

Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Dossier 4: Die (Un-)Möglichkeit grenzüberschreitender Schulungsbudgets zur Bekämpfung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit?





Universiteit Maastricht in samenwerking met Fontys

Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020

Dossier 4: Die (Un-)Möglichkeit grenzüberschreitender
Schulungsbudgets zur Bekämpfung von (Langzeit-)
Arbeitslosigkeit?

Pieter van Goinga
Dr. Nina Büttgen

Das Institut für Transnationale und Euregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Mobilität / ITEM ist Angelpunkt für wissenschaftliche Forschung, Beratung, Wissensaustausch und Trainingsaktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Mobilität.

ITEM ist eine Initiative der Universität Maastricht (UM), des niederländischen Kompetenz- und Innovationszentrums für gesellschaftliche Auswirkungen des demografischen Rückgangs (NEIMED), der Fachhochschule Zuyd, der Stadtverwaltung Maastricht, der Euregio Maas-Rhein (EMR) und der Provinz Limburg (NL).



Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungen | 2 |
| 1. Einführung | 3 |
| 2. Zielsetzung und Methode | 4 |
| 2.1 Auswirkungen heute und in der Zukunft | 4 |
| 2.2 Definitionen | 4 |
| 2.3 Abgrenzung | 5 |
| 2.3 Die Forschungsthemen, Prinzipien, Benchmarks und Indikatoren des Dossiers | 7 |
| 2.3.1 Ziele und Indikatoren | 7 |
| 2.3.2 Die Forschungsthemen | 7 |
| 2.4 Methodik | 10 |
| 3. Grenzwirkungen im Lichte des Themas Nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung | 10 |
| 3.1 Interregionale Mobilität von Grenzgängern | 11 |
| 3.2 Politische und verwaltungsmäßige Ambitionen und die Rolle der SGAs | 14 |
| 3.2.1 Leitende politische Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene | 14 |
| 3.2.2 Erreichen des 360°-Arbeitsmarktes durch Einrichtung von SGA | 15 |
| 3.2.3 Der One-Stop-Shop als Priorität für die zukünftige Grenzverwaltung | 16 |
| 3.3 Teilschlussfolgerung: Nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung | 16 |
| 4. Die Grenzeffekte im Lichte des Themas der europäischen Integration | 17 |
| 4.1 Das Recht von Arbeitssuchenden auf eine Aktivierungsmaßnahme | 20 |
| 4.1.1 Recht auf Vermittlung | 20 |
| 4.1.2 Recht auf Weiterbildung und Schulung | 22 |
| 4.2 Recht auf grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung? | 25 |
| 4.3 Teilschlussfolgerung: Europäische Integration | 28 |
| 5. Grenzwirkungen im Kontext des euregionalen Zusammenhalts | 29 |
| 5.1 Der SGA als zentrale Anlaufstelle und die Rolle von EURES | 29 |
| 5.2 Interregionale Zuweisung von Weiterbildung, Umschulung oder Arbeitspraktika | 31 |
| Verschiedene Arten von Weiterbildung und deren Verfügbarkeit in der Grenzregion | 31 |
| Weiterbildungsaufwand auf beiden Seiten der deutsch-niederländischen Grenze | 34 |
| 5.2.1 Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen in den Niederlanden | 34 |
| 5.2.2 Vergabe der Weiterbildung in Deutschland | 36 |
| 5.3 Teilschlussfolgerung: Euregionaler Zusammenhalt | 37 |
| 6. Fazit und Empfehlungen | 38 |
| Anhang I - Liste der befragten Personen/Hintergrundgespräche | 41 |

Abkürzungen

| | |
|---------|---|
| AA | (Bundes)Agentur für Arbeit |
| ALMP | <i>Active labour market policies</i> (aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) |
| CBS | <i>Centraal Bureau voor de Statistiek</i> (niederländisches Zentralbüros für Statistik) |
| COROP | Unterteilung der Niederlande für statistische Zwecke (CBS, siehe auch Fußnote 15) |
| EaSI | EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation |
| EMR | Euregio Maas-Rhein |
| EURES | Europäisches Netzwerk der Arbeitsverwaltungen |
| GIP | Grenzinfopunkt |
| ÖAV | Öffentliche Arbeitsverwaltungen |
| PES | <i>public employment services</i> |
| SGA | Servicestelle Grenzüberschreitende Arbeit |
| SGB III | Drittes Sozialgesetzbuch |
| UWV | <i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (niederländische Arbeitsverwaltung) |
| WW | <i>Werkloosheidswet</i> (niederländisches Arbeitslosengesetzes) |

1. Einführung

Der (Eu)regionale Arbeitsmarkt befindet sich im Wandel. Einerseits hat die COVID-19-Krise zu steigender Arbeitslosigkeit geführt, andererseits gibt es aber immer noch ein Ungleichgewicht (Mismatch) auf dem Arbeitsmarkt, was bedeutet, dass der vor der COVID-19-Krise erlebte Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren immer noch besteht.¹ Das Vorhandensein der richtigen Arbeitsplätze in einer gewissen Fahrdistanz und ausreichende Weiterbildungsmöglichkeiten sind in dieser Hinsicht entscheidend. Für die Grenzregion bedeutet dies, dass man auch über die Grenzen hinweg schauen muss, um Menschen bei der Arbeitssuche zu helfen und Unternehmen bei der Suche nach geeigneten und gut ausgebildeten Mitarbeitern zu unterstützen.

Zu diesem Zweck wurde vor einigen Jahren mit dem Aufbau von so genannten Servicestellen Grenzüberschreitende Arbeit (SGA) in den Grenzregionen Niederlande-Deutschland und Niederlande-Belgien-Deutschland ein Anfang gemacht. Diese SGAs müssen über ein umfassendes Dienstleistungsangebot verfügen, das Arbeitssuchende proaktiv bei der grenzüberschreitenden Arbeitssuche unterstützt. Angesichts des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt sind Weiterbildung, Umschulung und Training wichtige Aktivierungsmaßnahmen, die zum Instrumentarium der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) gehören. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Gewährung von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen eines Vermittlungsweges durch die SGA aufgrund von Unterschieden in der nationalen Gesetzgebung und Durchführungsbestimmungen problematisch sein kann. Die Frage, die in diesem Dossier beantwortet wird, lautet daher: **Gibt es Faktoren, die den grenzüberschreitenden Zugang zur beruflichen Weiterbildung für Arbeitssuchende (Grenzgänger) in einer Euregio behindern?**

Dieses Dossier bietet eine (erste) Bewertung der Auswirkungen der europäischen und nationalen Gesetzgebung auf die Nutzung von Weiterbildung, Umschulung und Training für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung in der deutsch-niederländischen Grenzregion. Es evaluiert die rechtlichen Auswirkungen im Kontext der SGA-Politik und die daraus resultierende Notwendigkeit, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in Form von Sachleistungen (Weiterbildung) in einem grenzüberschreitenden Kontext umzusetzen. Daher werden in diesem Dossier die Faktoren analysiert, die den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitssuchende in der Euregio erschweren. Obwohl dieses Dossier eine Ex-post-Analyse bestehender Gesetze und Vorschriften enthält, unterscheidet es sich gewissermaßen von anderen Dossiers der ITEM Grenzüberschreitenden Gesetzesfolgenabschätzung, da die vorliegende Studie einen eher explorativen Charakter hat. Angesichts der Komplexität des Themas ist es wichtig, die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung zunächst gründlich darzustellen, um dann das Thema berufliche Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung vertiefen zu können. Das vorliegende Dossier stellt somit eine erste Auseinandersetzung mit dem Thema dar und ist daher eher als *Diskussionspapier* gedacht, das als

¹ Gerade in einer "asymmetrischen" Krise wie der aktuellen kann sich dieser Indikator bewähren. Während ein sprunghafter Anstieg der Nachfrage nach Gesundheitspersonal in den Gesamtzahlen durch einen Rückgang der offenen Stellen für Gastronomiepersonal einigermaßen ausgeglichen werden kann, ergibt sich ein Bild der tatsächlichen Anspannung, wenn man die Mismatches innerhalb der Berufsgruppen regional betrachtet". S. Duijn, S. Phlippen und E. van Uiter, 'Despite corona and higher labour supply, labour market mismatch remains', ABN Amro, Economic Bureau & Sector Research, 5. Juni 2020: <https://insights.abnamro.nl/2020/06/mismatch-arbeidsmarkt-blijft-ondanks-corona-aanwezig/>.

Grundlage für die laufende Forschung² und Weiterentwicklung des Themas gemeinsam mit den relevanten Akteuren dienen soll.

Dieser Fragestellung folgt eine qualitative Analyse, basierend auf Gesetzestexten, Literatur und informellen Interviews mit euregionalen Arbeitsmarktexperten. Kapitel 2 geht auf das Forschungsdesign ein und diskutiert Definitionen, Abgrenzung und Methodik. Anschließend wird in Kapitel 3 die Verfügbarkeit von (grenzüberschreitenden) Weiterbildungsmaßnahmen im Kontext einer nachhaltigen und sozioökonomischen Entwicklung diskutiert. Die Ergebnisse der Studie im Hinblick auf die europäische Integration werden in Kapitel 4 analysiert und diskutiert. Hier betrachten wir insbesondere die Auswirkungen der nationalen und europäischen Gesetzgebung auf die Verfügbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen zur Arbeitsförderung in der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung. Die Ergebnisse zu den drei genannten Themen werden dann in Kapitel 5 im Hinblick auf die Frage ausgewertet, inwieweit die aktuelle SGA-Politik den euregionalen Zusammenhalt fördert oder behindert. Abschließend werden in Kapitel 6 mögliche Lösungen und Empfehlungen, die sich aus der Studie ergeben, vorgestellt.

2. Zielsetzung und Methode

2.1 Auswirkungen heute und in der Zukunft

Dieses Dossier zur Grenzeffektenabschätzung wird eine Ex-post-Bewertung der relevanten Gesetzgebung und Politik im Hinblick auf Aktivierungsmaßnahmen bei der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) liefern. Dabei werden Schwierigkeiten bei (der Finanzierung von) Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Wiedereingliederung im Rahmen der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung und im Lichte bestehender europäischer und nationaler Gesetzgebung vergleichend untersucht.

2.2 Definitionen

Eine Reihe von Fachbegriffen wird in diesem Dossier häufig verwendet. Für eine bessere Verständlichkeit werden einige wichtige Begriffe hiernach kurz erläutert.

In diesem Dossier geht es um die Gewährung von Weiterbildung bei grenzüberschreitender Arbeitsvermittlung. Diese Weiterbildung kann als Aktivierungsmaßnahme bezeichnet werden. **Aktivierungsmaßnahmen** sind definiert als öffentliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die auf ein effizientes Funktionieren des Arbeitsmarktes und die Korrektur von Ungleichgewichten abzielen. Diese Aktivierungsmaßnahmen unterscheiden sich von anderen allgemeinen Beschäftigungsmaßnahmen, indem sie auf bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes abzielen. Insbesondere jene Personen, die bei einer ÖAV als arbeitslos gemeldet oder von unfreiwilligem Arbeitsplatzverlust bedroht sind.³

Die **ÖAV** haben einen formalen Status und sind die "Organisationen der Mitgliedstaaten, die Teil der zuständigen Ministerien, öffentlichen Einrichtungen oder öffentlich-rechtlichen Organisationen sind und die für die Umsetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Bereitstellung

² Das Thema ist Teil der ITEM-Dissertationsforschung von Co-Autor Pieter van Goinga unter dem Arbeitstitel 'The Role of Labour Market Intermediaries in Cross-border Job Placements'.

³ Eurostat, 2014. Eigene Übersetzung

qualitativ hochwertiger Beschäftigungsdienste im öffentlichen Interesse verantwortlich sind".⁴ In den Niederlanden ist dies das *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (UWV), in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit, im Folgenden Agentur für Arbeit (AA) genannt. Nach dem Beschluss im Jahr 2014, die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Europa zu verbessern,⁵ um ihre wichtige Rolle im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung in Europa zu fördern, wurde im Mai 2014 das PES-Netzwerk (auf Englisch: *public employment services*) gegründet. Dies war eine Fortführung früherer Formen der Zusammenarbeit, die 1997 mit der Einrichtung einer informellen Beratungsgruppe der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen begann. Zwei Hauptziele des Netzwerks, die für diesen Fall relevant sind, sind erstens die Erkennung von Qualifikationslücken und die Bereitstellung von Informationen über ihr Ausmaß und wo sie auftreten, sowie eine bessere Übereinstimmung zwischen den Qualifikationen der Arbeitssuchenden und den Bedürfnissen der Arbeitgeber. Und zweitens eine verstärkte freiwillige geografische und berufliche Mobilität auf gerechte Art und Weise, um spezifische Arbeitsmarktbedürfnisse zu erfüllen.⁶ Zu diesem Zweck arbeitet das PES-Netzwerk eng mit dem EURES-Netzwerk der Arbeitsverwaltungen zusammen, das 1993 gegründet wurde, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Die ÖAV sind die wichtigsten Organisationen, die EURES angeschlossen sind.

Die ÖAV und, insbesondere, EURES unterstützen **Grenzgänger**, d.h. „[...] jede Person, die in einem Mitgliedstaat eine Tätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbständiger ausübt und in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, in den sie grundsätzlich täglich oder mindestens einmal wöchentlich zurückkehrt“.⁷ Sie bieten auch Unterstützung und Informationen für Arbeitssuchende und Arbeitgeber, die grenzüberschreitend nach einem Job oder Mitarbeiter suchen. Der **Servicepunkt Grenzüberschreitende Arbeit (SGA)** verdient in diesem Bezug besondere Aufmerksamkeit. Zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung gibt es in verschiedenen Regionen im deutsch-niederländischen und niederländisch-belgischen Grenzgebiet Partnerschaften u.a. zwischen UWV-Büros und Büros des AA, Grenzinfopunkten, EURES, Arbeitgeber-Service-Point und Jobcenter. Wir kennen die SGAs in Maastricht und Kerkrade-Herzogenrath, die bereits seit einigen Jahren bestehen. Seit dem 1. Januar 2020 ist auch in Venlo ein SGA aktiv. Darüber hinaus gibt es verschiedene Projekte, die formell nicht als SGAs bezeichnet werden, aber die darauf abzielen, die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung zu unterstützen. Zum Beispiel Grenswerk in der EUREGIO (Enschede-Gronau) und Perspektive 360 in der Euregio Rhein-Waal.

2.3 Abgrenzung

Für die regionale Abgrenzung in diesem Dossier wurde das deutsch-niederländische Grenzgebiet gewählt, insbesondere der südliche Teil der Niederlande und das Grenzgebiet zu Nordrhein-Westfalen. Das liegt daran, dass der Grenzpendelverkehr in dieser Region wesentlich größer ist als im Grenzgebiet der nördlichen Niederlande. Innerhalb dieser Region ist die Euregio Maas-Rhein (EMR) weiter abzugrenzen. In dieser Euregio ist seit einigen Jahren ein SGA tätig, was einen besseren Blick liefert auf mögliche Benchmarks und Auswirkungen auf eine größere Anzahl von Grenzgängern. Darüber hinaus

⁴ Verordnung (EU) 2016/589, Artikel 3(1).

⁵ Beschluss 573/2014/EU über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen (PES).

⁶ Artikel 3 Beschluss 573/2014/EU. Die in diesem Beschluss formulierte Zusammenarbeit sollte zur Verwirklichung der Strategie Europa 2020 für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen. Zu diesem Zweck sind insgesamt 8 Ziele in Artikel 3 enthalten, wobei die für dieses Dossier relevantesten genannt sind. Für einen vollständigen Überblick über die Ziele verweisen wir auf die entsprechende Entscheidung.

⁷ Artikel 1 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004.

sorgt die längere Historie der SGAs in dieser Region (Kerkrade-Herzogenrath und Maastricht)⁸ für stärkere institutionelle Verankerung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung mit den damit verbundenen Erfahrungen mit Weiterbildungsmaßnahmen.

Zusätzlich zur regionalen Abgrenzung konzentriert sich diese Studie auf Arbeitssuchende, die Arbeitslosengeld beziehen – allerdings nicht auf diejenigen die Sozialhilfeleistungen beanspruchen. Abbildung 1 fasst die Rolle von Aktivierungsmaßnahmen innerhalb des Prozesses der Arbeitsvermittlung und die Rolle der ÖAV und der Kommunen bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem (euregionalen) Arbeitsmarkt zusammen.



Abbildung 1: Diagramm zur Veranschaulichung der Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik innerhalb des Arbeitsvermittlungsprozesses (eigene Darstellung)

In dieser Studie wird ebenfalls unterschieden nach Art der Weiterbildung:

- Umschulung (*omscholing*) von Arbeitslosengeldempfängern; und
- Weiterbildung beziehungsweise Training (*bijsholing en vervolgopleiding*) von arbeitslosen Leistungsempfängern.

Die AA hat eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Maßnahmen im Rahmen der beruflichen (Erst)-Ausbildung, das UWV nicht. Aus diesem Grund wurde das Feld der Berufsausbildung in dieser Studie nicht berücksichtigt. Es ist jedoch zu beachten, dass auch in diesem Feld Hindernisse in/für grenzüberschreitenden Konstellationen auftreten (können), die Anlass gäben für eine weitere Untersuchung. Es ist desweiteren klar, dass auch die Kommunen eine bedeutende Rolle spielen (sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland) bei der Bereitstellung von Schulungen oder Weiterbildung für Langzeitarbeitslose (Sozialhilfeempfängern). Um die Komplexität zu reduzieren, beschränkt sich diese Studie jedoch auf die Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltung; die Rolle der Kommunen bei der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen bleibt somit erst einmal außen vor.

⁸ Derzeit sind vier SGAs entlang der deutsch-niederländischen Grenzregion aktiv: GrensWerk in Gronau, SGA Venlo, SGA Kerkrade-Herzogenrath, SGA Maastricht. Darüber hinaus gibt es mehrere Projekte, die auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Arbeitsvermittlung abzielen, wie Arbeitsmarkt Noord, Perspectief 360 und Podium24.

2.3 Die Forschungsthemen, Prinzipien, Benchmarks und Indikatoren des Dossiers

Im Rahmen von ITEMs Grenzüberschreitender Gesetzesfolgenabschätzung wird die Forschung generell anhand von drei Themen strukturiert: Europäische Integration, nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung und euregionaler Zusammenhalt. Daraus werden Prinzipien, Benchmarks und Indikatoren abgeleitet, die die Grundlage für die Studie bilden. In den folgenden Abschnitten wird diese Methodik anhand des vorliegenden Studienthemas näher erläutert.

2.3.1 Ziele und Indikatoren

In der folgenden Tabelle (Tabelle 1) werden die Themen im Hinblick auf Grundsätze (wie die geltende europäische Gesetzgebung), *Benchmarks* (die aus dieser Gesetzgebung abgeleiteten Standards beziehungsweise Maßstäben) und Indikatoren, die zur Überprüfung der Einhaltung dieser Standards verwendet werden können, näher erläutert.

2.3.2 Die Forschungsthemen

Die Frage nach der Zugänglichkeit von Weiterbildungsmaßnahmen bei der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung kann im Lichte der drei oben genannten Themen weiter spezifiziert werden.

Für eine nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung in der Grenzregion ist es wichtig, dass die Menschen dort Arbeit finden, wo es Arbeit gibt, und dass den Unternehmen ein ausreichend großer Pool an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Das kann also bedeuten, dass sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber auf die andere Seite der Grenze schauen müssen. Die Förderung dieser grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität und die Erleichterung der Weiterbildung für Grenzgänger ist daher von großer Bedeutung für die sozioökonomische Entwicklung der Region. In dieser Studie werden die Arbeitsmarktzahlen von einer euregionalen Perspektive betrachtet und mit dem Ausmaß des grenzüberschreitenden Pendelns und den Dienstleistungen der SGAs verglichen, um das beträchtliche Maß an interregionaler Mobilität von Grenzgängern und inwiefern interregionaler Zugang (sprich Bewilligung) von Weiterbildungsmaßnahmen ermöglicht wird.

Europäische Integration konzentriert sich auf die Beschreibung von grenzüberschreitenden Auswirkungen aus der Perspektive von Bürgern, Verbänden und Unternehmen in Bezug auf die Ziele und Prinzipien der europäischen Integration (z.B. Freiheiten, Bürgerschaft und Nicht-Diskriminierung). Dieses Dossier beschreibt, wie die derzeitige Anwendung der bestehenden Gesetzgebung die internationale Arbeitsmobilität von Arbeitssuchenden in der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland beeinflusst. Dabei geht es um die Gewährung von Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitssuchende und Leistungsberechtigte durch das UWV und das AA sowie um die Frage, inwieweit die tatsächliche Umsetzung dieser Maßnahmen diskriminierend ist und/oder die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität einschränkt.

Das Thema des Euregionalen Zusammenhalts (Kohäsion) dreht sich um die Zusammenarbeit und grenzüberschreitende *Governance*-Strukturen, einerseits zwischen lokalen und regionalen Behörden im Allgemeinen, andererseits – insbesondere im vorliegenden Kontext – zwischen den ÖAV im Konkreten. In diesem Bericht wird folglich untersucht, in welchem Umfang und auf welche Weise die ÖAV zusammenarbeiten, um grenzüberschreitende Weiterbildungsmaßnahmen zu finanzieren und zu erleichtern.

Tabelle 1: Grundsätze, Benchmarks und Indikatoren von Dossier 4 (SGA)

| Thema | Grundsätze | Benchmark | Indikatoren |
|---|--|---|---|
| <p>Nachhaltige Entwicklung/Soziale und wirtschaftliche Entwicklung</p> | <p>Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität</p> <p>Integrierte Leitlinien der EU für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU (Europa 2020): "Europäisches Semester" als politischer Rahmen, innerhalb dessen die EU-Länder ihre Wirtschaftspolitik koordinieren können (der politische Kontext für die Schaffung der EURES- und EaSI-Verordnungen)</p> | <p>Hohe interregionale Mobilität von Grenzgängern, die zu hohen Beschäftigungsquoten beiträgt und hilft, Armut und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen – insbesondere in grenzüberschreitenden Gebieten (wie Euregios)</p> | <p><u>Quantitativ:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsquote Grenzregionen • Arbeitslosenquote Grenzregionen • Anzahl von Grenzgängern • Anzahl der Arbeitssuchenden in der Grenzregion • Anzahl der Vermittlungen über die Grenze <p><u>Qualitativ:</u></p> <p>Was sind die politischen und verwaltungsmäßigen Ambitionen für die Entwicklung des euregionalen Arbeitsmarktes und die Rolle der SGA darin?</p> |
| <p>Europäische Integration</p> | <p>Artikel 15 der EU-Charta: Berufswahlfreiheit und Recht auf Arbeit</p> <p>Artikel 45 AEU-Vertrag & Verordnung 492/2011: Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Union</p> <p>Verordnung 883/2004 - Durchführungsbeschluss 987/2009: EU Koordination der Sozialversicherungssysteme</p> | <p>Abgleich von Angebot und Nachfrage in einem euregionalen Arbeitsmarkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uneingeschränkter Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen/Weiterbildung über die Grenze hinweg - Die Situation aus der Sicht des Grenzgängers/Grenzarbeitssuchenden in einer Euregio <p>Das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer / d.h. Bemühungen, Arbeit über Grenzen hinweg zu finden</p> | <p><u>Qualitativ:</u></p> <p>Wann haben Arbeitssuchende in der Grenzregion Anspruch auf eine Aktivierungsmaßnahme mit dem Schwerpunkt Weiterbildung und Schulung?</p> <p>Gibt es einen Unterschied zwischen dem Angebot für reguläre (sprich nationale) Arbeitssuchende und für Arbeitssuchende, die in einem grenzüberschreitenden Kontext suchen?</p> <p>Gibt es Faktoren, die den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung für Arbeitssuchende (Grenzgänger) in einer Euregio behindern?</p> |

| Thema | Grundsätze | Benchmark | Indikatoren |
|----------------------------------|---|---|---|
| Euregionaler Zusammenhalt | <p>Artikel 46 AEU-Vertrag: EU Gesetzgebungskompetenz zur Fördermaßnahmen in Bezug auf Arbeitnehmerfreizügigkeit</p> <p>EURES-Verordnung 2016/589</p> <p>EaSI-Verordnung (EU) Nr. 1296/2013: Erfüllung der Ziele der Union in Bezug auf die Förderung eines hohen Niveaus an hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung, die Gewährleistung eines angemessenen und menschenwürdigen Sozialschutzes, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen</p> <p>Beschluss 573/2014 zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen ÖAV</p> | <p>Überregionale Zuweisung von Weiterbildungs-, Umschulungs- oder Arbeitserfahrungsmaßnahmen</p> <p>Eine gut funktionierende grenzüberschreitende Koordination zwischen den ÖAV und den lokalen und regionalen Behörden sowie den Stellen, die sich mit der Zertifizierung und Qualifizierung von Ausbildern befassen</p> <p>Abstimmung von Angebot und Nachfrage in einem euregionalen Arbeitsmarkt: Finanzierung des grenzüberschreitenden Zugangs zu Aktivierungsmaßnahmen/Weiterbildung</p> | <p><u>Quantitativ:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten • Weiterbildungsbudgets <p><u>Qualitativ:</u></p> <p>Die Methode und Qualität der Zusammenarbeit zwischen ÖAV im Rahmen des SGA</p> <p>Koordinierungsfunktion EURES?</p> <p>Auf welche Weise wurde an der Lösung der Probleme gearbeitet? Wurden Abhilfemaßnahmen gefunden?</p> |

2.4 Methodik

Basierend auf den oben genannten Themen, Grundsätzen, hergeleiteten Maßstäben und Indikatoren kann die Forschungsmethodik wie folgt festgelegt werden. Die sozioökonomischen Indikatoren werden hauptsächlich durch Desk-Research erfasst, wobei die Datenbanken des UWV, der AA und des niederländischen Zentralbüros für Statistik (CBS) als Hauptquellen für Zahlen zum (euregionalen) Arbeitsmarkt dienen. Um die politischen Ambitionen für die Entwicklung eines euregionalen Arbeitsmarktes und die Rolle der SGA dabei zu ermitteln, wurden Dokumente wie Jahresberichte, Konferenzberichte und strategische Pläne relevanter Partner untersucht. Für das Thema der europäischen Integration wird die qualitative Forschung mittels Dokumentenanalyse der relevanten europäischen und nationalen Gesetzgebung durchgeführt, ergänzt durch Interviews mit Vertretern von EURES und der ÖAV. Das dritte Thema des euregionalen Zusammenhalts wurde mittels Dokumentenanalyse und Interviews mit Vertretern von EURES, UWV, AA und SGA untersucht.

Um die Qualität der Untersuchung zu gewährleisten, wurde beschlossen, eine Datentriangulation aus verschiedenen Quellen (informelle Gespräche und Interviews mit euregionalen Arbeitsmarktexperten, politische Dokumente und Berichte) zu verwenden, um ein gutes Bild der Aktivierungsmaßnahmen in der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung zu erhalten.

3. Grenzwirkungen im Lichte des Themas Nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung

Die Grenzregion nimmt eine besondere Stellung in der nachhaltigen und sozioökonomischen Entwicklung der Region ein. Die Einwohnerzahl der Region Südlimburg betrug am 1. Januar 2020 597.084.⁹ In der Region Aachen-Düren lebten im Jahr 2019 817.187 Menschen.¹⁰ Obwohl die deutsch-niederländische Grenzregion aus einer nationalen Perspektive als Peripherie betrachtet werden könnte, zeigt sich, dass bei einer grenzüberschreitenden Perspektive gerade die Grenzregion im Süden der Niederlande viele Chancen bietet. Der niederländische Atlas für Kommunen (*Atlas voor Gemeenten*) hat die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen (innerhalb einer Stunde Fahrzeit) und die Wohnattraktivität der 50 größten niederländischen Kommunen untersucht.¹¹ Wird bei dieser Analyse nur die nationale Perspektive herangezogen, rangieren Städte wie Venlo, Heerlen und Maastricht auf den Plätzen 41, 46 bzw. 47 der Liste der verfügbaren Arbeitsplätze. Bezieht man jedoch auch die verfügbaren Arbeitsplätze innerhalb einer Stunde Fahrzeit im Ausland mit ein, dann liegen diese Städte auf Platz 6, 28 bzw. 37. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wohnattraktivität gibt es einen deutlichen Unterschied im Ranking, wenn Einrichtungen und Arbeitsplätze im Ausland in die Analyse einbezogen werden. Ohne ausländische Einrichtungen rangieren die Städte Venlo, Heerlen und Maastricht auf den Plätzen 37, 43 und 47. Einschließlich der Arbeitsplätze und Einrichtungen im Ausland liegt Maastricht auf Platz 7, gefolgt von Venlo (10.) und Heerlen (12.).¹² Somit dient ein gut funktionierender Euregionaler Arbeitsmarkt, in dem Arbeitsplätze und Einrichtungen auf beiden Seiten der Grenze sichtbar und leicht zugänglich sind, der nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklung der Grenzregion. Diese Perspektive wird auch die „360°-Perspektive“ genannt. Die Rolle, die ein SGA dabei spielt, ist

⁹ www.opendata.cbs.nl

¹⁰ Für niederländische Zahlen siehe CBS Economic indicators Zuid-Limburg; für deutsche Zahlen siehe Struktureindikatoren des regionalen Arbeitsmarktes.

¹¹ Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas for Municipalities 2019. Utrecht. S. 22

¹² Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas for Municipalities 2019. Utrecht. S. 23

daher von großer Bedeutung. Schließlich nutzt der SGA per Definition eine 360°-Perspektive bei seinen Arbeitsvermittlungsaktivitäten.

Neben der 360°-Perspektive als Impuls für den (Euregionalen) Arbeitsmarkt ist es auch wichtig, die Auswirkungen von Weiterbildung und Schulung auf die Erhöhung der Beschäftigungschancen von Arbeitssuchenden und die Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu betrachten. Das System der Aktivierungsmaßnahmen in den Niederlanden und Deutschland ist sehr unterschiedlich. Während das niederländische System in erster Linie auf die Wiedereingliederung abzielt, ist das deutsche System auf die Weiterbildung ausgerichtet. In den vergangenen Jahrzehnten wurde viel geforscht, vor allem quantitativ, über die Auswirkungen von Weiterbildung. Jochen Kluge (2010) hat eine Übersicht über verfügbare Effektivitätsstudien aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen erstellt. Insbesondere jüngere Studien zur Weiterbildung im Westen Deutschlands zeigen einen positiven Effekt von Trainingsprogrammen für spezifische berufliche Qualifikationen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Auch Studienergebnisse in z.B. Schweden zeigen ein positives Ergebnis, während Studien in anderen Ländern ein mehrdeutigeres Bild ergeben oder sogar einen negativen Effekt zeigen (Dänemark).¹³ Spezifische Studien über die Wirkung von Aus- und Weiterbildung in den Niederlanden wurden nicht gefunden, teilweise weil dies ein relativ kleiner Teil der bestehenden Aktivierungsmaßnahmen in den Niederlanden ist.

Leider gibt es in der Praxis immer noch Barrieren, die den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt und damit die Fähigkeit von Unternehmen und Bildungseinrichtungen in der Grenzregion, qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen und zu halten, einschränken. Gleichzeitig können diese Barrieren auch die Möglichkeiten für Arbeitssuchende einschränken und so ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg in das Berufsleben verringern. Die Frage ist also, ob die Möglichkeiten einer 360°-Perspektive voll genutzt werden. Durch die Betrachtung der **interregionalen Mobilität von Grenzgängern** können wir feststellen, inwieweit es Hindernisse gibt, die die nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung der Region negativ beeinflussen. Darüber hinaus betrachten wir **die politischen und verwaltungsmäßigen Ambitionen für die Entwicklung eines euregionalen Arbeitsmarktes und die Rolle, die SGAs in dieser Hinsicht spielen.**

Die Frage des grenzüberschreitenden Zugangs zu Weiterbildungsmaßnahmen wird in Kapitel 5 weiter diskutiert.

3.1 Interregionale Mobilität von Grenzgängern

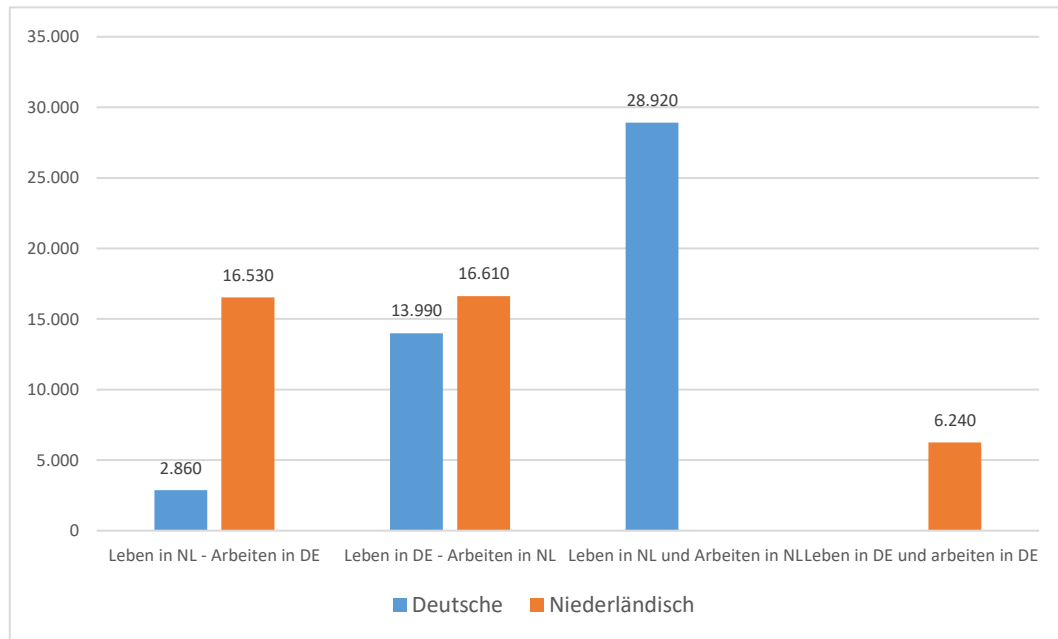
Um eine Vorstellung von der interregionalen Mobilität von Grenzgängern zu bekommen, haben wir das grenzüberschreitende Pendeln in der gesamten deutsch-niederländischen Grenzregion untersucht, ergänzt durch Zahlen auf Kommunalebene, sofern verfügbar. Abbildung 2 zeigt den grenzüberschreitenden Pendelverkehr in der gesamten deutsch-niederländischen Grenzregion. Diese Tabelle zeigt, dass die größte Gruppe der Grenzpendler niederländischer Herkunft ist. Von den 33.140 niederländischen Grenzgängern wohnt etwa die Hälfte in Deutschland, während sie in den Niederlanden (weiter) arbeiten.

Aus den Zahlen der CBS-Grenzdaten wird deutlich, dass die größten Pendlerströme in der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen und in geringerem Umfang in der Grenzregion zu Niedersachsen stattfinden. Zoomt man auf die niederländischen Städte in der Grenzregion, so zeigen die Zahlen aus dem niederländischen Atlas für Kommunen 2019, dass die Städte Maastricht,

¹³ Kluge, J. et al., (2010) Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives. Springer Verlag. Berlin

Sittard-Geleen, Venlo und Heerlen den größten Anteil an eingehenden Grenzpendlern haben, ausgedrückt in % der Anzahl der Arbeitsplätze. Bei den ausgehenden Grenzpendlern sind Heerlen, Venlo und Maastricht unter den Top 4.¹⁴ Dieses Ranking bestätigt das Bild, dass der Grenzpendlerverkehr zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden in Limburg am höchsten ist.

Abbildung 2: Grenzpendler in der gesamten deutsch-niederländischen Grenzregion in Zahlen pro Jahr.



Quelle: CBS Grensdata.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über das grenzüberschreitende Pendeln in den wichtigsten Einzugsgebieten der für diese Studie betroffenen öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Für die niederländische Seite wurden Zahlen für Südlimburg gewählt, die der COROP-Klassifizierung entsprechen.¹⁵ Auf deutscher Seite wurde das Einzugsgebiet der AA in der Region Aachen-Düren untersucht. Für den grenzüberschreitenden Pendlerverkehr wurden Daten von CBS Grensdata verwendet.

¹⁴ Marlet, G., Middeldorp, M., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2019) Atlas for Municipalities 2019. Utrecht. S. 233

¹⁵ COROP steht für den "Koordinierungsausschuss für das regionale Forschungsprogramm". Die Provinz Limburg ist in drei COROP-Gebiete unterteilt: Nord-, Mittel- und Südlimburg. Diese Aufteilung betrifft die Regionen, von denen aus das UWV seine Dienstleistungen erbringt. Für weitere Informationen siehe www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen.

Tabelle 2: Grenzpendler in der Region Südlimburg und Aachen-Düren im Jahr 2017, in Anzahl der Beschäftigten.¹⁶

| Arbeitsbereich | Woonland | | |
|----------------|-------------|-------------|-----------------------|
| | Niederlande | Deutschland | Belgien ¹⁷ |
| Aachen-Düren | 2.770 | 284.280 | 4.310 |
| Süd-Limburg | 226.220 | 4.190 | 9.200 |

Um eine Vorstellung von der Situation der Arbeitslosigkeit in der Euregio Maas-Rhein zu bekommen, haben wir die Zahl der Arbeitslosen (im Sinne des niederländischen Arbeitslosengesetzes (WW) und dem dritten deutschen Sozialgesetzbuch (SGB III)) in den Arbeitsmarktregionen Aachen-Düren und Süd-Limburg betrachtet.

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit 2020 in der Region Süd-Limburg-Aachen-Düren

| | Januar | Februar | März | April | Mai | Juni | Juli | August | September |
|---------------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Süd-Limburg | 8.293 | 8.296 | 8.829 | 10.085 | 10.378 | 10.445 | 10.431 | 10.163 | 9.673 |
| Aachen-Düren | 12.764 | 12.981 | 13.148 | 14.948 | 15.618 | 15.931 | 16.999 | 17.234 | 16.644 |

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 zeigt deutlich die Auswirkungen von COVID-19 auf den Arbeitsmarkt in der Region. Sowohl in Süd-Limburg als auch in der Region Aachen-Düren ist ab März ein deutlicher und erheblicher Anstieg der Zahl der Arbeitslosen im Sinne des WW und SGB III zu verzeichnen. Für diese Tabelle wurden die aktuellsten, verfügbaren Zahlen verwendet. In den Monaten August und September ist jedoch ein leichter Rückgang der Arbeitslosigkeit zu beobachten.

In erster Linie werden diese Arbeitslosen mit dem UWV und dem AA in Kontakt kommen. Bei diesem Kontakt können sie über das Arbeiten im Ausland sprechen und eventuell an die SGAs verwiesen werden. Natürlich wird dies nicht für jeden eine wünschenswerte oder realistische Option sein, und angesichts der Besonderheiten der Arbeit im Ausland ist es nicht zwingend erforderlich, sich bei einem SGA zu melden. Tabelle 4 zeigt, wie viele Arbeitssuchende letztendlich mit dem SGA Kerkrade Herzogenrath in den letzten Jahren in Kontakt gekommen sind und wie viele davon letztendlich einen

¹⁶ CBS Border Data, 2019 <https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/de/dataset/22024ENG/table?ts=1600383157383>. Diese Daten betreffen Mitarbeiter. Selbstständige sind in diesen Zahlen nicht enthalten. In den deutschen Zahlen nicht enthalten sind Beamte und Personen, die eine so geringe Anstellung haben, dass der Monatslohn 450 € nicht übersteigt (sog. geringfügige Beschäftigung).

¹⁷ Obwohl die niederländisch-belgische Grenzregion nicht in den Forschungsbereich dieses Dossiers fällt, wurde der Vollständigkeit halber beschlossen, auch die Anzahl der Grenzgänger in der Grenzregion zu Belgien zu zeigen. Immerhin handelt es sich bei der EMR um eine trinationale grenzüberschreitendes Gebiet.

Arbeitsplatz auf der anderen Seite der Grenze gefunden haben. Zu Vergleichszwecken werden die Zahlen für 2019 und die Zahlen für 2016 angeführt, damit auch die Entwicklung deutlich wird.

Tabelle 4: Anzahl der Kontakte und Vermittlungen durch das SGA in 2016 und 2019.

| Zahlen SGA Kerkrade Herzogenrath ¹⁸ | 2016 | 2019 |
|--|-------------------|-------|
| Erstberatungsgespräche mit Arbeitssuchenden | 158 ¹⁹ | 793 |
| Einzelbegleitung mit Arbeitssuchenden | 11 | 249 |
| Vermittlungen SGA K-H 2019 | 15 | 146 |
| Begleitung bei Umschulungsmöglichkeiten | 0 | 142 |
| Offene Stellen mit Bedarf an Grenzgängern | 29 | 1.285 |

Im Jahr 2019 haben insgesamt 793 Arbeitssuchende Kontakt mit dem SGA gehabt, davon sind ca. 50% Deutsche und 50% Niederländer.²⁰ Diese Zahlen zeigen die zunehmende Bedeutung des SGA in der Region. So wurden im Jahr 2019 fünfmal so viele Beratungsgespräche geführt wie in 2016 (158). Auch der starke Anstieg der offenen Stellen mit Bedarf an Grenzgängern in diesem Zeitraum (von 29 im Jahr 2016 auf 1.285 im Jahr 2019) macht deutlich, dass die SGAs durchaus eine Rolle bei der interregionalen Arbeitskräftemobilität zu spielen haben.

Im Jahr 2019 wurden 142 Arbeitssuchende über Weiterbildungsmöglichkeiten informiert. Dies steht im Vergleich zur Gesamtzahl der erfolgreichen Vermittlungen (146). Es ist jedoch unklar, in wie vielen Fällen dies tatsächlich zur Zuweisung eines Weiterbildungsprogramms im Rahmen einer grenzüberschreitenden Vermittlung geführt hat. Aus den Interviews mit Vertretern von EURES, UWW und AA geht hervor, dass nur sehr begrenzt interregionale Schulungen angeboten werden.

3.2 Politische und verwaltungsmäßige Ambitionen und die Rolle der SGAs

Die Bedeutung eines gut funktionierenden euregionalen Arbeitsmarktes für die sozioökonomische Entwicklung der Region ist offensichtlich. Dies spiegelt sich deutlich in den Zielen auf allen politischen Ebenen wider.

3.2.1 Leitende politische Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene ist das Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik im Europäischen Semester festgeschrieben: "[...] die Beschäftigungschancen für Arbeitssuchende zu erhöhen und die Nachfrage (offene Stellen) und das Angebot (Arbeitssuchende) auf dem Arbeitsmarkt besser aufeinander abzustimmen."²¹

¹⁸ SGA Kerkrade-Herzogenrath 2020. Präsentation Quarters 2016-2020

¹⁹ Über die Verteilung nach Nationalität liegen keine genauen Zahlen vor. Diese wird vom SGA auf eine Aufteilung von etwa 50 % geschätzt.

²⁰ Expertengespräch SGA Kerkrade-Herzogenrath.

²¹ Thematisches Merkblatt Europäisches Semester Aktive Arbeitsmarktpolitik S.1

Ein solcher Plan passt somit gut zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen der EU-Wirtschaftspolitik, bei denen die Aktivierung eine unverzichtbare Rolle spielt:

Das Hauptziel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (ALMPs) ist es, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende zu erhöhen und die Übereinstimmung zwischen Arbeitsplätzen (offenen Stellen) und Arbeitnehmern (d. h. Arbeitslosen) zu verbessern. Auf diese Weise können aktive Arbeitsmarktpolitik zu Beschäftigung und BIP-Wachstum beitragen und Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsabhängigkeit reduzieren. Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik reichen von der Bereitstellung institutioneller Weiterbildung und betrieblicher Schulungen bis hin zu indirekten Beschäftigungsanreizen (Arbeitsplatzerhaltung, Jobsharing, Einstellungszuschuss), der Schaffung geschützter und geförderter Arbeitsplätze oder der Bereitstellung direkter Beschäftigungsmaßnahmen (öffentliche Arbeitsprogramme) und Existenzgründungsanreizen.²²

Die Europäische Kommission bezieht sich auf die Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für aktive Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung. Die OECD definiert ALMP-Programme wie folgt:

Alle Sozialausgaben (außer Bildung), die darauf abzielen, die Aussichten der Begünstigten auf eine Erwerbstätigkeit zu verbessern oder ihre Erwerbsfähigkeit auf andere Weise zu erhöhen. Diese Kategorie umfasst die Ausgaben für die öffentliche Arbeitsvermittlung und -verwaltung, die Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt, spezielle Programme für Jugendliche beim Übergang von der Schule ins Berufsleben, Arbeitsmarktprogramme zur Unterstützung von Arbeitslosen und anderen Personen (außer Jugendlichen und Behinderten) bei der Suche nach oder Förderung von Beschäftigung sowie spezielle Programme für Behinderte.

3.2.2 Erreichen des 360°-Arbeitsmarktes durch Einrichtung von SGA

Als Nebeneffekt werden die Chancen einer 360°-Perspektive in der Grenzregion auch auf regionaler Ebene gesehen. Der Aktionsplan für grenzüberschreitendes Lernen und Arbeiten 2016-2019 der Provinz Limburg drückt zum Beispiel das Bestreben aus, dass der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt tatsächlich als Markt funktioniert. Die Hauptaufgabe in dieser Hinsicht ist

"Die richtigen Bedingungen zu schaffen, um es für (zukünftige) Arbeitnehmer, Arbeitssuchende und Arbeitgeber auf beiden Seiten der Grenze natürlicher und einfacher zu machen, über die Grenze hinweg zu lernen und zu arbeiten."²³

Dieser Aktionsplan formuliert eine Reihe konkreter Schritte, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung²⁴ und die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partnern in der Region (u.a. UWV, AA, Jobcenter, Arbeitgeber-Service-Points, Grenzinfopunkte), welcher inzwischen tatsächlich schon zur Einrichtung von drei SGAs in den Regionen Mittel- und Südlimburg geführt hat.

Im oben erwähnten Aktionsplan wurde das Thema Lernen hauptsächlich aus der Perspektive eines regulären Bildungsweges von der Grundschule bis zur Sekundar- und Hochschulbildung beschrieben. Mit anderen Worten: Das Lernen zur Förderung der grenzüberschreitenden Beschäftigungsfähigkeit

²² (Frei übersetzt.) Europäische Kommission, European Semester Thematic Factsheet - Active Labour Market Policies, 11. November 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf

²³ Provinz Limburg, Aktionsplan grenzüberschreitendes Lernen und Arbeiten 2016-2019. S.6

²⁴ Aktionsplan B2: Verstärkung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung. Aktionsplan grenzüberschreitendes Lernen und Arbeiten 2016-2019, S. 36,37

von Arbeitssuchenden (z.B. durch Weiterbildung und/oder Umschulung) ist bisher noch unterbelichtet.

3.2.3 Der One-Stop-Shop als Priorität für die zukünftige Grenzverwaltung

Auch die nationale Politik macht sich bemerkbar. Das niederländische Kabinett und die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen prüfen derzeit den Plan, die SGAs zu einer zentralen Anlaufstelle für grenzüberschreitende aktive Arbeitsmarktpolitik für die südlichen Teile der deutsch-niederländischen Grenze auszubauen: ²⁵

„Das Informations- und Beratungsangebot für Grenzpendler ist in den letzten Jahren erheblich ausgebaut worden. Ziel für das kommende Jahr ist es, die strukturelle Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsvermittlung mit relevanten Arbeitsmarktparteien in den Euregios entlang der Grenze NL-NRW zu erhalten und zu verstärken. Die Zusammenarbeit kann von einem physischen Standort pro Euroregion aus erfolgen, als One-Stop-Shop in Kombination mit einer Niederlassung eines Grenzinfopunkts, aber auch eine gut funktionierende Netzwerkkoooperation kann ausreichen. Wir werden diese Optionen im kommenden Jahr prüfen.“²⁶

Die erste Grenzlandkonferenz in Venlo am 9. Mai 2019 führte zu einer Grenzland-Agenda 2019-2020, die auch Ambitionen in Bezug auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt enthält. Dazu gehört das Bestreben, die Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktvermittlung zu verstärken und aufrechtzuerhalten und die Arbeitsuche auf der anderen Seite der Grenze zu erleichtern. Lernen spielt auch in dieser Grenzland-Agenda eine wichtige Rolle, jedoch hat man sich in diesem Rahmen darauf geeinigt, sich auf die Anerkennung und Bewertung von Diplomen zu konzentrieren und nicht explizit auf berufliche Weiterbildung und Umschulung:

„Zu diesem Zweck wurden zwei vorrangige Aktivitäten für den gesamten Grenzraum zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden festgelegt:

- bessere Beratung durch grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung,
- bessere Beratung bei der Beurteilung der beruflichen Abschlüsse und Qualifikationen der Arbeitssuchenden.“²⁷

Der erste Schwerpunkt zeigt deutlich, dass die Bedeutung einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den ÖAV und anderen Parteien in der Grenzregion im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung auch auf politischer und Verwaltungsebene ausdrücklich anerkannt wird.

3.3 Teilschlussfolgerung: Nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung

Kurzum, auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene wird die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit an der Grenze im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung erkannt. Darüber hinaus gibt es klare wirtschaftliche und politische Gründe, die Arbeitsvermittlung auf regionaler Ebene in einer Grenzregion oder genauer gesagt in grenzüberschreitenden Gebieten wie den Euregios entlang der niederländischen Grenze zu organisieren und Arbeitssuchende bei der Suche

²⁵ Lenkungsgruppe Grenzlandkonferenz, Grenzland-Agenda 2019-2020, Sektion Arbeitsmarkt, Beschluss (18. Juli 2019), S. 3.

²⁶ (Frei übersetzt.) Europäische Kommission, European Semester Thematic Factsheet - Active Labour Market Policies, 11 november 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf

²⁷ Grenzland Agenda 2019-2020. Transferdokument für die Umsetzung des Arbeitsmarktthemas.

nach Arbeit über die Grenze hinweg zu unterstützen. Neben der Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und der Attraktivität dieser Gebiete für ausländische Investitionen und Talente (Ausnutzung von Agglomerationseffekten) liegen die Vorteile auch in einem gemeinsamen Vorgehen gegen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt sowie gegen demografische und strukturelle Herausforderungen (wie Bevölkerungsrückgang und weitreichende wirtschaftliche Veränderungen zur Erreichung der Klimaziele). Zum Beispiel scheint das Konzept der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung/SGA breite politische Anerkennung und Zustimmung zu genießen. In der Tat gibt es inzwischen klare Ambitionen, die bestehenden SGA-Strukturen nachhaltiger zu gestalten, zu vertiefen und weiter auszubauen (siehe Grenzland-Agenda Niederlande-Deutschland).

Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, zeigt die Praxis jedoch, dass die bereits existierenden **Dienste (SGAs) mit einer wesentlichen Einschränkung beim Angebot und der Durchführung von grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlungen zu kämpfen haben: nämlich der Unfähigkeit, Aktivierungsmaßnahmen, insbesondere Weiterbildungen, zu nutzen, wie es für ÖAV innerhalb nationaler Rechtssystemen und Gesetzgebungen üblich ist.** Es wurde viel über die Auswirkungen von Weiterbildung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit geforscht, wobei Studien sowohl einen negativen als auch einen positiven Effekt zeigen. Insbesondere neuere Studien in Deutschland und Schweden zeigen positive Effekte und damit die Bedeutung von (Um)schulungen für die Erhöhung der Beschäftigungschancen von Arbeitssuchenden.²⁸ Dieser Typ Aktivierungsmaßnahme sollte daher im Prinzip auf einem euregionalen Arbeitsmarkt genauso anwendbar sein wie auf einem nationalen Arbeitsmarkt. Es muss jedoch festgestellt werden, dass sich dies in den formulierten Aktionsplänen noch nicht als solches widerspiegelt, so dass die Gewährung von grenzüberschreitenden Weiterbildungen immer noch eine nationale Angelegenheit bleibt, mit all den Einschränkungen, die dies mit sich bringt.

4. Die Grenzeffekte im Lichte des Themas der europäischen Integration

Neben ihrem unterschätzten wirtschaftlichen Potenzial sind Grenzregionen auch allgemein als "Testgelände" für die europäische Integration bekannt.²⁹ Aus dieser Perspektive kommen weitere Benchmarks ins Spiel. Die zentrale Frage ist hier, was **das Aufeinander-Abstimmen von Nachfrage (Arbeitsplätze/Stellen) und Angebot (Arbeitssuchende) auf einem euregionalen Arbeitsmarkt** im rechtlichen Sinne tatsächlich bedeutet und welche Rolle Weiterbildung dabei spielt oder spielen kann. Indem wir die (nationalen) Bedingungen für den grenzüberschreitenden Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen/Weiterbildung für Arbeitssuchende in einer Grenzregion betrachten, können wir feststellen, inwieweit diese mit den Grundsätzen der europäischen Integration (insbesondere Freizügigkeit und Nicht-Diskriminierung) übereinstimmen. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Frage, wie die Situation aus der Sicht von Grenzgängern/Arbeitssuchenden in einer Euregio zu bewerten ist und **ob diese ungehinderten Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen über die Grenze hinweg genießen.**

Rechtlich gesehen tut sich eine komplexe Situation auf. Jedes europäische Land hat ein historisch gewachsenes Wohlfahrtssystem, das durch rechtliche, politische, soziale, kulturelle und institutionelle

²⁸ Kluge, J. et.al., (2010) Active Labour Market Policies in Europe. Performance and Perspectives. Springer Verlag. Berlin

²⁹ Europäische Kommission, Mitteilung "Förderung von Wachstum und Kohäsion in den Grenzregionen der EU", COM(2017) 534 final, Brüssel, 20. September 2017.

Eigenheiten gekennzeichnet ist.³⁰ Dies gilt auch für die nationalen Systeme zur Vorbeugung, Durchstehen und Beendigung von Arbeitslosigkeit. So formt die Arbeitslosigkeit nicht nur, wie oben erläutert, ein Objekt der Wirtschafts- beziehungsweise aktiven Arbeitsmarktpolitik – d.h. als Phänomen, das sich in abstrakten Statistiken wie der Erwerbsquote und der Zahl der Arbeitslosen ausdrückt. Arbeitslosigkeit formt natürlich auch eines der anerkannten Risikos, das von der Sozialversicherung abgedeckt wird³¹ und damit ein wesentliches Bindeglied zwischen dem Arbeitsrecht und dem Sozialversicherungsrecht darstellt.

Auf institutioneller Ebene zielen die nationalen ÖAV auf die Integration in den Arbeitsmarkt ab. Das heißt, sie sind verpflichtet, jeden Arbeitnehmer, der arbeitslos wird und Arbeitslosengeld erhält, dabei zu unterstützen, wieder an Arbeit zu kommen. Durch den Einfluss der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) wird seit Ende der 90er Jahre³² diese zentrale Rolle der ÖAV zunehmend durch eine **aktivierende Arbeitsmarktpolitik** dominiert.³³ Die Idee der "Aktivierung" ist dabei zentral, welche auf unterschiedliche Weise interpretiert werden kann. Am einen Ende der Skala steht die Prämisse, dass die Arbeitslosigkeit ihren Ursprung in der Person des Arbeitnehmers hat. Der Ausgangspunkt dieser Prämisse lässt sich hier (in stark vereinfachter Form) auf folgende Weise wiedergeben:

„... Arbeitslose bemühen sich aufgrund des sozialen Sicherheitsnetzes nicht genug, um wieder in Arbeit zu kommen. Zu großzügige Sozialleistungen würden die Menschen faul machen und keinen ausreichenden Anreiz bieten, aus ihrer von solchen Leistungen abhängige Arbeitslosigkeit wieder herauszukommen“.³⁴

Nach dieser Auffassung sollten die Arbeitslosengesetze also "nicht nur [als] ein Sicherheitsnetz, sondern [als] ein Trampolin [...] zum Erwerb anderer Arbeit betrachtet werden.³⁵ Am anderen Ende der Skala bilden die systemischen Ursachen (ökonomisch, sozial, etc.) der Arbeitslosigkeit den Ansatzpunkt.³⁶ Folglich legen die daraus resultierenden breiteren Auslegungen viel mehr Wert auf den Kontext und die Position der Arbeitslosen. Sie berücksichtigen z. B. Faktoren wie die Position schwächerer sozialer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (wie Migranten, flexiblen Beschäftigten oder ältere Arbeitslose), aber auch mögliche negative Folgen des Einsatzes finanzieller Anreize als aktivierende Arbeitsmarktmaßnahme (z. B. wenn „Arbeitslose eher Jobs annehmen, die nicht ihren

³⁰ Diese Besonderheit macht die Essenz dessen aus, was manche als das Europäische Sozialmodell bezeichnen. Siehe zum Beispiel Scharpf 2002.

³¹ Siehe zum Beispiel Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

³² Die EES wurde von der EU im Rahmen des Aufbaus der Europäischen Währungsunion und zur Sicherstellung ihres Funktionierens eingerichtet. Ashiagbor 2005.

³³ Seit 2007 fördert die Europäische Kommission die sogenannte Flexicurity-Agenda als integrierte Strategie, um sowohl Flexibilität als auch Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Für weitere Informationen siehe: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>.

³⁴ Frei übersetzt aus dem Niederländischen: '...werklozen zich door het vangnet van de sociale zekerheid onvoldoende inzetten om weer aan het werk te gaan. Een al te genereuze uitkering zou mensen lui maken en hen onvoldoende stimuleren om uit hun uitkerings situatie te geraken.' L. Vermeerbergen und P. van Echtelt, REDACTIONEEL: Activering van werklozen in België en Nederland, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2019 (35) 1, S. 3.

³⁵ Der **Trampolineffekt** einer Leistungskürzung oder -reduzierung geht davon aus, dass sich die Arbeitslosen aufgrund des sozialen Sicherheitsnetzes nicht ausreichend engagieren, um wieder in Arbeit zu kommen. Eine zu großzügige Leistung würde die Menschen faul machen und ihnen keinen ausreichenden Anreiz geben, aus ihrer Leistungssituation herauszukommen.

Auch die Forschung unterstützt diese Idee. Es ist zum Beispiel bekannt, dass Arbeitslose sich umso mehr bemühen, Arbeit zu finden, je näher das Ende ihrer Leistungen rückt (CPB, 2015). Unter diesem Gesichtspunkt kann die Arbeitslosigkeit bekämpft werden, indem man den Menschen mehr (finanzielle) Anreize gibt, in Arbeit zu kommen.¹ *Ibid.*

³⁶ Dazu gehören die Fehlanpassungen auf dem Arbeitsmarkt, die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels durch Automatisierung, Digitalisierung usw., die z. B. zum Verschwinden von gering qualifizierten Arbeitsplätzen führen.

Kenntnissen und Fähigkeiten entsprechen, oder dass sie eher in Jobs arbeiten, die sie krank machen“), was ebenfalls „zu mehr Fehlzeiten und zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt führen könnte“. ³⁷

Diese unterschiedlichen Ausgangspunkte und Meinungen spiegeln sich letztlich in unterschiedlichen (nationalen) Politikansätzen und den Instrumenten der ÖAV wider, die Menschen helfen sollen wieder an Arbeit zu kommen. Am einen Ende dieses Instrumentenspektrums liegt der Schwerpunkt entsprechend auf finanziellen Anreizen, z. B. durch die Verschärfung von Arbeitslosengesetzgebung (d. h. die Degression der Leistungen³⁸), während am anderen Ende der Schwerpunkt auf der "Höherqualifizierung" – dem sogenannten *Up-Skilling* – liegt, insbesondere durch die Vergabe und Finanzierung von Schulungen und Weiterbildung, welche Gegenstand dieses Dossiers sind.

Vor diesem Hintergrund widmen wir uns nun der Frage, wann Arbeitssuchende in der Grenzregion Anspruch auf eine Aktivierungsmaßnahme zur Weiterbildung und Qualifizierung haben. Der geografische Schwerpunkt dieser Untersuchung ist die Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland.

Bevor wir uns jedoch mit den spezifischen nationalen Regelungen zur Weiterbildung und ihren verschiedenen Formen eingehender befassen können, müssen wir zunächst feststellen, wer nach niederländischem und deutschem Recht Zugang zu Weiterbildung als Mittel der Arbeitsförderung haben kann, sprich wer ein Recht darauf hat. Im Folgenden beschreiben wir entsprechend kurz die nationalen Vorschriften, wann ein Arbeitnehmer Anspruch auf Arbeitslosengeld hat und welche Rechte und Pflichten mit diesem Recht verbunden sind. Anschließend werden wir die wichtigsten Bestimmungen zur Weiterbildung auflisten und mögliche Dissonanzen zwischen dem niederländischen und dem deutschen System aufzeigen. Erst dann sind die erwähnten Bestimmungen an den Prinzipien der europäischen Integration, insbesondere der Freizügigkeit und der Nichtdiskriminierung, zu prüfen.

³⁷ *Idem*, S. 4.

³⁸ *Idem*, S. 3.

4.1 Das Recht von Arbeitssuchenden auf eine Aktivierungsmaßnahme

4.1.1 Recht auf Vermittlung

In beiden Ländern, Deutschland und den Niederlanden, sind Rechte im Zusammenhang mit der Integration/Aktivierung in den Arbeitsmarkt bekannt. Diese stehen in engem Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten einer arbeitslosen Person, die Arbeitslosengeld bezieht. Nach den Regeln beider Länder muss ein*e Arbeitslose*r also mindestens die folgenden zwei Pflichten erfüllen:

- sich für die Arbeit (und damit für die Vermittlung durch die zuständige ÖAV) zur Verfügung stellen, und
- aktiv nach Arbeit suchen, um möglichst schnell für ein eigenes Einkommen sorgen zu können.

Gleichzeitig sind die nationalen Arbeitsverwaltungen verpflichtet, die Beschäftigung von Leistungsempfängern zu fördern. Aus der Perspektive des nationalen Arbeitsmarktes geht es darum, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, oder anders ausgedrückt, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren (indem die Marktkräfte, d.h. die Abstimmung von Angebot und Nachfrage, unterstützt werden). So ist es Aufgabe der ÖAV die Zahl der Leistungsberechtigten zu reduzieren – einerseits zum Wohle der Wirtschaft, andererseits um die Belastung der öffentlichen Finanzen zu verringern.

Der leistungsberechtigte Arbeitslose leitet daraus einen *Anspruch* auf aktive Unterstützung bei der Suche nach einer Beschäftigung ab. Es ist allgemein bekannt, dass Arbeit und persönliches Einkommen nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch persönlichen und sozialen Nutzen bringen. Wie im Folgenden näher dargelegt wird, scheint sich aus der geltenden niederländischen und deutschen Gesetzgebung, das niederländische Arbeitslosenversicherungsgesetz (WW) und das deutsche Sozialgesetzbuch, Drittes Buch *Arbeitsförderung* (SGB III), ein „Recht auf Aktivierung“ – eventuell sogar ein Recht auf Weiterbildung – aus dem Recht auf Arbeitsvermittlung ableiten zu lassen.

Während diese allgemeinen Ziele im Prinzip beiden Systemen zugrunde liegen, zeigt die nachstehende indikative Übersicht über die jeweiligen nationalen gesetzlichen Bestimmungen (Tabelle 5), dass es **erhebliche Unterschiede** hinsichtlich der Grundlage gibt, die Arbeitssuchenden in den Niederlanden und in Deutschland einen Anspruch auf Leistungen und Vermittlung verleiht. Der auffälligste Unterschied hinsichtlich des Rechts auf Arbeitslosengeld ist sicherlich der Bezugszeitraum, der für den Zugang zu einer Leistung erforderlich ist. In den Niederlanden muss ein*e Arbeitnehmer*in in den vergangenen 36 Wochen mindestens 26 Wochen gearbeitet haben (Art. 17 WW), um Anspruch auf Arbeitslosenleistungen zu haben. In Deutschland hat ein Arbeitnehmer Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG), wenn er/sie in den letzten 30 Monaten mindestens 12 Monate gearbeitet hat (siehe §142 Anwartschaftszeit und §143 Rahmenfrist).

Die spezifischen Regelungen zum Anspruch auf Aktivierung/Weiterbildung werden weiter unten im Zusammenhang mit der Frage, inwieweit es auch (bereits) ein Recht auf grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung gibt, näher erörtert.

Tabelle 5: Leistungsanspruch von Arbeitssuchenden, Vermittlung und Aktivierung in den Niederlanden und Deutschland

| | Niederländisches Arbeitslosigkeitsgesetz (WW) | | Duits Sozial Gesetzbuch, Drittes Buch "Arbeitsförderung" (SGB III) | |
|---|--|--|---|--|
| Definition Arbeitslose | Art. 3 & 16 Absatz 1 | - Definition Arbeitnehmer*in | §§16, 17, 18 | - Definition Arbeitslose |
| | | - Definition von arbeitslos werdenden Arbeitnehmern | §138(3) | - Drohende Arbeitslosigkeit |
| | | | | - Definition des Begriffs "Langzeitarbeitslose", wenn die Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr andauert |
| | | | | - Eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden/Woche schließt die Arbeitslosigkeit nicht aus |
| Leistungsanspruch | Art. 15 & 16 (Bedingungen für den Anspruch auf WW-Leistung) | - Anspruch bei mindestens 5 Arbeitsstunden weniger als die durchschnittliche Arbeitszeit pro Kalenderwoche und - Verfügbar zur Aufnahme von Arbeit | §§136-137 (Anspruchsvoraussetzungen ALG) | - Ist vorübergehend nicht beschäftigt (Beschäftigungslosigkeit) - Sucht eine versicherungspflichtige Beschäftigung und steht dem Arbeitsamt zur Vermittlung zur Verfügung (Selbstständigkeit & Verfügbarkeit) |
| Bedingungen für die Gewährung von Leistungen (Bezugserfordernis) | Art. 17 | Hat in den letzten 36 Wochen mindestens 26 Wochen für 1 Stunde gearbeitet (Referenzanforderung) | §§142-143 | Mindestens 12 Monate mit versicherungspflichtige Beschäftigung in der vorangegangenen 30-Monatsperiode (Anwartschaftszeit & Rahmenfrist) |
| Pflichten des Arbeitslosen | Art. 22 | Arbeitslos melden beim UWV | §16 | Arbeitslos melden bei der AA |
| | Art. 24-26 | Aufwandsverpflichtung: - Der/Die Arbeitnehmer*in vermeidet, schuldhaft arbeitslos zu werden, zu sein oder zu bleiben - Der/Die Arbeitnehmer*in bemüht sich in ausreichendem Maße, eine geeignete Beschäftigung („passende arbeit“) zu finden und zu behalten | §138 (Arbeitslosigkeit) | - Erfüllung der Verpflichtungen aus der <i>Eingliederungsvereinbarung</i> - Zusammenarbeit bei der Vermittlung durch Dritte - Nutzung der Informationseinrichtungen der AA - Definition der Verfügbarkeit für die Arbeit: <ul style="list-style-type: none"> o Mindestens 15 Stunden/Woche o Vorschlägen der AA zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnah Folge leisten o Bereitschaft, eine geeignete Arbeit („zumutbare Beschäftigung“) anzunehmen und auszuführen o Bereitschaft, an Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt teilzunehmen |

4.1.2 Recht auf Weiterbildung und Schulung


Es wird schnell deutlich (siehe Tabelle 6), dass die deutsche Arbeitslosengesetzgebung wesentlich umfangreicher und detaillierter ist. Sie stellt hohe Anforderungen an das Recht auf Weiterbildung, die Zulässigkeit und Zertifizierung von Weiterbildungs- und Schulungseinrichtungen. Dies deutet zum einen auf ein fortgeschrittenes System der Qualitätssicherung hin (welches gleichzeitig den Zugang zu diesem Markt regelt). Zum anderen schafft sie gleichzeitig die rechtliche Grundlage für die Finanzierung von als notwendig erachteten und zugelassenen Weiterbildungsmaßnahmen.

Im Vergleich dazu scheint das niederländische System mehr Wert auf die persönliche Verantwortung der Leistungsberechtigten zu legen, insbesondere durch die „Förderung der Eigenverantwortung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber“.³⁹ Infolge früherer Sparmaßnahmen der niederländischen Regierung war es lange Zeit finanziell nicht möglich, notwendige Weiterbildungen zur Verfügung zu stellen. Zwar blieb das Recht von Leistungsberechtigten in den Niederlanden, unter Beibehaltung ihrer WW-Leistung eine notwendige Weiterbildung zu absolvieren, bestehen. Allerdings konnte dies dann lediglich auf eigene Kosten oder auf Kosten des Arbeitgebers geschehen. Dies scheint sich in letzter Zeit aufgrund neuer Richtlinien geändert zu haben, die es dem UWV (vorübergehend) erlauben, als notwendig erachtete Schulungen verfügbar zu machen.⁴⁰

³⁹ Siehe *Kamerstukken* (Parlamentsdrucksache) II 2011/12, 33 065, Nr. 3: <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-33065-3.html>.

⁴⁰ Zie <https://www.werk.nl/werkzoekenden/werkhoek/leren-en-werken-combineren-via-het-leerwerkloket.aspx> en <https://www.lerenenwerken.nl/investeer-in-je-loopbaan-met-het-leerwerkloket>.

Tabelle 6: Das Recht des Arbeitssuchenden auf Leistungen, Vermittlung und Aktivierung in den Niederlanden und Deutschland

| | Niederländisches Arbeitslosigkeitsgesetz (WW) | | Duits Sozial Gesetzbuch, Drittes Buch "Arbeitsförderung" (SGB III) | |
|--------------------------------|---|--|--|---|
| Ziel | | | §1 | Hoher Beschäftigungsgrad und eine ständig verbesserte Beschäftigungsstruktur |
| Umfang | Art. 3a | Territorialer Geltungsbereich (Beschluss über die Erweiterung und Einschränkung des Umfangs der Versicherung für Arbeitnehmer 1990 ⁴¹) | §30 SGBI & §3 SGBIV | Geltungsbereich des SGB, Territorialitätsprinzip |
| Recht auf Weiterbildung | Art. 73 | Anspruch Arbeitslosengeldberechtigte auf Hilfe bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt | §45 (Absatz 1 Satz 1) | Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung:  Fokus auf: Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Ausbildungssuchende, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende und Arbeitslose können bei Teilnahme an Maßnahmen gefördert werden, die ihre berufliche Eingliederung unterstützen |
| Trainingsbedingungen | Grundregeln (beleidsregels) | - Die Bedingungen sind detailliert in folgenden Veraltungsakten: <i>Scholingsregeling WW</i> (Weiterbildungsregelung im Rahmen des niederl. Arbeitslosengesetzes) <i>Beleidsregels Protocol Scholing</i> (Grundregeln Protokoll zur Weiterbildung) - Maximale Weiterbildungsdauer 1 Jahr (es ist nicht ausgeschlossen, dass das UWV in Einzelfällen eine Weiterbildung von bis zu 2 Jahren zulässt) | §45 (3) | - Die Dauer von Einzel- oder Gruppenmaßnahmen muss mit ihrem Zweck und Inhalt vereinbar sein - Werden (Teile von) Maßnahmen nach Absatz 1 bei oder durch einen Arbeitgeber durchgeführt, dürfen diese nicht länger als sechs Wochen dauern - Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen in Aktivierungs- und beruflichen Eingliederungsmaßnahmen darf acht Wochen nicht überschreiten |
| | Rückertattung der Weiterbildungskosten | - Seit dem 1. Januar 2012 war es nicht mehr möglich, das Wiedereingliederungsbudget für Bezieher von Arbeitslosengeld zu nutzen (Klosse 2012, 86); weiterhin Möglichkeit, notwendige Schulungen unter Beibehaltung der WW-Leistung zu absolvieren, aber auf eigene Kosten - Neuerungen: Möglichkeit zum Erwerb notwendiger Schulungen durch UWV (<i>Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV 2019</i>) - Längere Dauer der Weiterbildung (Änderungen der Weiterbildungsordnung <i>Beleidsregels Scholing 2016</i> , 26. Juni 2020) | §45 (4) und (5) | - Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein : Wahlrecht zwischen Immatrikulation, privater Arbeitsvermittlung (Zeitarbeitsfirma) oder betrieblicher Maßnahme von maximal sechs Wochen durch einen Arbeitgeber - Ausstellung von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen durch AA in Abhängigkeit von der Anspruchsberechtigung und den persönlichen Umständen des Antragstellers oder der lokalen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen - ... |

| | | | | |
|---|------------------------------|--|----------------|--|
| Grenzüberschreitender Zugang zur Weiterbildung | Art. 76 | Beurteilung durch das UWV: - Recht auf (Beibehaltung von) Leistungen - Notwendigkeit der Weiterbildung | §81 | Das Prinzip der Beruflichen Weiterbildung . Grundsatz/Leitmotiv: Arbeitnehmer*innen können durch die Erstattung von Aufwendungen für die berufliche Weiterbildung gefördert werden, wenn 1. die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern oder die drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden 2. die AA sie vor Beginn der Teilnahme beraten haben, und 3. die Maßnahme und der Träger der Maßnahme für die Förderung zugelassen sind Als Weiterbildung gilt die Zeit vom ersten Tag bis zum letzten Tag der Maßnahme mit Unterrichtsveranstaltungen, es sei denn, die Maßnahme ist vorzeitig beendet worden. |
| | Art. 76a & Art. 76a Abs. 5 | - <i>Proefplaatsing</i> (Probearbeit/Praktikum) - Gemäß <i>Beleidsregels</i> findet ein Probepraktikum statt, wenn der Arbeitgeber eine Arbeitsplatzgarantie gibt ⁴² | | (SGB III enthält nur eine Regelung zur Teststellung für behinderte Menschen) |
| | | - | §§176-181 | Kriterien für die Zulässigkeit von Maßnahmen und Weiterbildungseinrichtungen im Ermessen der AA |
| | | - | §45 (1) Satz 3 | Gleichgestellt ist eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden/Woche in einem anderen EU-Mitgliedstaat |
| | | - | §179(3) | Die Durchführung einer Maßnahme im Ausland muss für das Erreichen des Maßnahmeziels besonders dienlich sein |
| Recht auf Beibehaltung der Leistung während der Aktivierungsmaßnahme | Art. 78 (& Art. 16 Absatz 8) | - Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs während einer vom UWV für notwendig erachteten Weiterbildung oder Schulung (Befreiung von der Verpflichtung, für Arbeit zur Verfügung zu stehen, und von der Verpflichtung, sich auf Stellen zu bewerben) - Die WW-Leistung endet mit dem Ende des Leistungsbezugs, auch wenn die Weiterbildung noch nicht abgeschlossen ist | §136 (1) (2) | (1) Arbeitnehmer*innen haben Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) 1. bei Arbeitslosigkeit oder 2. bei beruflicher Weiterbildung |
| Weiterbildungsstand | Art. 78 | Ein*e Arbeitnehmer*in, auf den/die Artikel 76/76a Anwendung finden, gilt als arbeitslos | §16 Absatz 2 | Nicht arbeitslos; es sei denn, der/die Leistungsberechtigte sind seit mehr als 1 Jahr arbeitslos (§18.1) |

⁴² Diese Anforderung wurde nicht in Artikel 76a aufgenommen. Interviews mit Arbeitsmarktexperten haben gezeigt, dass die Arbeitsplatzgarantie in der Umsetzung gewünscht wird.

4.2 Recht auf grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung?

Aufgrund der unterschiedlichen Gesetzgebung erscheint die Gewährung einer Weiterbildung im Nachbarland für einen Arbeitssuchenden in der Grenzregion eher problematisch. Insbesondere der territoriale Geltungsbereich der nationalen Gesetze könnte recht leicht restriktiv ausgelegt werden: Schließlich zielen die nationalen Arbeitsverwaltungen und das Angebot möglicher Beschäftigungsmaßnahmen in erster Linie auf die berufliche Eingliederung in den *nationalen* Arbeitsmarkt ab. Zwar geht das deutsche Recht explizit auf grenzüberschreitende Sachverhalte (abgesehen von Entsendung) ein, jedoch stellen die einschlägigen Bestimmungen auch hohe Anforderungen an die Zulässigkeit von Weiterbildungsmaßnahmen im Ausland.

Eine wichtige Frage ist dann, ob ein Arbeitssuchender (in der Grenzregion) die Möglichkeit hat, den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung gerichtlich einzuklagen. Diese Frage sollte folglich im Kontext des EU-Rechts geprüft werden.

Es steht fest, dass das EU-Recht selbst keine Gesetzgebung enthält, die ein individuelles Recht auf grenzüberschreitende (Zugang zu) Weiterbildung begründen könnte. Schließlich hat die Europäische Union im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung lediglich ergänzende Kompetenzen.

Gleichzeitig gehört die Förderung der interregionalen/grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität aber auch zum Herzstück des EU-Systems. So ist nicht nur das Ziel, Angebot und Nachfrage auf dem europäischen Arbeitsmarkt durch eine größere Mobilität der Arbeitskräfte besser aufeinander abzustimmen, ein ausdrückliches Bestreben der Union.⁴³ Dazu gehört auch das Erreichen hoher Beschäftigungsquoten durch die Modernisierung der Arbeitsmärkte und die Verbesserung der beruflichen Chancen von Menschen durch lebenslanges Lernen.⁴⁴ Allerdings sind Letztere eher als "weiche" politische Ziele einzuordnen. Dennoch spiegeln sie sich auch gewissermaßen in der EU-Gesetzgebung wider:

„Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eines der wesentlichen Elemente für die Entwicklung eines stärker integrierten Arbeitsmarkts der Union, auch in Grenzregionen; sie ermöglicht eine höhere Arbeitnehmermobilität, wodurch sie die Vielfalt erhöht und zur unionsweiten sozialen Inklusion und zur Eingliederung der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen beiträgt. Sie trägt auch dazu bei, die richtigen Qualifikationen für die Besetzung freier Stellen zu finden und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden.“⁴⁵

Da es sich nun um *grenzüberschreitende* Situationen hinsichtlich des Zugangs zu beruflicher Weiterbildung zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt handelt, könnte die EU auf der Grundlage des Grundprinzips der Arbeitnehmerfreizügigkeit nichtsdestotrotz als zuständig betrachtet werden.⁴⁶ Dies bedeutet, dass jeder EU-Bürger die Freiheit hat, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten,

⁴³ Die Europa 2020 Strategie forderte zum Beispiel: „Vereinfachung und Erleichterung der Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU und Abstimmung der Arbeitsmarkterfordernisse mit angemessener finanzieller Unterstützung aus den Strukturfonds, insbesondere dem Europäischen Sozialfonds (ESF), sowie Übergang zu einer vorausschauenden und umfassenden Arbeitsmigrationspolitik, die in der Lage ist, flexibel auf die Prioritäten und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu reagieren“; Europäische Kommission, Mitteilung "EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Nummer 2, Präambel der Verordnung (EU) 2016/589 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2016 über ein Europäisches Arbeitsvermittlungsnetz (EURES), den Zugang von Arbeitnehmern zu Mobilitätsdienstleistungen und die weitere Integration der Arbeitsmärkte sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 492/2011 und (EU) Nr. 1296/2013.

⁴⁶ Artikel 45 AEU-Vertrag.

sich niederzulassen und Dienstleistungen zu erbringen.⁴⁷ Daher sollten alle nationalen Bestimmungen, die dieses Recht einschränken könnten, im Lichte dieses Grundrechts und des damit verbundenen Grundsatzes der Nichtdiskriminierung geprüft werden.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) gibt hier eine wegweisende Vorlage: Nicht nur Arbeitnehmer*innen, sondern auch *Arbeitssuchende* die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, um in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, haben ein Recht auf Gleichbehandlung (siehe Urteil *Collins*).⁴⁸ Daran knüpft der Grundsatz an, dass „die Bemühungen um grenzüberschreitend eine Beschäftigung aufzunehmen nicht durch Hindernisse vereitelt werden dürfen, die ungewollt durch die nationalen Weiterbildungsvorschriften errichtet werden“.⁴⁹

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs liefert Beispiele verschiedener Formen Sozialleistungen (siehe unten), die die berufliche Eingliederung von Leistungsempfängern erleichtern sollen und zu denen der Zugang für (ehemalige) Grenzgänger oder Personen in einem grenzüberschreitenden Kontext erschwert oder sogar blockiert wurde. Diesbezüglich geht der Gerichtshof erst einmal grundsätzlich davon aus, **dass „eine finanzielle Leistung, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll“, in den Anwendungsbereich von Artikel 45 Absatz 2 AEUV fällt, „der dem durch [Artikel 18 AEUV] garantierten fundamentalen Grundsatz der Gleichbehandlung Ausdruck verleiht“.**⁵⁰

Der Gleichbehandlungsgrundsatz umfasst „nicht nur die offene Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungskriterien faktisch zu demselben Ergebnis führen“.⁵¹ Bei verdeckten Formen der Diskriminierung sollte jedoch sorgfältig geprüft werden, ob eine festgestellte Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist (Verhältnismäßigkeitsprüfung). In einem solchen Fall ist es Sache des *nationalen Richters*, die Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Berücksichtigung aller Umstände des Falles anzuwenden. Dabei kann der Gerichtshof „alle Informationen zur Verfügung stellen, die das nationale Gericht benötigt, um das Unionsrecht so auszulegen, dass es die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit diesem Recht bei der Entscheidung über den betreffenden Fall beurteilen kann“. Zu einem solchen Test gehört auch die **Feststellung, „ob die besonderen Umstände eines Einzelfalls zeigen, dass ein tatsächlicher Zusammenhang mit dem betreffenden Arbeitsmarkt besteht“.**⁵²

Damit liefert das EU-Gericht wichtige Argumente/Kriterien, die auch im Rahmen der vorliegenden Analyse für den Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen bei einer (potentiellen) grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung relevant sein können:

⁴⁷ Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union.

⁴⁸ EuGH, Urteil vom 23. März 2004, *Collins*, C-138/02, Slg. S. I-2703.

⁴⁹ I. Eijkhoudt und M. Van Damme, 'Werkloosheidsuitkeringen en activeringsmaatregelen' in H. Verschueren (Hg.), *Werken over de grens België-Nederland* (Antwerpen, Intersentia, 2011) 115-145, S. 132.

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 25. Oktober 2012, *Prete*, C-367/11, ECLI:EU:C:2012:668, Rn. 25.

⁵¹ EuGH, Urteil vom 15. September 2005, *Ioannidis*, C-258/04, Slg. I-8275, Rdnr. 26.

⁵² EuGH, Urteil *Prete*, Rdnr. 42-43.

Allgemein

- Eine Verbindung mit dem Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats schließt nicht aus, dass eine ähnliche Verbindung mit dem Arbeitsmarkt eines anderen Mitgliedstaats besteht (Urteil Prete, Randnr. 45).

Zugang zu Vermittlungs-/Aktivierungsmaßnahmen im Aufnahmemitgliedstaat

- Kriterien für die Feststellung, ob eine echte Verbindung zu einem Arbeitsmarkt in einem Mitgliedstaat besteht, könnten nach Ansicht des Gerichtshofs sein:
 - dass die betreffende Person sich tatsächlich während eines angemessenen Zeitraums um Arbeit in dem betreffenden Mitgliedstaat bemüht hat (Urteil Prete, Randnr. 46);
 - die Tatsache, dass eine Person in einem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz hat (Prete, Rdnr. 47); und
 - persönliche Umstände, in denen die Person von der Freizügigkeit Gebrauch macht, die den Unionsbürgern durch Artikel [21 AEUV] gewährt wird (z. B. Umzug in den Aufnahmemitgliedstaat, um mit ihrem Ehegatten nach der Eheschließung mit einem Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats zusammenzuleben) (Urteil Prete, Randnr. 48).

Gewährung von Vermittlungsleistungen/Beschäftigungszuschüssen aus Nachbarländern/Arbeitsagenturen

- Wohnsitzanforderungen im Zusammenhang mit der Gewährung eines Zuschusses an einen Arbeitgeber für die Beschäftigung von Arbeitslosen (über 45 Jahre) können gegen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer verstoßen (Artikel 45 AEUV).⁵³

Bedingungen für die Vermittlung im Rahmen einer (grenzüberschreitenden) Aktivierungsmaßnahme

- Die an einen deutschen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (SGBIII) geknüpfte Bedingung, die die Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von der Vermittlung in einen Arbeitsplatz in Deutschland abhängig macht, verstößt gegen EU-Recht (Artikel 45, 56 und 57 AEUV).⁵⁴

Zur Wahrung des Grundrechts der Freizügigkeit ist es daher grundsätzlich erforderlich, dass berufliche Eingliederungsmaßnahmen nicht nur auf den nationalen Arbeitsmarkt abzielen, sondern auch für die Eingliederung in andere EU-Mitgliedstaaten offen/zulässig sind.⁵⁵ Insbesondere in Grenzregionen ist es tatsächlich „schwer einzusehen, weshalb der Maßnahmeort zwingend in Deutschland liegen muss“.⁵⁶ Grundsätzlich ist die vorrangige Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet/zum Nutzen des nationalen Arbeitsmarktes durchaus vertretbar, gleichzeitig kann aber die Förderung von Maßnahmen im Ausland nicht völlig ausgeschlossen werden.⁵⁷ Tatsächlich ist dieses Prinzip nun auch in der EU-Gesetzgebung konkretisiert worden. Die EURES-Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten

⁵³ EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2012, Caves Krier, C-379/2011, ECLI:EU:C:2012:798.

⁵⁴ CJEU, Urteil vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, Slg. I-181.

⁵⁵ Gagel/Bieback, 78. EL, Mai 2020, SGBIII §45 Rn. 418.

⁵⁶ *Idem*, Rn. 414. (eigene Übersetzung)

⁵⁷ *Idem*, Rn. 412.

ausdrücklich dazu, den Zugang zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen auch in einem (solchen) grenzüberschreitenden Kontext zu gewährleisten:

„Ein Mitgliedstaat darf den Zugang zu nationalen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die Arbeitnehmern Unterstützung bei der Stellensuche bieten, nicht allein aus dem Grund verwehren, dass ein Arbeitnehmer diese Unterstützung in Anspruch nimmt, um eine Beschäftigung auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu finden.“⁵⁸

4.3 Teilschlussfolgerung: Europäische Integration

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass (große) Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen einschränkende Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung für Arbeitssuchende in der Grenzregion haben können. In einem euregionalen Arbeitsmarkt kann dies nicht nur für grenzüberschreitenden Arbeitnehmer*innen/Arbeitssuchende Barrieren schaffen, sondern möglicherweise auch für die Anbieter von Weiterbildungsdienstleistungen.

Aus der Perspektive der europäischen Integration ist der Zugang zu einer Weiterbildung, die auf die berufliche Eingliederung im Nachbarland abzielt, jedoch eine Erweiterung der rechtlich anerkannten Grundfreiheit der Arbeitnehmer, innerhalb der EU grenzüberschreitend eine Beschäftigung zu suchen und anzunehmen. Folglich liefert diese Studie wichtige Erkenntnisse über mögliche Kriterien, die dazu beitragen könnten, die Auswirkungen von Unterschieden in der nationalen Gesetzgebung zu mildern. Daraus ergeben sich drei konkrete Empfehlungen:

- Nationale Gesetzesartikel sollten in Übereinstimmung mit dem EU-Recht ausgelegt werden (Zuständigkeit durch nationale Gerichte zu prüfen – dies hängt jedoch davon ab, ob betroffene Arbeitssuchende oder Weiterbildungseinrichtungen tatsächlich vor Gericht gehen).
- Die Bedingung einer "Bindung mit dem nationalen Arbeitsmarkt" zur Einschränkung der Gewährung eines Eingliederungszuschusses oder des Zugangs zu einer weiterbildenden Aktivierungsmaßnahme in einer grenzüberschreitenden Situation ist nicht ohne weiteres mit dem Grundrecht der Freizügigkeit vereinbar.
- Außerdem sollte die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Qualifizierungsmaßnahmen nicht zu einem Verlust von Sozialversicherungsansprüchen führen (insbesondere bei ehemaligen Grenzgängern).⁵⁹

Im Hinblick auf das Ziel der europäischen Integration spielen die SGAs daher durch ihr Mandat der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung und Förderung des Rechts auf Freizügigkeit (und somit auch des Rechts auf freie Berufswahl) – wenn auch (teils) den unterschiedlichen Gesetzgebungen und strategischen Entscheidungen auf beiden Seiten der Grenze zum Trotz. Damit die SGAs ihre *Matching*-Funktion optimal erfüllen können, sollten sie auch in der Lage sein, die regulären Tools, einschließlich der Weiterbildung, zu nutzen, um das Abstimmen von Angebot und Nachfrage zu erleichtern. Die Tatsache, dass eine Harmonisierung der

⁵⁸ Artikel 28 EURES-Verordnung 2016/589. Verordnung (EU) 2016/589 vom 13. April 2016 über ein Europäisches Netzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES), den Zugang von Arbeitnehmern zu Mobilitätsdienstleistungen und die weitere Integration der Arbeitsmärkte sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 492/2011 und (EU) 1296/2013.

⁵⁹ Eijkhoudt und Van Damme, 2011, S. 132. Für eine Übersicht siehe Tabelle 9 in Anhang II.

nationalen Sozialversicherungssysteme durch die EU prinzipiell ausgeschlossen ist, unterstreicht in diesem Zusammenhang noch die Bedeutung der bilateralen Abstimmung. Damit wird insbesondere auch die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit/eines gemeinsamen Vorgehens der Nachbarländer hervorgehoben, um rechtliche Hindernisse für die grenzüberschreitende Weiterbildung zu beseitigen/abzubauen und damit die *Matching*-Funktion der SGAs (weiter) zu verbessern.

„Der Einsatz von Maßnahmen, die es Arbeitslosen ermöglichen, sich auf dem Arbeitsmarkt besser zu behaupten, kann sich bei grenzüberschreitender Arbeit schwieriger gestalten. Ein Beispiel ist die Weiterbildung und Schulung, sowohl allgemein als auch zur Erlangung beruflicher Qualifikationen. **Diese Maßnahmen müssen finanziert werden, und es ist die Art der Finanzierung, die in grenzüberschreitenden Situationen zu Komplikationen führen kann.**“⁶⁰

5. Grenzwirkungen im Kontext des euregionalen Zusammenhalts

Um den euregionalen Zusammenhalt in Bezug auf weiterbildende Aktivierungsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Kontext zu bewerten, wurden folgende Indikatoren untersucht: die Zusammenarbeit verschiedener Stellen, die Bereitstellung von Dienstleistungen als auch die Art und Weise, wie die kooperierenden Partner gemeinsam oder anderweitig Lösungen für die festgestellten Probleme finden.

Dabei werden insbesondere die interregionale Vergabe beziehungsweise Zugang zu Weiterbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen, die grenzüberschreitende Koordination und Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Rahmen eines One-Stop-Shops und die Bereitstellung von Dienstleistungen genauer beleuchtet. Auch die Verfügbarkeit von Mitteln für den grenzüberschreitenden Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen wird untersucht.

5.1 Der SGA als zentrale Anlaufstelle und die Rolle von EURES

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen in der Grenzregion im Interesse der Entwicklung und Stärkung des euregionalen Arbeitsmarktes wurde in Kapitel 3 besprochen, ebenso wie die politischen Ambitionen, eine engere Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu erreichen. Das daraus entstandene Netzwerk der europäischen Arbeitsverwaltungen, EURES⁶¹, hat unter anderem die Aufgabe, zur Integration der Arbeitsmärkte in der Union, der Bereitstellung von kompetenten, gut ausgebildeten und anpassungsfähigen Arbeitskräften und zur Förderung der geografischen beruflichen Mobilität beizutragen.⁶² In diesem Sinne wurde das Bestreben, eine sogenannte zentrale Anlaufstelle für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung zu schaffen, in der EU-Gesetzgebung ausdrücklich festgeschrieben:

⁶⁰ Eijkhoudt und Van Damme, 2011, S. 132.

⁶¹ EURES: Europäisches Netzwerk der Arbeitsverwaltungen

⁶² Artikel 6, . Verordnung (EU) 2016/589 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2016 über ein europäisches Netz der Arbeitsverwaltungen, den Zugang von Arbeitnehmern zu Mobilitätsdiensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 1296/2013.

"In Grenzregionen [...] bemühen sich die Mitgliedstaaten, zentrale Anlaufstellen für die Bereitstellung von Informationen für Grenzgänger und Arbeitgeber zu entwickeln." ⁶³

Obwohl er sich zunächst auf die Bereitstellung von Informationen bezieht, werden im Rahmen von Artikel 27 auch Arbeitsvermittlungsdienste ausdrücklich als EURES-Partnerschaften erwähnt. Daraufhin wurden zunächst in der Grenzregion sogenannte GrenzInfoPunkte (GIP) eingerichtet, in denen Arbeitssuchende und Arbeitgeber über die Auswirkungen des grenzüberschreitenden Arbeitens u.a. in den Bereichen Steuern, Sozialversicherung, Rente und Gesundheitskosten informiert werden. Die Zusammenarbeit im EURES-Netzwerk führte dann 2016 zur Errichtung des ersten SGA in der deutsch-niederländischen Grenzregion, nämlich in Kerkrade-Herzogenrath. Die Partner wählten einen Standort buchstäblich an der Grenze und schufen so einen physischen Kontaktpunkt für Arbeitgeber und Arbeitssuchende. Mitarbeiter und EURES-Berater des UWV und des AA haben an diesem Standort einen Arbeitsplatz. Damit wurde der One-Stop-Shop Realität.

Arbeitssuchende kommen zum SGA, nachdem sie von der nationalen ÖAV vermittelt wurden. Dort werden sie über die Möglichkeiten und Konsequenzen für z.B. Steuern oder Sozialversicherung informiert und erhalten die Möglichkeit, mit einem Mitarbeiter auf der anderen Seite der Grenze in Kontakt zu treten, der sie durch den Suchprozess führt. Es wurde entschieden, dass deutsche Arbeitssuchende von den niederländischen Kollegen und niederländische Arbeitssuchende von den deutschen SGA-Beratern vermittelt werden. Auf diese Weise sind nicht nur die Arbeitssuchenden mit dem Wissen über den lokalen Arbeitsmarkt gut bedient, sondern auch die Kollegen können von der anderen Kultur lernen.⁶⁴

Die räumliche Nähe der Kollegen aus den verschiedenen Arbeitsämtern hat zudem den Vorteil, dass eine unmittelbare Abstimmung z. B. über freie Stellen und Weiterbildungsmöglichkeiten, aber auch über die Lösung möglicher Hindernisse durch unterschiedliche nationale Gesetzgebungen erfolgen kann.⁶⁵ Die Interviews ergaben auch, dass die Nähe der Kollegen der anderen ÖAV im One-Stop-Shop die Zusammenarbeit bei Projekten fördert.

Zusätzlich können sich Arbeitgeber mit ihren Fragen an den SGA wenden. In einigen Fällen hat dies zu einem projektbezogenen Ansatz für ein größeres grenzüberschreitendes Rekrutierungsproblem geführt, bei dem die Berater des UWV und des AA eng zusammenarbeiten, um geeignete Mitarbeiter auf beiden Seiten der Grenze zu finden. Diese Zusammenarbeit bietet viele Möglichkeiten und hat auch zu erfolgreichen Vermittlungen geführt. Siehe auch Tabelle 4 in Kapitel 3, aus der hervorgeht, dass die Zahl der Vermittlungen und die Zahl der offenen Stellen für die grenzüberschreitende Vermittlung stark gestiegen ist.

Da es sich um ein maßgeschneidertes Projekt handelt, ist der SGA von den Entscheidungen der lokalen Behörden abhängig, wobei die wirtschaftlichen Überlegungen zugunsten des lokalen (nationalen) Arbeitsmarktes manchmal (weiterhin) Vorrang haben. Die Zusammenarbeit muss daher – neben den Unterschieden in den nationalen Gesetzgebungen – auch noch weitere Barrieren überwinden, wie z.B. unterschiedliche Informationssysteme und die Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der grenzüberschreitenden Vermittlung. Nach Aussage eines Beteiligten könnte die *Matching*-

⁶³ Verordnung (EU) 2016/589 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2016 über ein europäisches Netz der Arbeitsverwaltungen, den Zugang von Arbeitnehmern zu Mobilitätsdienstleistungen und die weitere Integration der Arbeitsmärkte sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 492/2011 und (EU) 1296/2013.

⁶⁴ Interview mit Vertretern des SGA.

⁶⁵ Dabei ist zu beachten, dass die Lösung nicht immer bei den Dienstleistern der ersten Stunde zu suchen ist, sondern dass auch die Verwaltungsebene und der Gesetzgeber hier eine Rolle zu spielen haben.

Funktion des SGA sogar noch weiter verbessert werden, wenn bestimmte Engpässe – insbesondere im Zusammenhang mit der Weiterbildung – behoben werden (können):

“Und natürlich wäre es schön, wenn es vergleichbar wäre auf beiden Seiten, dass die Angebote identisch sind. Aber die Systeme sind noch so unterschiedlich organisiert, also die Verwaltungen der UWV und AA, dass das schwierig ist.”⁶⁶

Der folgende Abschnitt geht näher auf den Aspekt der beruflichen Weiterbildung ein.

5.2 Interregionale Zuweisung von Weiterbildung, Umschulung oder Arbeitspraktika

Die Zunahme der erfolgreichen grenzüberschreitenden Stellenvermittlungen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass es **bei einer größeren Anzahl und dem Bedarf an spezifischer Weiterbildung/Schulung für eine größere Gruppe** einfacher ist, Vereinbarungen mit Institutionen bezüglich der Anerkennung und Zuweisung von Schulungen zu treffen. Im Einzelfall ist dies in der Praxis schwieriger. Die Interviews zeigten, dass nicht immer in allen Fällen, auch nicht im Rahmen eines Projektes, eine Weiterbildung für Auslandsvermittlung finanziert wird.

Verschiedene Arten von Weiterbildung und deren Verfügbarkeit in der Grenzregion

Der (interregionale) Zugang zu Weiterbildungen oder (Um-)Schulungen ist ein komplexes Thema, bei dem die individuelle Situation der entscheidende Faktor ist. Verstärkt wird dies durch den grenzüberschreitenden Charakter, wodurch für den Arbeitssuchenden auf der anderen Seite der Grenze ein passendes Weiterbildungsangebot im Rahmen der nationalen Gesetzgebung gesucht werden muss.

Die Befragten gaben an, dass für die grenzüberschreitende Arbeitssuche im Grunde keine auf die berufliche Kompetenz ausgerichteten Schulungen vergeben werden. Daher sind keine konkreten Zahlen oder Budgets verfügbar. Dennoch wurde deutlich, dass Schulungen zur Steigerung der *allgemeinen* Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt, wie z. B. Bewerbungstraining, zum Standardleistungspaket eines SGA gehören.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten von Schulungen und deren Verfügbarkeit in einem grenzüberschreitenden Kontext. Über die Gewährung eines Weiterbildungskurses oder Umschulung entscheidet grundsätzlich die nationale Arbeitsbehörde in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung des Mitgliedstaates. Die folgende Tabelle zeigt, dass Aktivierungsmaßnahmen für Grenzgänger je nach individueller Situation zugänglich sind oder nicht. Einige davon werden im Folgenden erläutert. Wir werden zuerst die weiterbildenden Aktivierungsmaßnahmen in den Niederlanden und dann die in Deutschland besprechen.

⁶⁶ Interview mit einem Vertreter des SGA.

Tabelle 7: Unterschiede zwischen der Art des Weiterbildung-Finanzierung-Begünstigte für die Niederlande und Deutschland

| | <i>Art der Weiterbildung</i> | <i>Zweck</i> | <i>Finanzierung</i> | <i>Begünstigte</i> | <i>Bewerbungspflicht</i> |
|-----------|---|--------------|--|---|---|
| NL | Kurzfristige Schulung (z. B. Bewerbungstraining) zur Steigerung der allgemeinen Arbeitsmarktkompetenz | | UWV-Arbeitsvermittlung | Auch für Arbeitssuchende, die sich über Art. 65 VO 883/2004 beim UWV Werkbedrijf angemeldet haben und Leistungen aus dem Wohnland erhalten (D) | Haben keinen Einfluss auf die Verpflichtung, sich auf eine Stelle zu bewerben |
| | Kurs zur Steigerung oder Entwicklung der beruflichen Kompetenz | | UWV-Arbeitsvermittlung / Bildungsgutschein Provinz | Auch für Arbeitssuchende, die sich über Art. 65 VO 883/2004 beim UWV Werkbedrijf angemeldet haben und die Leistungen aus ihrem Wohnland (D) beziehen. Weiterbildungsgutscheine können nur für zuvor identifizierte Engpassberufe in den Niederlanden eingelöst werden. | Vorübergehende Aussetzung der Bewerbungspflicht unter Beibehaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld – vom Wohnsitzland (D) – während der (längeren) Weiterbildungszeit? <i>(Diese Situation ist im SGA KH noch nicht aufgetreten. Keine Info.)</i> |
| | Schnupperpraktikum im Rahmen einer Weiterbildung oder eines Praktikums | | UWV-Arbeitsvermittlung | Auch für Arbeitssuchende, die sich über Art. 65 VO 883/2004 beim UWV Werkbedrijf angemeldet haben und Leistungen aus dem Wohnland erhalten (D) | Auch für Praktika in Deutschland verfügbar, wenn der Arbeitgeber bereit ist, eine Jobgarantie zu geben. |

| <i>Art der Weiterbildung</i> | <i>Zweck</i> | <i>Finanzierung</i> | <i>Begünstigte</i> | <i>Bewerbungspflicht</i> |
|---|--|--|---|--|
| D <i>Fortbildung</i> ⁶⁷ – Erwerb zusätzlicher Fähigkeiten, die für die (weitere) Ausübung des Berufes notwendig sind, z. B. wenn neue Aufgaben anstehen oder neue Maschinen eingesetzt werden, deren Bedienung spezielle Kenntnisse erfordert | Fortbildung erhält und erweitert die berufliche Qualifikation | Arbeitgeber / AA Arbeitsvermittlung (Bildungszielplanung) | Auch für Arbeitssuchende, die sich bei der Agentur für Arbeit gemeldet haben. Deutsche Arbeitssuchende mit einer Arbeitshistorie in Deutschland und einem Wohnsitz in den Niederlanden auf der Grundlage eines 'Fiktiven Anspruchs' | Vorübergehende Aussetzung der Bewerbungs- und Meldepflicht unter Beibehaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld aus dem Wohnland (NL) für die Dauer der Leistung. |
| <i>Weiterbildung</i> – erfolgt auf eigene Initiative und dient der Erweiterung des persönlichen Qualifikationsprofils, z. B. zum Zweck der beruflichen Neuorientierung | Die Weiterbildung steht nicht in direktem Zusammenhang mit dem bestehenden Beruf, sondern dient dem Erwerb zusätzlicher Qualifikationen (in der Regel auf eigene Initiative) | Arbeitnehmer / AA Arbeitsvermittlung (Bildungszielplanung). | Auch für Arbeitssuchende, die sich bei der Agentur für Arbeit gemeldet haben. Deutsche Arbeitssuchende mit einer Arbeitshistorie in Deutschland und einem Wohnsitz in den Niederlanden auf der Grundlage eines 'Fiktiven Anspruchs' | Vorübergehende Aussetzung der Bewerbungs- und Meldepflicht unter Beibehaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld aus dem Wohnland (NL) für die Dauer der Leistung. |
| <i>Umschulung</i> | Die Umschulung bereitet einen beruflichen Neuanfang vor und endet mit einer komplett neuen beruflichen Qualifikation | Bildungsgutschein / finanziert von AA, Jobcenter, Rentenversicherung oder Berufsgenossenschaft ⁶⁸ | Auch für Arbeitssuchende, die sich bei der Agentur für Arbeit gemeldet haben. Deutsche Arbeitssuchende mit einer Arbeitshistorie in Deutschland und einem Wohnsitz in den Niederlanden auf der Grundlage eines 'Fiktiven Anspruchs' | Vorübergehende Aussetzung der Bewerbungs- und Meldepflicht unter Beibehaltung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld aus dem Wohnland (NL) für die Dauer der Leistung. |

⁶⁷ Einen ausführlichen praktischen Überblick über die verschiedenen Ausbildungsarten in Deutschland finden Sie unter: <https://ratgeber-umschulung.de/weiterbildung-fortbildung-oder-umschulung-was-ist-die-richtige-wahl/>.

⁶⁸ Für weitere Informationen siehe hier: <https://ratgeber-umschulung.de/kostentraeger/>

Weiterbildungsaufwand auf beiden Seiten der deutsch-niederländischen Grenze

Historisch gesehen unterscheidet sich der Schwerpunkt der Ausgaben für Aktivierungsmaßnahmen in Deutschland und den Niederlanden deutlich. Die Zahlen von Eurostat zeigen, dass in Deutschland die Politik hauptsächlich auf die Weiterbildung und Schulung abzielt, während in den Niederlanden der größte Teil des Budgets für die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitnehmern ausgegeben wird, die aus gesundheitlichen Gründen vorübergehend nicht am Arbeitsprozess teilgenommen haben.

Tabelle 8: ALMP-Ausgaben nach Kategorie; 2010; Anteil in %.

| Kategorie | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (2-7) | (2-7) % BIP |
|-------------|---------------|----------------------------|-----------------------|---|-------------------------------|------------------|-------|-------------|
| | Weiterbildung | Job Rotation & Job Sharing | Beschäftigungsanreize | Unterstützte Beschäftigung und Rehabilitation | Direkte Arbeitsplatzschaffung | Start-up Anreize | | |
| 2010 | | | | | | | | |
| Deutschland | 54,4 | - | 17,0 | 6,1 | 8,5 | 13,9 | 100,0 | 0,558e |
| Niederlande | 17,0 | - | 22,1 | 60,9 | - | - | 100,0 | 0,780e |
| 2011 | | | | | | | | |
| Deutschland | 57,8 | - | 12,8 | 7,0 | 7,3 | 15,1 | 100,0 | 0,453e |
| Niederlande | 18,8 | - | 17,3 | 63,9 | - | - | 100,0 | 0,696e |

Quelle: Die Daten stammen von Eurostat und folgen der Klassifizierung der AMP-Kategorien von Eurostat. Diese Tabelle enthält Informationen über Aktivierungsmaßnahmen, wie sie von Eurostat kategorisiert werden. Kategorie 1 betrifft Arbeitsmarktdienstleistungen wie z. B. Vermittlung und ist in dieser Tabelle nicht enthalten.

E: geschätzt

Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland geht der Trend bei den Ausgaben für Weiterbildung und Schulung aufwärts. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Ausgaben in den Niederlanden und in Deutschland an den Gesamtausgaben für Aktivierungsmaßnahmen 8,8 % bzw. 43,9 %.⁶⁹ Im Jahr 2011 stieg dies auf 18,8 % bzw. 57,8 %. Im Gesamtpaket der Aktivierungsmaßnahmen spielt Weiterbildung also eine zunehmend wichtige Rolle.

5.2.1 Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen in den Niederlanden

In den Niederlanden gibt es verschiedene Arten von Schulungen:

1. Bewerbungstraining und andere kurzfristige Schulungen, die auf allgemeine Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt abzielen.
2. Fortbildung oder Kurse zur Verbesserung der Fachkompetenz.

Diese stehen auch Arbeitssuchenden zur Verfügung, die einen Antrag gemäß Artikel 65 der Verordnung 883/2004 stellen. Die SGAs haben hier eine Rolle zu spielen, insbesondere um die Arbeitssuchenden

⁶⁹ Kluve, 2010.

auf den Bewerbungsprozess auf der anderen Seite der Grenze vorzubereiten. Wie bereits erwähnt, ist die Schulung für allgemeine Arbeitsmarktfähigkeiten Teil des Standardpakets des SGA.

Anders verhält es sich bei Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Kompetenz. Der SGA informiert generell über die Möglichkeiten, aber es gibt keine Zahlen darüber, wie viele Maßnahmen tatsächlich angeboten werden. Generell sind allerdings schon Weiterbildungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende/Leistungsberechtigte verfügbar. Die Provinz Limburg beispielsweise bietet für eine Reihe ausgewählter Mangelberufe Weiterbildungsgutscheine an, die von Arbeitssuchenden genutzt werden können, um ihre beruflichen Fähigkeiten für einen bestimmten Beruf zu verbessern. Diese Gutscheine sind in erster Linie für die Orientierung auf eine Beschäftigung in den Niederlanden gedacht und stehen daher nicht für eine Maßnahme zur Verfügung, die auf eine Beschäftigung im Ausland abzielt.

Das UWV verfügt derzeit außerdem über ein befristetes Weiterbildungsbudget, das in der *Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV 2019* festgelegt ist.⁷⁰ Diese Verwaltungsregelung wurde nun bis 2021 verlängert. Durch diese Regelung hat die Regierung Mittel wie folgt zur Verfügung gestellt für:

„den Einkauf von Trainingskursen für Arbeitslose mit einem hohen Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.“⁷¹

Unter der Voraussetzung, dass eine Arbeitsplatzgarantie (vom Arbeitgeber) gegeben wird, ist es auch möglich, in Deutschland oder Belgien zu arbeiten. Die Interviews zeigten allerdings, dass **die Arbeitsplatzgarantie in der Praxis von den Arbeitgebern auf der anderen Seite der Grenze nicht gegeben wird**. Das bedeutet, dass diese Aktivierungsmaßnahme hauptsächlich auf nationaler Ebene eingesetzt wird. Das Gleiche scheint auch für Arbeitspraktika im Allgemeinen zu gelten. Diese sind formell gesetzlich festgelegt und können nach § 76a WW gewährt werden⁷². Dafür wird die leistungsberechtigte Person im Rahmen einer Umschulung vorübergehend in einem Unternehmen untergebracht. An diese Möglichkeit sind zwei Bedingungen geknüpft:

1. Es steht noch eine ausreichende Leistungsdauer zur Verfügung, mindestens bis zum Ende des vorgesehenen Arbeitspraktikums.
2. Artikel 9, Absatz 9 des WW-Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung wurde beachtet. Mit anderen Worten: Der Arbeitgeber gibt eine Absichtserklärung ab, die Aussicht auf eine dauerhafte Beschäftigung zu bieten.

Diese Schnupperpraktika stehen auch Leistungsberechtigten zur Verfügung, die ein Schnupperpraktikum in Deutschland absolvieren möchten, sofern die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass insbesondere die zweite Bedingung ein Problem für potenzielle deutsche Arbeitgeber darstellt. Wo der niederländische Arbeitgeber mit einer solchen Absichtserklärung kooperiert, ist dies für den deutschen Arbeitgeber oft problematisch.⁷³

Ein zweiter Engpass, der sich hieraus ergibt, ist, dass eine **ausreichende Dauer** vorhanden sein muss, um mit dem Arbeitspraktikum fortfahren zu können. Dies bedeutet eine Einschränkung für die

⁷⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042362/2019-07-04>

⁷¹ UWV-Ausbildungskontoregelung 2019

⁷² Verschuren, 2011.

⁷³ Deutsche Arbeitgeber sind mit dem Konzept der Arbeitsplatzsicherheit nicht vertraut und es besteht oft die Notwendigkeit, das Probepraktikum eher als Probezeit zu betrachten, bevor über die Beschäftigung des Mitarbeiters entschieden wird.

niederländischen Leistungsberechtigten im Vergleich zu den deutschen Leistungsberechtigten. Denn letztere haben im Falle einer Umschulung oder eines Arbeitspraktikums einen Anspruch auf Fortzahlung der Leistungen.⁷⁴ Dies gilt auch, selbst wenn die formale Laufzeit der Leistung bereits überschritten ist. Dieser Unterschied wird außerdem dadurch verstärkt, dass sich in Deutschland Arbeitsuchende drei Monate vor dem voraussichtlichen Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit bei den Behörden melden müssen, während sich in den Niederlanden Arbeitsuchende im Allgemeinen melden, wenn sie arbeitslos werden. Die relativ kurze Dauer des Leistungsbezugs, oft nur wenige Monate, benachteiligt niederländische Arbeitssuchende faktisch im Vergleich zu deutschen Arbeitssuchenden.

Im Übrigen gilt nach wie vor bei Schnupperpraktika im Ausland – sei es in Belgien oder in Deutschland – der Grundsatz, dass von einer Beschäftigung als Arbeitnehmer nicht die Rede sein kann und daher das niederländische Sozialversicherungsrecht bis zu einer endgültigen Anstellung weiter gilt.⁷⁵

5.2.2 Vergabe der Weiterbildung in Deutschland

Bei der Diskussion über die Gewährung von Weiterbildung in Deutschland ist es wichtig zu beachten, dass die Rolle der AA sich wesentlich von der des UWV unterscheidet. Erstere hat nämlich eine klare **Bildungspflicht mit den** dazugehörigen Regelungen zur Umschulung, Fort- und Weiterbildung. Die AA formuliert es wie folgt:

'Gut ausgebildete Menschen haben bessere Chancen...'⁷⁶

Diese starke Fokussierung auf Weiterbildung zeigt sich auch in dem für Weiterbildung bereitgestellten Budget (siehe Einleitung 5.2). Die AA übernimmt die Kosten für Schulung, dazugehörige Reisekosten und ALG-Leistungen für die Dauer der Schulung. Das UWV erstattet nur die Weiterbildungskosten (wobei diese Regelung vorerst auch nur temporär gilt). Die niederländische Arbeitsverwaltung ist deutlich mehr auf die Vermittlung an sich ausgerichtet, wobei Weiterbildung aber als unterstützende Maßnahme angeboten werden kann.

Die stärkere Fokussierung auf die Weiterbildung im deutschen System geht mit höheren Qualitätsanforderungen einher. Über die AA werden in Deutschland ca. 3.500 verschiedene Weiterbildungskurse und Schulungen angeboten. Diese werden in der Regel von deutschen Organisationen (z.B. TÜV) geliefert. Die Finanzierung eines Trainingskurses ist abhängig von einem Vertrag, den die Trainingsinstitution – der sogenannte Träger – mit der AA hat. Die Interviews deuten darauf hin, dass vor allem nationale Trainingseinrichtungen zertifiziert sind.

Darüber hinaus hilft ein hypothetischer Fall, die Dinge noch weiter zu verdeutlichen:

Eine besondere Situation ist die eines (deutschen) Grenzgängers mit einer vorhergehender Erwerbstätigkeit in Deutschland, der in den Niederlanden wohnt. Im Prinzip hat er aufgrund des Wohnlandprinzips und der damit verbundenen niederländischen Aktivierungsmaßnahmen einen Anspruch auf eine niederländische Leistung. Möchte dieser Grenzgänger in Deutschland arbeiten und dort eine Weiterbildung absolvieren, ist dies nur auf der Grundlage eines so genannten "Fiktiven Anspruchs" möglich, entsprechend der AA-Politik. Weil dieser Grenzgänger in Deutschland gearbeitet und dort Beiträge gezahlt hat, besteht ein sogenannter "Fiktiver Anspruch", ein fiktiver Anspruch auf Unterstützung durch das AA. Der Grenzgänger kann dann eine Weiterbildung oder Umschulung in Deutschland in Anspruch nehmen, in der Erwartung,

⁷⁴ Interviews mit UWV- und AA-Experten.

⁷⁵ Verschuren 2011.

⁷⁶ Agentur für Arbeit, Bildungszielplanung SGBIII <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/aachen-dueren/content/1533715420079>.

dass der Arbeitssuchende auch in Deutschland einen Arbeitsplatz findet. Das UWV müsste dann eine Befreiung von der Pflicht zur Bewerbung erteilen. Außerdem könnte die Dauer der Leistung einen Strich durch die Rechnung machen. Wenn die verbleibende Leistungsdauer kürzer ist als die Dauer der Weiterbildung, hat der Grenzgänger ein Finanzierungsproblem. Wenn er in Deutschland gelebt hätte, wäre dieses Problem nicht aufgetreten. Auch hier sind Grenzgänger im Nachteil, da sie nicht weiter Leistungen (aus dem Wohnland) beziehen könnten.⁷⁷

5.3 Teilschlussfolgerung: Euregionaler Zusammenhalt

Der SGA handelt innerhalb des durch die europäische und nationale Gesetzgebung vorgegebenen Rahmens. Es bietet eine zentrale Anlaufstelle für Arbeitssuchende und Arbeitgeber. Die physische Zusammenarbeit der ÖAV an einem Ort ermöglicht eine schnelle Koordination. Dies ist auch deshalb notwendig, weil die Bereitstellung einer guten Unterstützung eine individuelle Anpassung erfordert. Auf diese Weise fördert der SGA die grenzüberschreitende Vermittlung von Arbeitssuchenden. Der Mehrwert des One-Stop-Shop-Systems zeigt sich besonders bei eher projektbezogenen Ansätzen, da gerade in den Projekten oft Ausnahmesituationen zum Tragen kommen können. Im Einzelfall erweist sich dies häufiger als schwierig. Denn die Zusammenarbeit wird generell durch die Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung und Strategie in Bezug auf Aktivierungsmaßnahmen eingeschränkt. Die nationalen Unterschiede in Bezug auf die Weiterbildung und die politische Entscheidung, letztere nicht für die grenzüberschreitende Aktivierung zu nutzen, schränken die Aktionspielraum des SGA deutlich ein.

Die SGAs sind zudem auf national ausgerichtete Budgets angewiesen und verfügen selbst nicht über ein spezifisches Budget zur Finanzierung von grenzüberschreitenden Aktivierungsmaßnahmen. In bestimmten Bereichen, in denen großer Bedarf besteht, gibt es allerdings immer wieder Beispiele wo die beteiligten Behörden Lösungen mithilfe eines projektbezogenen Ansatzes finden. Darum wäre der Nutzen der Bereitstellung eines solchen spezifischen Budgets, z. B. in Form eines euregionalen Weiterbildungsfonds, abzuwägen. Hierbei wäre es wahrscheinlich sinnvoll, zunächst einen sektoralen Fokus zu erwägen, der auf Mangelsektoren abzielt. Darüber hinaus ist die Zulassung von Trägern der Weiterbildungsmaßnahmen über jede beteiligte Arbeitsverwaltung national organisiert, während auch hier ein Austausch beziehungsweise zentrales Organisieren mithilfe eines Netzwerks von verfügbaren Trägern (sprich Trainingsinstituten) auf beiden Seiten der Grenze praktische Vorteile für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung bieten könnte.

Darüber hinaus scheint es schwierig zu sein, insbesondere deutsche Arbeitgeber zur Abgabe einer Arbeitsplatzgarantie zu bewegen, was die Bereitstellung von Weiterbildungs- und Arbeitspraktika aus den Niederlanden auf deutscher Seite behindert. Auch hier stellt sich die Frage, ob die Verwaltungsvorgaben so angepasst werden sollten, dass Schnupperpraktika als Teil eines Weiterbildungsprogramms genutzt werden können.

⁷⁷ Interview mit AA / EURES-Berater.

6. Fazit und Empfehlungen

Im Mittelpunkt dieses Dossiers steht die Frage welche Auswirkungen die europäischen und nationalen Gesetzgebungen und Regelungen im Zusammenhang mit der politischen Strategie zur (Weiter-) Entwicklung der so genannten Servicestellen für grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung (SGA) in der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland und den Niederlanden-Belgien-Deutschland haben. Die SGAs müssen über einen umfassenden Service verfügen, der Arbeitssuchende proaktiv bei der grenzüberschreitenden Arbeitssuche unterstützt. Die Förderung der Arbeitsvermittlung aus einer (inter)regionalen Perspektive, unabhängig von nationalen Grenzen, scheint darum nun noch wichtiger zu sein: Bedarf an Abstimmung zwischen Angebot (offene Stellen) und Nachfrage (Fachkräftemangel) auf dem Arbeitsmarkt besteht – trotz der gravierenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie – offenbar immer noch oder wird durch die Corona-Krise sogar noch verschärft.

Dieses Dossier begann mit einer Analyse der Auswirkungen der grenzüberschreitenden Arbeit auf die nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung in der Grenzregion. Es zeigte sich, dass grenzüberschreitendes Arbeiten und eine *360°-Perspektive* von großer Bedeutung für die (euregionale) Entwicklung der Region sind. Die interregionale Mobilität von Grenzgängern trägt zu einer besseren Nutzung des Arbeitskräftepotenzials in der Grenzregion bei und hilft so, Arbeitslosigkeit und Armut zu bekämpfen. Gleichzeitig zeigen die Zahlen, dass die Zahl der Grenzgänger im Vergleich zur gesamten arbeitenden Bevölkerung in der Region immer noch relativ gering ist.

Die Förderung sowohl der interregionalen Arbeitskräftemobilität als auch eines gemeinsamen Ansatzes zur Bewältigung der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt durch den SGA ist daher mit zahlreichen Vorteilen verbunden:

- Stärkung der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und Attraktivität dieser grenzüberschreitenden Gebiete (Euroregionen) für ausländische Investitionen und Talente (Nutzung von Agglomerationseffekten),
- Bewältigung der demografischen und strukturellen Herausforderungen (z. B. Bevölkerungsrückgang und große wirtschaftliche Veränderungen zur Erreichung der Klimaziele).

Wichtig ist, dass das Konzept der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung/SGA generell politische Anerkennung und Zustimmung zu genießen scheint. Die sogenannte Grenzland-Agenda Niederlande-Deutschland 2019 beispielsweise zeigt klare Ambitionen, die bestehenden SGA-Strukturen nachhaltiger zu gestalten, zu vertiefen und weiter auszubauen. Kurzum, auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene wird die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit an der Grenze im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung gesehen.

In der Praxis der SGAs scheint es jedoch so zu sein, dass die Umsetzung solcher Politikpläne häufig durch Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung behindert wird, insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Anwendung der üblichen Instrumente zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen (Aktivierung). Der Schwerpunkt dieses Dossiers liegt darum auf dem grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung. Genauer gesagt untersuchten wir die Frage, ob es Faktoren gibt, die den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung für Arbeitssuchende (Grenzgänger) in einer Euregio behindern. Die Bedeutung von Weiterbildung und Umschulungen zur Erhöhung der (Markt-)Chancen von Arbeitssuchenden diente hierfür als Ausgangspunkt. Daraus wurde die Prämisse abgeleitet, dass aufgrund der 360°-Perspektive eine Aktivierungsmaßnahme deshalb

auch prinzipiell genauso auf einem euregionalen Arbeitsmarkt anwendbar sein sollte wie auf einem nationalen Arbeitsmarkt.

Betrachtet man die Grenzregionen als "Testgelände" für die europäische Integration, so stellt sich die Frage, was das Zusammenbringen von Nachfrage (Arbeitsplätze/Stellen) und Angebot (Arbeitssuchende) auf einem euregionalen Arbeitsmarkt eigentlich im rechtlichen Sinne bedeutet und welche Rolle die Weiterbildung dabei spielt bzw. spielen kann. Dieses Dossier hat daher wichtige Unterschiede in der deutschen und niederländischen Gesetzgebung geklärt und aufgezeigt, welche Bedingungen auf beiden Seiten der Grenze an den grenzüberschreitenden Zugang zu einer (für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung notwendigen) Weiterbildungsmaßnahme geknüpft sind. Die deutschen Rechtsvorschriften scheinen im Fazit wesentlich umfangreicher und detaillierter zu sein als die niederländische geltende Gesetzgebung. Das deutsche Sozialgesetzbuch (SGB III) schenkt den Bedingungen des Rechtes auf Aktivierung/Weiterbildung und der Zulassung von Trägern/Trainingseinrichtungen viel Aufmerksamkeit, während auf niederländischer Seite der Schwerpunkt auf der Eigenverantwortung des Arbeitslosen zu liegen scheint.

Darüber hinaus geht die deutsche Gesetzgebung auch gezielt auf grenzüberschreitende Sachverhalte ein, wobei die einschlägigen Bestimmungen hohe Anforderungen an die Zulässigkeit von Trainingsmaßnahmen im Ausland stellen. Daraus ergibt sich zum einen, dass es nach geltendem Recht grundsätzlich möglich ist, dass die deutschen Arbeitsverwaltungen den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung gewähren und finanzieren. Andererseits sind im SGB auch bestimmte Schwellenwerte erkennbar (z.B. das sog. Territorialitätsprinzip), die in der Praxis zu einer eher engen Sicht auf den Zugang zur Weiterbildung für die berufliche Eingliederung im Nachbarland führen können.

Solche nationalen Bedingungen sollten jedoch im Lichte der europäischen Grundsätze der Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung geprüft werden. Denn der Schwerpunkt liegt in diesem Abschnitt auf der Perspektive des grenzüberschreitenden Arbeitnehmers/Arbeitssuchenden (und möglicherweise auch der Weiterbildungsdienstleister) in einer Euregio und ob sie uneingeschränkten Zugang zu grenzüberschreitender Weiterbildung haben. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU gibt liefert wichtige Einsichten und Vorgaben zu dieser Frage. Nach Ansicht des Gerichtshofs fällt „eine finanzielle Leistung, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll“, in den Anwendungsbereich von Artikel 45 Absatz 2 AEUV, „[...] der dem durch [Artikel 18 AEUV] garantierten fundamentalen Grundsatz der Gleichbehandlung Ausdruck verleiht“ (Urteil Prete). Mit anderen Worten: Der Zugang zur Weiterbildung mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration im Nachbarland ist eine Erweiterung der Freiheit der Arbeitnehmer, grenzüberschreitend in der EU Arbeit zu suchen und anzunehmen. **Folglich liefert diese Studie wichtige Erkenntnisse darüber, was mögliche Abwägungskriterien sein könnten, um die Auswirkungen der Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungen abzumildern.**

Wie die obigen Ausführungen zeigten, sind die Ambitionen auf der politisch-administrativen Ebene im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit recht deutlich definiert. Daraufhin stellte sich schließlich noch die Frage, inwieweit diese Ansprüche zu einer Stärkung des euregionalen Zusammenhalts geführt haben. Genauer gesagt, inwieweit haben diese auch zu einer tatsächlich gut funktionierenden grenzüberschreitenden Koordination zwischen den ÖAV und anderen involvierten Behörden und Trägern geführt. Und wurde dabei tatsächlich eine bessere Abstimmung von Angebot

und Nachfrage auf dem euregionalen Arbeitsmarkt unter Einbeziehung von grenzüberschreitenden Aktivierungsmaßnahmen wie Weiterbildung und Training erzielt?

Die Art und Weise, wie die Zusammenarbeit und Koordination im SGA stattfindet, zeigt, dass es in der Tat eine engere und effizientere Zusammenarbeit zwischen ÖAV, EURES und anderen Partnern gibt. Der "One-Stop-Shop"-Ansatz scheint dazu wesentlich beizutragen. Einerseits schafft es einen zugänglichen Ort, an den sich Kunden (Arbeitssuchende und Arbeitgeber) mit ihren Fragen wenden können. Andererseits sorgen die kurzen Kommunikationswege dafür, dass viele Themen direkt abgestimmt und bearbeitet werden können. Diese Koordination ist unerlässlich, da die nationalen Vorschriften in den Niederlanden und Deutschland unterschiedlich sind und daher oft eine pragmatische Lösung gefunden werden muss wobei auch die Einbindung aller Partner wichtig ist, um Ergebnisse zu erzielen.

Was jedoch fehlt, ist die explizite Möglichkeit beziehungsweise ein strukturierter Rahmen, um Weiterbildungen im Rahmen der grenzüberschreitenden Vermittlung zu vergeben. Die angebotenen Schulungen beziehen sich hauptsächlich auf die berufliche Eingliederung im anderen Land im Allgemeinen und konzentrieren sich nicht auf fachliche Inhalte. Die Entscheidung für oder gegen eine Weiterbildung wird möglicherweise durch zwei Aspekte erschwert: Erstens durch die Frage, ob die nationalen Arbeitsverwaltungen und Regierungen bereit sind, gezielte Mittel für die Belegung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes zur Verfügung zu stellen. Auf diese Frage gibt es keine eindeutige Antwort. Die Untersuchung zeigt, dass je nach Situation finanzielle Impulse mal zur Verfügung gestellt werden, mal nicht. Es gibt keine klaren Regeln. Zweitens scheint es so zu sein, dass vor allem nationale Träger/Trainingseinrichtungen von der Zulassung der ÖAV profitieren. Das macht es schwierig, einen Kurs auf der anderen Seite der Grenze anzubieten.

Der Zugang zur Weiterbildung, wenn überhaupt möglich, ist bisher oft das Ergebnis einer pragmatischen Herangehensweise, bei der eine praktikable Lösung im Rahmen geltender Vorschriften gesucht werden muss. Es wäre darum wünschenswert, eine konkrete Strategie in diesem Punkt zu entwickeln. Wir empfehlen, zumindest zu den folgenden Punkten klare Vereinbarungen zu treffen und deutlichere Impulse zu schaffen:

1. Vereinbarungen zur Abmilderung rechtlicher Unterschiede, die den grenzüberschreitenden Zugang zur Weiterbildung für Arbeitssuchende mit Arbeitslosenunterstützung in einer Euroregion behindern (ggf. auf der Grundlage weiterer Untersuchungen)
2. Insbesondere Regelungen zur Zulassung und Anerkennung von Weiterbildungseinrichtungen auf beiden Seiten der Grenze
3. Eine Euregionale Finanzierungshilfsmittel für Weiterbildung und Training im Rahmen der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung
4. Abstimmen von Politik im Hinblick auf Arbeitspraktika im Rahmen von grenzüberschreitenden Aktivierungsmaßnahmen

Anhang I - Liste der befragten Personen/Hintergrundgespräche

| Einstellung | Ebene der Regierung (europäisch, national, regional/lokal/ grenzüberschreitend) | Gebiet | Name | Funktion/ Fachwissen Befragter |
|--|--|--------------------------|----------------------------|--|
| Agentur für Arbeit Aachen-Düren / SGA Kerkrade Herzogenrath | Regional | Deutschland | Egon van Wersch-Minderhoud | EURES-Berater / Arbeitgeber-Berater Agentur für Arbeit |
| Agentur für Arbeit Aachen-Düren / SGA Kerkrade Herzogenrath | Regional | Deutschland | Mark Nesselrath | EURES-Berater / Jobberater |
| Podium 24 | Regional | Niederlande | Ramona Corsius | Projektleiterin |
| UWV | Regional | Niederlande | Michael Stock | EURES-Berater |
| Euregio Maas-Rhein | Grenzüberschreitend | EMR | Jan Schliewert | Portfolio Arbeitsmarkt |
| SGA Kerkrade-Herzogenrath | Grenzüberschreitend | Niederlande/ Deutschland | Wiel Houben | Projektleiter |
| SGA Kerkrade-Herzogenrath | Grenzüberschreitend | Niederlande/ Deutschland | Miek Cremers | Mitarbeiter zu Arbeit und Einkommen UWV |

Anhang II

Tabelle 9: Beurteilungsrahmen für die Anwendung des EU-Rechts auf die jeweilige (grenzüberschreitende) Situation, die sozialversicherungsrechtliche Stellung des Arbeitsuchenden, die Frage, welche Behörde für die Erbringung der Arbeitsvermittlung zuständig ist und auf Basis welcher Rechtsgrundlage.

| Zielgruppe | Zuständige Behörde | Sie suchen eine Arbeit jenseits der Grenze mit Beibehaltung der Leistungen? | Rechtsgrundlage für Beschäftigungsdienste |
|---|---------------------------|---|---|
| Arbeitssuchender, der Arbeitslosengeld bezieht und im Ausland beschäftigt war (ehemaliger Grenzgänger) ⁷⁸ | ODA | <ul style="list-style-type: none"> - Ja. - Arbeitslosengeld vom Wohnsitzland. - Artikel 65 (2) bis (5) a Verordnung 883/2004 (Urteile in Miethe und Jenkes) ⁷⁹ | <ul style="list-style-type: none"> - Individuelles Recht des (ehemaligen) Grenzgängers auf Unterstützung bei der Arbeitssuche sowohl im Land des Wohnsitzes als auch im Land der (ehemaligen) Beschäftigung |
| Arbeitslose mit Arbeitslosengeld in der Grenzregion ohne ausländischen Beschäftigungsnachweis ⁸⁰ | ODA | <ul style="list-style-type: none"> - Ja. - Vorübergehende Ausfuhr der Leistung erlaubt (drei bis sechs Monate), Artikel 64 (1) (c) der Verordnung 883/2004 - Artikel 4, 27, 28 EURES-Verordnung 2016/589 | <ul style="list-style-type: none"> - Zusammenarbeit mit PES auf der Grundlage von Artikel 64 der Verordnung 883/2004 (PD U2-Formular) - Unterstützende Dienstleistungen in Grenzregionen (Artikel 27 VO 2016/589) - Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Artikel 28 VO 2016/589) |
| Langzeitarbeitssuchender mit Sozialhilfe im Grenzgebiet | Kommune | <ul style="list-style-type: none"> - Sozialhilfeleistungen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 883/2004 - Artikel 4, 27, 28 EURES-Verordnung 2016/589 | <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützende Dienstleistungen in Grenzregionen (Artikel 27 VO 2016/589) - Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Artikel 28 VO 2016/589) |

⁷⁸ Eijkhoudt und Van Damme, 2011, S. 132. "Die Studie befasst sich mit der Frage, welche Instrumente im (ehemaligen) Beschäftigungsland für Grenzgänger mit Arbeitslosenunterstützung aus dem Wohnsitzland eingesetzt werden können, die von dem Recht Gebrauch machen, sich für eine Beschäftigung in diesem Beschäftigungsland zur Verfügung zu stellen.

⁷⁹ Siehe die entsprechende Rechtsprechung

⁸⁰ Eijkhoudt und Van Damme, 2011, S. 132. "Welche Bedeutung hat Artikel 64 der Verordnung 883/2004 (der Exportartikel) im Zusammenhang mit Aktivierungsmaßnahmen für Arbeitslose in der Grenzregion".