche interne und auch externe Faktoren ausschlaggebend.

Betrachtet man nur die Statistiken, ist zu erkennen, dass die Zahl der Grenzpendler nach Deutschland rückläufig ist, wohingegen die Zahl der Grenzpendler in die Schweiz leicht steigt. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Zahl der Grenzgänger insgesamt zurückgeht und die verschiedenen Projekte des Programms keine Wirkung gehabt haben.

Allerdings müssen hier zwei gleichzeitig auftretende Sachverhalte berücksichtigt werden. Zunächst einmal ist zu konstatieren, dass eine große Zahl von Grenzgängern in den Ruhestand geht, und zwar insbesondere in der Industrie: In diesem Sektor war zwischen 2010 und 2015 im Jahresdurchschnitt ein Rückgang der Zahl der Grenzpendler um 1,9 % zu verzeichnen.¹⁰ Die Grenzpendler nach Deutschland gehören – vor allem verglichen mit jenen, die in Luxemburg und Belgien arbeiten – eher zu den älteren Bevölkerungsgruppen. Folglich gibt es einen mit dem Alter zusammenhängenden Rückgang der Zahl der Grenzgänger. Gleichzeitig erfolgt die Ersetzung inzwischen langsamer, da sich die jüngeren Menschen vor allem aufgrund der höheren Gehälter eher dafür entscheiden, in Luxemburg oder der Schweiz zu arbeiten.

Es lassen sich folglich durchaus positive Effekte durch die verschiedenen Projekte im Rahmen des Interreg-Programms beobachten. Allerdings ist es mit allen diesen Maßnahmen nicht möglich, die strukturellen Effekte und externen Wirkungen wie zum Beispiel das Ausscheiden

¹⁰ Insee Première n°1755, Juni 2019: „Forte croissance du nombre de travailleurs frontaliers vers la Suisse et le Luxembourg“ (Starker Anstieg der Zahl der Grenzgänger in die Schweiz und nach Luxemburg).

in den Ruhestand, den Attraktivitätsverlust Deutschlands und die Sprachbarrieren zu kompensieren.

II. Die Gesamtwirkung des Programms auf die grenzüberschreitende Beschäftigung

- ❖ Konnten unabhängig von den Ergebnisindikatoren weitere Wirkungen identifiziert werden?

Ein koordiniertes und erweitertes Angebot durch eine Bündelung der Kräfte

Wie im ersten Teil erwähnt, sind die wichtigsten Anzeichen für die Wirkung des Programms in dem Bereich zu erkennen, der dem Stellenantritt im Ausland vorgelagert ist. Die Projekte setzen vor allem an folgenden Punkten an:

- Erweiterung des Bildungsangebots, das der Vorbereitung auf die berufliche Mobilität dient,
- eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren.

- ❖ Welches waren die programminternen Faktoren (wenn es solche gab), die ganz allgemein eine weitere Wirkung für das Erreichen des spezifischen Ziels 10 hatten?

Eine strukturierte und strukturierende Kommunikationsstrategie

Damit die potenziellen Interessierten bei der sehr großen Menge an Informationen nicht den Überblick verlieren, wurden entsprechende Kommunikationsmaßnahmen umgesetzt.

Häufig werden für diese Arbeit an der Kommunikation eigens Stellen geschaffen. Die Kommunikation basiert auf Werbung, der Erstellung von Broschüren sowie der Einrichtung von Websites und ist sehr umfangreich. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Erwerbstätigen wenig für die Möglichkeiten im grenzüberschreitenden Kontext interessieren und diesbezüglich auch kaum sensibilisiert sind, wenn sie nicht durch ihr näheres Umfeld über Erfahrungen in diesem Bereich verfügen (zum Beispiel durch Verwandte oder einen eigenen Auslandsaufenthalt).

Allerdings folgt aus einer umfangreicheren Kommunikation nicht unbedingt auch eine umfangreichere berufliche Mobilität. Kommunikation allein reicht nicht aus.

Unterschiedliche Erwartungen und Beteiligungen je nach Partner

Zwischen den Partnern einiger Projekte bestanden teilweise Unterschiede im Hinblick auf ihre Ziele und Wahrnehmungen. Zum Beispiel sind Institutionen wie Pôle Emploi oder die Bundesagentur für Arbeit, die Partner einiger Projekte waren, auch und vor allem Einrichtungen, die an der beruflichen Eingliederung der Menschen arbeiten, die in ihrem geografischen Zuständigkeitsbereich leben. Tatsächlich weisen lokale Unternehmen, die sich an diese Einrichtungen wenden, zuweilen darauf hin, dass sie es ungern sehen, wenn sich Beschäftigte vor Ort beruflich auf die andere Seite der Grenze orientieren, während sie selbst Schwierigkeiten haben, Personal zu finden. Pôle Emploi zögert daher manchmal, bestimmte Arbeitslose, für die diese Einrichtung zuständig ist, nach Deutschland zu vermitteln. Und die Bundesagentur für Arbeit ihrerseits sei zuweilen wenig geneigt, sich für die Einstellung französischer Beschäftigter in deutschen Unternehmen einzusetzen, da sie der Ansicht ist, dass sich durch solche Anstellungen die Zahl der Arbeitsplätze für die deutschen Arbeitsuchenden verringern würde.

Teilweise wurde die Auffassung vertreten, dass bestimmte Projekte zu viele Partner hatten. An einigen Projekten sind bestimmte Partner nur aus politischen Gründen und nur auf dem Papier beteiligt; sie bringen in das Projekt weder finanzielle, noch personelle Ressourcen ein. Jeder Partner schließt sich einem Projekt mit unterschiedlichen Erwartungen an: Einige wollen die Dinge voranbringen, andere wollen lediglich auf dem Laufenden bleiben. Es ist notwendig, im Hinblick auf die Ziele jedes einzelnen Partners für eine gewisse Transparenz zu sorgen.

- ❖ Welches waren die programmexternen Faktoren (wenn es solche gab), die ganz allgemein eine weitere Wirkung für das Erreichen des spezifischen Ziels 10 hatten?

Eine schwierige Aufteilung der Zuständigkeiten – nationale Rechtsvorschriften, die Kompromissen entgegenstehen

Festzustellen ist, dass die Verfahrensweisen noch immer durch die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen geprägt sind, insbesondere in Frankreich mit einem sehr stark auf Paris ausgerichteten zentralistischen System. Allerdings unterscheiden sich die Bedürfnisse der Hauptstadt stark vom Alltag der Grenzgänger im Elsass.

In einigen Fällen ist aufgrund der Unterschiede zwischen den zuständigen Behörden keine Koordination möglich. Daher scheint es in einem Kontext, in dem es wegen der nationalen Regelungen nicht möglich ist, auf die tatsächlichen Erfordernisse in den transnationalen Räumen einzugehen, notwendig zu sein, einen neuen rechtlichen Rahmen zu schaffen.

Von einem solchen neuen rechtlichen Rahmen war bei den Gesprächen mit einigen institutionellen Akteuren die Rede, die von dem Plan sprechen, die Zuständigkeiten der

Eurodistrikte zu erweitern und Experimentierklauseln einzuführen. Diese Idee kam während der Verhandlungen über den Aachener Vertrag auf. Obwohl dieser Vertrag zu einer Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beiträgt, indem zum Beispiel die Eurodistrikte mit eigenen Kompetenzen ausgestattet werden, bleibt die Wirkung doch begrenzt. Noch immer werden zu viele Entscheidungen zentral getroffen und bedürfen einer Vorlage in Paris, Stuttgart oder Mainz. Das stellt in zahlreichen Bereichen eine Belastung dar (zum Beispiel in der betrieblichen oder schulischen Ausbildung etc.) und sorgt für Unverständnis.

Die politischen Maßnahmen in Frankreich zur Förderung der Berufsausbildung

Die Berufsausbildung hat in Frankreich verglichen mit einem Studium insgesamt ein schlechtes Ansehen.¹¹ Laut einer Studie des Institut Montaigne¹² aus dem Jahr 2014 waren damals 43 % der Franzosen der Ansicht, dass eine Berufsausbildung etwas für junge Menschen ist, „die schulische Probleme haben“, und dass eine solche Ausbildung zu „schlecht bezahlten Berufen führt“. Seinerzeit schlug das Institut tatsächlich vor, sich am deutschen Modell zu orientieren, um die Entwicklung umzukehren, die im Vergleich zu den Vorjahren im Übrigen sogar weiter rückläufig war (300 000 Ausbildungsverträge 2012 und ca. 270 000 im Jahr 2015)¹³.

Mit der von der Macron-Regierung vorgelegten Reform der Berufsausbildung soll dieser Stagnation entgegengewirkt werden, indem für diesen Bildungsbereich entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt und zugleich die starren Regelungen für die Verträge zwischen den Auszubildenden und den Unternehmen gelockert werden. Das Arbeitsministerium zeigt sich erfreut darüber, dass seit der Verabschiedung dieser Reform eine dynamische Entwicklung begonnen hat und hervorragende Zahlen vorgelegt werden können. Genau für den Zeitraum der Förderperiode Interreg V ist ein deutlicher Anstieg bei den Ausbildungen zu verzeichnen (+25 % zwischen 2014 und 2021¹⁴). Allerdings scheint die positive Bilanz durch die Regierung von den Regionen nicht geteilt zu werden¹⁵. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Zuständigkeit für die Berufsausbildung seit dem 1. Januar 2020 nicht mehr bei den Regionalräten, sondern bei den Berufsverbänden liegt. Der Vorwurf bezüglich dieser Reform lautet, dass mit ihr die Verfahren in Paris zentralisiert und ausschließlich auf der Ebene der Berufsverbände angesiedelt werden und dass durch sie

¹¹<https://etudiant.lefigaro.fr/orientation/actus-et-conseils/detail/article/l-apprentissage-toujours-aussi-mal-percu-par-les-francais-4638/>.

¹² Umfrage des Meinungsforschungsinstituts CSA für das Institut Montaigne zum Ansehen der Berufsausbildungen, Februar 2014, <https://docplayer.fr/20516019-Sondage-de-l-institut-csa-pour-l-institut-montaigne-fevrier-2014.html>.

¹³ <https://www.institutmontaigne.org/publications/apprentissage-un-vaccin-contre-le-chomage-des-jeunes>.

¹⁴ <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/au-moins-650-000-contrats-d-apprentissage-en-2021-hausse-de-25-20211216>.

¹⁵ <https://regions-france.org/apprentissage-laissons-territoires-agir/>.

die Ausbildungszentren „Centres de Formation Apprentis“ (CFA) in finanzielle Schwierigkeiten gebracht werden.

Das Arbeitsgesetz „Loi portant sur la liberté de choisir son avenir professionnel“ (Gesetz für die Freiheit, über die eigene berufliche Zukunft selbst zu entscheiden) vom 5. September 2018 hatte ebenfalls große Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Ausbildung in der Region und wurde von zahlreichen Gesprächspartnern als offensichtliches Hindernis bezeichnet. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Region Grand Est aufgrund dessen, dass den Regionen mit dieser Berufsbildungsreform die Zuständigkeit für den Ausbildungsbereich entzogen wurde, keine Veranlassung mehr hat, einen Beitrag zur grenzüberschreitenden Ausbildung zu leisten (zum Beispiel durch die Zahlung der Ausbildungsabgabe). Dieser Verlust an Zuständigkeiten hat auf französischer Seite zwangsläufig erhebliche Auswirkungen auf das Erreichen der Ziele des SZ 10. Zum einen weil die Förderung der Ausbildung durch die Regionen hinfällig wird, zum anderen aber auch dadurch, dass Ungleichgewichte zwischen den Partnerländern entstehen. Diese Reform trägt nicht den Besonderheiten des grenzüberschreitenden Kontextes Rechnung und hat in einigen direkt mit der Ausbildung zusammenhängenden Handlungsbereichen, die auf französischer Seite nicht mehr gefördert wurden, ein Finanzierungsloch verursacht.

In der Zwischenzeit hat sich das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg des Problems angenommen und in einer Publikation vom 6. Januar 2022¹⁶ zugesichert, für das Ausbildungsjahr 2022/2023 eine neue Vereinbarung zu erarbeiten. Diese prompte Reaktion verdeutlicht, dass beide Länder den festen Wunsch haben, ihre Rechtsvorschriften bestmöglich zu harmonisieren, um die duale deutsch-französische Ausbildung zu erleichtern und zu unterstützen.

Fazit

Angesichts der getroffenen Feststellungen kann angenommen werden, dass das Interreg-Programm eine erhebliche Wirkung auf die Erhöhung der Zahl der Grenzgänger hatte. Den Beitrag von Interreg zu dieser Entwicklung genau zu quantifizieren, erweist sich jedoch als schwierig, und zwar vor allem deshalb, weil das Programm nicht das einzige Instrument ist, auf das zum Erreichen dieses Ziels zurückgegriffen wird. Desgleichen sind auch die Effekte von Interreg auf die berufliche Mobilität der Erwerbstätigen schwer zu bewerten, da die Projekte vor allem auf die Aus- und Weiterbildung ausgerichtet sind und eine Analyse der Entwicklungen bei der beruflichen Mobilität eine langfristige Beobachtung erfordern würde.

¹⁶<https://www.cafa-rso.eu/index.php/de/aktuelles/212-finanzierung-fur-duale-deutsch-franzoesische-ausbildung>

Die Erfolge und die Schwierigkeiten, die die Akteure des Interreg-Programms hatten, sind das Ergebnis verschiedener sowohl programminterner als auch programmexterner Faktoren.

Zu den internen Erfolgsfaktoren lassen sich die individuelle Begleitung der Erwerbstätigen und auch die Verbesserung der vorhandenen Instrumente zählen. Andere programminterne Faktoren hatten hingegen eine einschränkende Wirkung, wie zum Beispiel die administrativen und finanziellen Belastungen und Sachzwänge, mit denen sich vor allem die kleinen Strukturen konfrontiert sahen, oder auch der Verlust an Legitimität aufgrund der geringen Dauer der Projekte.

Bei den programmexternen Faktoren konnten die zwischen den verschiedenen Räumen am Oberrhein vorhandenen strukturellen Ungleichgewichte die grenzüberschreitende Mobilität begünstigen. Andere Sachverhalte haben sich hingegen als Hindernisse erwiesen, wie zum Beispiel die geografischen Gegebenheiten, der Mangel an Verkehrsinfrastrukturen, die Konkurrenzsituation zwischen den Nachbarländern in den Wirtschaftszweigen mit einem Arbeitskräftemangel oder auch ganz erheblich die Sprachbarriere. Im Zusammenhang mit den administrativen Strukturen sind zudem die großen Unterschiede zu erwähnen, die noch immer zwischen den Berufsbildungssystemen der einzelnen Länder bestehen. Zumindest im Hochschulwesen fand bei den Studiengängen und -abschlüssen durch den Bologna-Prozess bereits eine Vereinheitlichung statt. Zusätzlich zu diesen Aspekten stellte natürlich die Covid-19-Pandemie ein sehr großes Hindernis für die grenzüberschreitende Beschäftigung dar, auch wenn ihre Auswirkungen noch nicht genau festgestellt werden können und unvoreingenommen analysiert werden müssen.

Betrachtet man die statistischen Daten, hat es bezüglich der langfristigen Entwicklung der Zahl der Grenzgänger den Anschein, als sei diese in einigen geografischen Gebieten rückläufig, was auf eine Unwirksamkeit der Programme schließen lassen könnte. Allerdings empfiehlt es sich, diese Statistiken nicht überzustrapazieren und auch strukturelle Entwicklungen zu berücksichtigen. Hierzu zählen zum Beispiel der Generationenwechsel und der wichtige Sachverhalt, dass aktuell viele Erwerbstätige in den Ruhestand gehen und gleichzeitig die frei werdenden Stellen nicht ausreichend neu besetzt werden. Diese strukturelle Entwicklung führt rechnerisch zu einem Rückgang der Zahl der Grenzgänger. Mit den positiven Effekten der Projekte lassen sich Veränderungen solchen Ausmaßes nicht unbedingt kompensieren, was im Übrigen auch gar nicht angestrebt wird.

Ganz allgemein gingen vom Interreg-Programm zusätzlich zu seiner Wirkung auf die Zahl der Grenzgänger noch weitere Effekte aus. So konnten wir feststellen, dass es unter seinem Einfluss zu einem Ausbau des vorhandenen Aus- und Weiterbildungsangebots sowie zu einer besseren Koordination zwischen den für die grenzüberschreitende Beschäftigung zuständigen Akteuren gekommen ist. Diese Entwicklungen wurden zu großen Teilen durch eine umfassende Kommunikationsstrategie möglich, die verschiedene Initiativen in diesem Bereich beinhaltete. Im Hinblick auf die allgemeinen Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Beschäftigung waren auch einige Hindernisse zu verzeichnen, die vor allem mit unterschiedlichen Sichtweisen der Partner oder auch den Schwierigkeiten zusammenhängen, die sich aus den unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften ergeben.