

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67366>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

4. Fallstudien für deutsch-niederländische Grenzräume

In diesem Kapitel steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die Grenzräume bzw. die jeweiligen Grenzregionen im Laufe der Zeit ihre relative Position in Bezug auf den jeweiligen nationalen Referenzrahmen verbessern konnten, wie dies etwa theoretische Überlegungen (vgl. Kap. 2) als Auswirkungen einer stärkeren Integration von Märkten beiderseits der Grenze nahe legen. Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die hier näher betrachteten deutsch-niederländischen Grenzräume gegeben werden (Kap. 4.1). Anschließend werden die bisherigen sozioökonomischen Entwicklungen beiderseits der Grenze in der jüngeren Vergangenheit dargestellt. Dieses geschieht insbesondere aus Gründen der Datenbeschaffung und der unzureichenden Vergleichbarkeit der vorhandenen Daten über die Entwicklungen beiderseits der Grenze für die niederländische und die deutsche Seite getrennt (Kap. 4.2., 4.3.). Danach sollen mögliche zukünftige Entwicklungstrends skizziert werden (Kap. 4.4). Vor diesem Hintergrund sollen dann einige Konsequenzen ansatzweise erörtert werden (Kap. 4.5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hier näher betrachteten Euregios im europäischen Vergleich als besonders etabliert und integriert gelten (vgl. AEBR 2001: 71).

4.1 Überblick über die Grenzräume Ems Dollart, EUREGIO und Rhein-Waal

Die Idee, einen von einer Staatsgrenze durchschnittenen Raum als einheitlichen, politisch-ökonomischen Handlungsraum zu verstehen, scheint an der niederländisch-deutschen Grenze entstanden, zumindest erstmals in institutioneller Form realisiert worden zu sein. Denn die EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel) ist die Grenzregion mit der längsten Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Sie ist zugleich Namensgeberin für die anderen europäischen grenzüberschreitenden Kooperationen (vgl. MIOGA 1999: 90).

Die Interaktion über die niederländisch-deutsche Grenze, die das traditionelle „Tor zu Europa“ vom mitteleuropäischen „Kernland“ trennt, hat schon immer eine wichtige Rolle gespielt - vermutlich gerade auch wegen der funktionalen Komplementarität zwischen „Kernland“ und „Tor“. Diese Grenze hatte also schon immer sowohl trennenden als auch verbindenden Charakter. Von daher liegt es nahe, sich mit den an dieser Grenze liegenden Grenzräumen zu befassen, wenn es etwa darum geht, Effekte der europäischen Integration in Form des Abbaus von Binnengrenzen untersuchen zu wollen.

Die heutige Grenze zwischen den beiden Nationalstaaten Deutschland und Niederlande ist, wie in vielen anderen Fällen auch, relativ neuen Datums. Das bedeutet, dass die Grenzregionen beiderseits der Grenze oft eine längere gemeinsame als getrennte Geschichte aufweisen. Insoweit können heutige Initiativen, die Grenze zu überwinden, an Gemeinsamkeiten, zumindest historischer Art, anknüpfen.

Die erste formalisierte Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist, wie schon erwähnt, die EUREGIO, die Ende der 1950er Jahre nach jahrelangen Vorarbeiten und grenzüberschreitenden Kontakten begründet wurde. Erst 15 Jahre später wurde die zweite Euregio, die Euregio Rhein-Waal, im Jahre 1973 gegründet. Ihr folgten die Euregios Maas-Rhein (1976), Ems Dollart (1977) und Rhein-Maas-Nord (1978) (vgl. AEBR 2001: 72, Tab. 8). Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den meisten Fällen informelle Formen der Zusammenarbeit schon Jahre vor der offiziellen Gründung entstanden

sind. Insoweit ist festzuhalten, dass es an der deutsch-niederländischen Grenze eine längere Geschichte mit mehr oder minder intensiven Formen grenzüberschreitender Kooperation gibt.

Bei der Zusammenarbeit im Rahmen dieser grenzüberschreitenden Kooperationsformen handelt es sich um eine permanente strategische Kooperation lokaler und regionaler Behörden beiderseits der Grenze mit dem Ziel der Förderung der wirtschaftlichen, soziokulturellen und ökologischen Regionalentwicklung. Für die konkrete Zusammenarbeit, gerade auch in Form von Projekten, spielt die Ausgestaltung der Finanzmittelvergabe im Rahmen der sog. INTERREG-Programme eine maßgebliche Rolle. Gerade durch Letztere wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert, grundsätzliche Fragen der europäischen Integration spielen dabei eher eine geringe Rolle. Dieser Aspekt ist v.a. beim Entwurf möglicher Zukunftsstrategien für die Entwicklung der Grenzräume zu beachten.

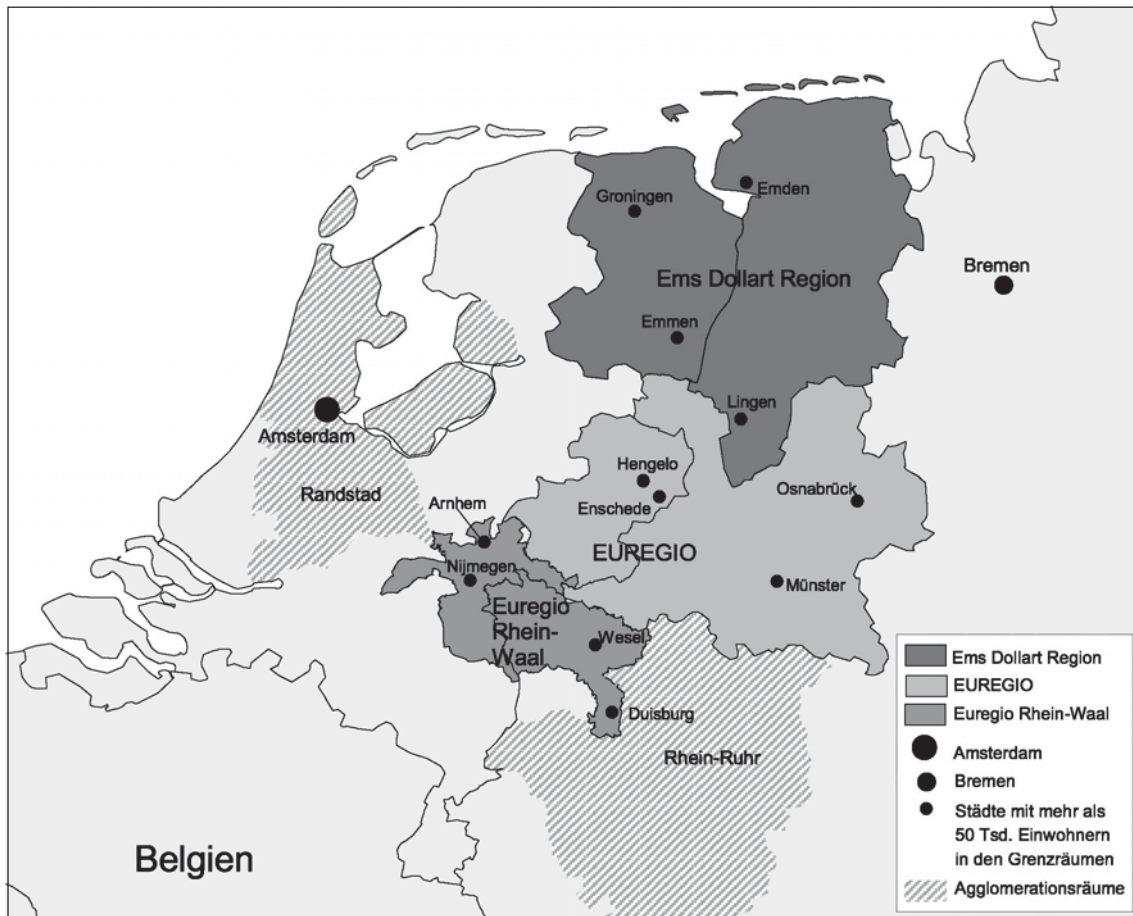
Die 577 km lange Grenze zwischen den Niederlanden und Deutschland erstreckt sich vom Wattenmeer im Norden bis zum Aachener Raum im Vorland des Mittelgebirges im Süden. Sie durchschneidet höchst unterschiedlich strukturierte Grenzräume (vgl. SMIT 1998: 112):

- ländliche Räume ohne starke grenzüberschreitende Beziehungen (z. B. Groningen/Ostfriesland, Drenthe/Emsland)
- ländliche Räume mit starken grenzüberschreitenden Beziehungen (z. B. Achterhoek/Westfalen und Maas/Niederrhein)
- Industriegebiete mit früher stärkeren grenzüberschreitenden Verbindungen, die allerdings im Laufe des industriellen Strukturwandels durch eher binnenwärts oder global ausgerichtete Orientierungen ersetzt wurden (z. B. Twente/Gronau-Nordhorn, Aachen/Südl limburg)
- internationaler Durchgangsraum (Rheinkorridor).

Im Folgenden wollen wir uns auf die drei nördlichsten Euregios des deutsch-niederländischen Grenzgebietes konzentrieren (vgl. Übersichtskarte 1).¹

¹ Seit Mai 1999 gibt es darüber hinaus auch noch die Euregio „Die Watten“, der die im Wattenmeer gelegenen Inseln in den Niederlanden, Deutschland und Dänemark angehören.

Abb. 1: Übersichtskarte Deutsch-Niederländischer Grenzraum



Ems Dollart Region

Die Ems Dollart Region (EDR) ist die nördlichste grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-niederländischen Grenzgebiet auf dem Festland.² Das Gebiet der EDR reicht auf der deutschen Seite von den Ostfriesischen Inseln bis in den südlichen Landkreis Emsland. Es umfasst eine Fläche von ca. 11 300 qkm (46 % im deutschen, 54 % im niederländischen Teil). Auf dieser verhältnismäßig großen Fläche leben allerdings nur ca. 1,7 Mio. Einwohner. Die EDR ist damit flächenmäßig der größte der fünf deutsch-niederländischen Kooperationsräume, gleichzeitig aber derjenige mit den wenigsten Einwohnern. Entsprechend gering ist die Bevölkerungsdichte mit ca. 148 Einwohnern je qkm. In weiten Teilen handelt es sich um einen Peripherraum, der vor den Kolonisationsmaßnahmen in den vergangenen zwei bis drei Jahrhunderten sehr schlecht erschlossen und kaum erreichbar war. Insofern kann es kaum überraschen, dass die Grenze wie ein „gerader Strich“ auf der Karte gezogen wurde.

Zur wirtschaftsgeographischen Orientierung im EDR-Gebiet lässt sich sagen, dass grenzüberschreitende Beziehungen bislang für Ökonomie und Gesellschaft nicht gerade dominierend sind. Sowohl der deutsche als auch der niederländische Teil der EDR sind aus Sicht der jeweiligen Nationalstaaten bzw. des Landes Niedersachsen eher als Peripherräume einzuschätzen, in denen fast keine städtischen Verdichtungsräume (mit Ausnahme des Oberzentrums Groningen in den nördlichen Niederlanden) zu finden sind.

² Vgl. zum Folgenden NEEF/JANSSEN 2000, NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI 2002, STUDENT 2000.

Traditionell ist die Wirtschaft stark durch Landwirtschaft und lokale Gewinnung von Bodenschätzen, wie Torf, Öl und Gas, geprägt. Das Arbeitskräfteangebot ist auf beiden Seiten der Grenze seit vielen Jahrzehnten deutlich größer als die Nachfrage der regionalen Wirtschaft. Beiderseits der Grenze herrscht nicht gerade Flächenknappheit, so dass weitläufige Industrie- und Gewerbegebiete zur Verfügung stehen, die z. T. auch in den letzten 40 Jahren für Ansiedlungen genutzt wurden. Von einigen städtischen Zentren abgesehen (auf niederländischer Seite: Groningen, Emmen, auf deutscher Seite z. B. Emden, Leer und Lingen) macht der Grenzraum insgesamt eher einen „leeren“ Eindruck.

Die wichtigsten Verkehrsbeziehungen laufen bislang eher parallel zur Grenze. Die einzige wesentliche grenzüberschreitende Achse (Randstad-) Groningen-Leer-Oldenburg (-Hamburg/Skandinavien) hat im europäischen Vergleich eindeutig eine nachrangige Bedeutung. Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Peripherräumen ist dieser Grenzraum aber von den ökonomischen Kernregionen Europas nicht so weit entfernt. Dies gilt vor allem für den niederländischen Teil. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur lässt die niederländische Grenzregion, insbesondere den Südwesten Frieslands, immer stärker zu einem funktionalen Ergänzungsgebiet des Zentralraums (Randstad) werden.

Auch verwaltungsmäßig scheint die „Distanz“ zur Zentralregierung in Den Haag und zur EU in Brüssel relativ gering. Die meisten Kommunen und Regionalverbände sind gut in diverse europäische Förderprogramme eingebunden. Sie haben deshalb nicht unbedingt ein Selbstverständnis als „Grenzgebiet“. Auf der deutschen Seite des Grenzraumes ist dies anders. Hier ist eine deutliche Distanz zu den politischen Entscheidungszentren Hannover, Berlin und Brüssel zu erkennen, das Selbstverständnis als „Peripherium“ ausgeprägter.

Nach ersten grenzüberschreitenden Kooperationsansätzen in den 50er und 60er Jahren, die vor allem von den Wirtschaftskammern beiderseits der Grenze ausgingen, wurde die EDR im Februar 1977 gegründet. Zunächst wurde die EDR auf deutscher Seite in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins, auf niederländischer Seite als Stichting eingerichtet, allerdings mit wechselseitiger Mitgliedschaft, so dass die beiden unterschiedlichen Organisationsformen zusammen als eine Einheit „EDR“ betrachtet werden konnten. Erst auf der Basis eines 1991 zwischen den Niederlanden, der Bundesrepublik, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen geschlossenen Rahmenabkommens war es möglich, der EDR eine grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Basis zu geben. So hat sie seit Oktober 1997 den Charakter eines grenzüberschreitenden Zweckverbandes. Zur EDR gehören Städte, Gemeinden, Kreise, Kammern und sonstige Körperschaften des Öffentlichen Rechts in Ostfriesland und im Emsland sowie in den niederländischen Provinzen Drenthe und Groningen. Dabei wird zwischen dem engeren EDR-Zuständigkeitsbereich (dt.: LK Aurich, Leer, Emsland, Stadt Emden; ndl.: Ost-Groningen, Delfzijl, Overig Groningen, Zuidoost-Drenthe) und dem erweiterten Programmgebiet (dt.: LK Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Wittmund; ndl.: Noord-Friesland, Zuidwest-Drenthe, Zuidoost-Friesland) unterschieden.

Die EDR hat sich die Aufgabe gestellt, die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ihrer Mitglieder zu fördern, zu unterstützen und zu koordinieren. Dieses soll insbesondere in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr und Transport, Hafenwirtschaft, Kultur und Sport, Ausbildung und Unterricht, Tourismus und Erholung, Umweltschutz und Abfallwirtschaft, Gesundheitswesen, Katastrophenschutz, Kommunikation, Gefahrenabwehr und Öffentliche Ordnung sowie Agrarwirtschaft geschehen. Eine immer bedeutendere Rolle nimmt dabei die Konzipierung, Betreuung und Umsetzung von Projekten im Rahmen der EU-Förderpolitik für grenzüberschreitende

Regionen ein. So konnte die EDR als erste Grenzregion in Europa schon 1978 ein Grenzüberschreitendes Aktionsprogramm (GAP) aufstellen. Während dieses noch recht abstrakt gehalten war, folgten in Neuauflagen dieses GAP schon Anfang der 80er Jahre erste konkrete Listen für gemeinsame Projekte, die ab Ende der 80er Jahre in bedeutendem Umfang durch Fördermittel aus Brüssel unterstützt wurden. Der Umfang der Aufgabenstellung und des Fördervolumens nahm mit der Einrichtung der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG Anfang der 90er Jahre noch einmal bedeutend zu. Das aktuelle INTERREG III A-Programm für den Zeitraum 2000-2006 wird wegen der notwendigen Kofinanzierung der Projekte durch Land und Projektträger mehr als 33 Mio. Euro Fördervolumen und ein mehr als doppelt so großes Finanzvolumen zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit realisieren können.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass für das Gebiet der EDR weitere grenzüberschreitende Kooperationsformen zuständig sind:

Zum einen handelt es sich dabei um die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission/Unterkommission Nord, die seit 1967 die Information und Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung im niederländisch-niedersächsischen Grenzbereich unterstützt (vgl. NDS. STAATSKANZLEI 2002: 36, STENERT 2000). Federführend ist auf deutscher Seite die Obere Raumordnungsbehörde (Bezirksregierung Weser-Ems). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden von der sog. UK Nord zwei bedeutende Initiativen gestartet: die Erarbeitung eines Grenzübergreifenden Raumordnerischen Entwicklungskonzeptes (GREK) im Jahr 1997 und eines Aktionsprogramms zum GREK im Jahr 1998.

Zum anderen ist noch die Neue Hanse Interregio (NHI) zu erwähnen, die 1991 gegründet wurde und auf deutscher Seite die Länder Niedersachsen und Bremen, auf niederländischer Seite die Provinzen Drenthe, Groningen, Friesland und Overijssel umfasst. Hier handelt es sich vor allem um eine Kooperation der Landes- bzw. Provinzregierungen und ihrer jeweiligen Fachressorts.

EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel)

Etwas weiter südlich befindet sich die EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel). Es ist der Grenzraum mit der längsten Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa.³ Nach einer Vergrößerung des Kooperationsraums Ende der 90er Jahre leben nun innerhalb der EUREGIO auf einer Fläche von ca. 13 000 qkm knapp 3,2 Mio. Einwohner. Ungefähr zwei Drittel der Fläche und Bevölkerung entfallen auf den deutschen Teil der EUREGIO, etwa ein Drittel auf den niederländischen Teil. Die Bevölkerungsdichte innerhalb der EUREGIO liegt auf deutscher und niederländischer Seite durchschnittlich bei 245 EW/qkm. Dies ist deutlich niedriger als der niederländische Durchschnitt, entspricht aber ungefähr den deutschen Durchschnittswerten. Zur EUREGIO gehören auf deutscher Seite in Niedersachsen die Landkreise Grafschaft Bentheim und Osnabrück sowie die Stadt Osnabrück und Teile des südlichen Emslandes, in Nordrhein-Westfalen die Kreise Borken, Coesfeld, Steinfurt, Warendorf und die Stadt Münster; auf niederländischer Seite gehören zur EUREGIO die Regio Achterhoek in der Provinz Gelderland, die Regio Twente und Teile von Noordoost-Overijssel in der Provinz Overijssel

³ Vgl. zum Folgenden NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI 2002, KOHLE 2000, MIOSGA 1999. Die EUREGIO ist Namensgeber für alle anderen grenzüberschreitenden Kooperationsverbände in Europa, da hier schon bald nach dem 2. Weltkrieg grenzüberschreitende Kontakte auf kommunaler Ebene begonnen hatten und 1958 auf eine regelmäßige Basis gestellt worden waren. Insofern ist die Ergänzung „Rhein-Ems-Ijssel“ neueren Datums, um sie von den anderen grenzüberschreitenden Kooperationen wieder unterscheidbar zu machen.

sowie die Gemeinde Coevorden aus der Provinz Drenthe. Die EUREGIO hat trotz einiger städtischer Zentren, die aber auf deutscher Seite in großer Entfernung zur Grenze liegen (Münster, Osnabrück sowie Enschede und Hengelo in den Niederlanden), vorwiegend einen ländlichen Charakter und wird durch eine Vielzahl von regional bedeutsamen Mittelzentren geprägt. Früher handelte es sich auf beiden Seiten der Grenze um ein traditionsreiches und wichtiges Gebiet der Textil- und Bekleidungsindustrie, die allerdings aufgrund des globalen wirtschaftlichen Strukturwandels in den letzten Jahrzehnten massiv an Bedeutung verloren hat. Vor allem das Westmünsterland hat dabei in der jüngeren Vergangenheit eine bemerkenswerte Dynamik in der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen (vgl. Kap. 4.3). Aufgrund ihrer landschaftlichen Qualitäten und der vielen historischen Stadt- und Ortskerne haben die Teilregionen auf beiden Seiten der Grenze große Bedeutung für Tourismus und Naherholung.⁴

Im Gegensatz zur peripherer gelegenen EDR steht die EUREGIO in engerer funktionaler Verknüpfung mit den wirtschaftlichen Zentralräumen der Niederlande (Randstad) und Deutschlands (in diesem Fall Rhein-Ruhr-Raum). Die immer wichtiger werdende West-Ost-Achse von der Randstad über Osnabrück und Hannover nach Berlin und Ost-europa verläuft durch diesen Grenzraum.

Die grenzübergreifenden Kontakte wurden 1958 nach einem Kongress in Coesfeld regelmäßig institutionalisiert. Dies gilt als der Ursprung der heutigen EUREGIO (vgl. KOHLE 2000). Über verschiedene Zwischenstufen kam es dann 1977 zur Gründung der EUREGIO, wobei bemerkenswert ist, dass es schon seit Anfang der 70er Jahre auf beiden Seiten der Grenze ständig besetzte Geschäftsstellen gab. Der EUREGIO-Rat wurde im Jahr 1978 als erste grenzüberschreitende parlamentarische Versammlung auf regionaler Ebene gegründet. Hier arbeiten in grenzüberschreitenden Fraktionen Politikerinnen und Politiker zusammen, die nach regionalem Proporz von den Mitgliedern der Kommunalparlamente gewählt wurden.

Im Jahr 1972 wurde erstmals ein grenzüberschreitendes Aktionsprogramm vorgelegt, das v.a. die Bewältigung der Krise in der Textil- und Bekleidungsindustrie beiderseits der Grenze und damit verbundene Anforderungen an die Qualifizierung von Arbeitskräften zum Gegenstand hatte. 1985 wurde an einem Grenzübergang eine gemeinsame EUREGIO-Geschäftsstelle eröffnet. 1987 wurde erneut ein grenzüberschreitendes regionales Aktionsprogramm für die EUREGIO aufgestellt, das eine grenzüberschreitende Gesamtstrategie bis 2005 enthielt. Dabei ging es v.a. um wirtschaftliche, infrastrukturelle, technologische und soziokulturelle Themenstellungen. Dieses Konzept hatte durchaus exemplarischen Charakter.⁵ In den folgenden Jahren gewann auch hier die Programm- und Projektbearbeitung im Rahmen der INTERREG-Initiativen der EU vorrangige Bedeutung.⁶

Ergänzend ist auch hier zu erwähnen, dass für das Gebiet der EUREGIO sowie für alle anderen nordrhein-westfälischen Euregios als weitere grenzüberschreitende Koopera-

⁴ Vor allem der niederländische Teilraum wird gelegentlich auch als "Florida der Niederlande" bezeichnet, weil dort v.a. ältere Leute einen hohen Anteil an den touristischen Besuchern haben und vielfach auch ihren Ruhestandswohnsitz nehmen.

⁵ „Die EUREGIO war somit die erste grenzüberschreitende Region, die ein umfangreiches und detailliertes Entwicklungskonzept vorweisen konnte, das die Region als geographische Einheit betrachtet und aus einer diskursiv entwickelten Stärken- und Schwächen-Analyse heraus strategische Handlungsfelder entwickelt und konkrete Maßnahmen vorschlägt. Dabei hat sich die von Beginn an enge Kooperation mit der staatlichen/landespolitischen Ebene als vorteilhaft erwiesen, die nicht nur als Mittelgeber fungiert hatte, sondern auch in die Diskussions- und Entstehungsprozesse des Konzeptes involviert war. Der Aufbau und die Methodik der Studie wurde sogar zur 'Blaupause' für die regionalen Entwicklungskonzepte der regionalisierten Strukturpolitik im Rahmen der Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen" (MIOGA 1999: 95).

⁶ Vgl. zu den umfangreichen und exemplarischen Tätigkeiten der EUREGIO in dieser Hinsicht die detaillierten Darstellungen von KOHLE (2000: 85 ff.) und MIOGA (1999: 94 ff.).

tionsform die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission/Unterkommission Süd zuständig ist. Im Rahmen dieser UK werden in intensiver Weise Informationen über planungsrelevante Aktivitäten beiderseits der Grenze ausgetauscht und planerisch bedeutsame grenzüberschreitende Vorhaben erörtert. Angedacht ist eine Weiterentwicklung der Kooperation zu einer „strategischen Zusammenarbeit“.

Euregio Rhein-Waal

Die Euregio Rhein-Waal liegt im „Rheinkorridor“ zwischen dem Rhein-Ruhr-Raum und der Randstad Holland. Der Kooperationsraum umfasst auf der niederländischen Seite die Regio Arnhem und die Regio Nijmegen, Noord-Oost Brabant und Noord-Limburg, auf deutscher Seite die Kreise Kleve und Wesel sowie die Stadt Duisburg. Insgesamt wohnen in diesem Gebiet ca. 2,35 Mio. Menschen. Sie wird von den Hauptverkehrsverbindungen auf Straße, Schiene und Wasser zwischen beiden Ländern geprägt. Die Siedlungsstrukturen sind ungleichgewichtig: Auf deutscher Seite dominieren im grenznahen Raum des Niederrheins ländlich-kleinstädtische Strukturen, die zum Süden hin von den Auswirkungen der Suburbanisierung am Rande des Ruhrgebiets überlagert werden. Südlichste Gebietskörperschaft ist die deutlich vom Strukturwandel der Montanindustrie geprägte Stadt Duisburg. Auf niederländischer Seite liegen in Grenznähe die Städte Arnhem und Nijmegen, die in einem kommunalen Kooperationsverbund „Knotenpunkt Arnhem-Nijmegen“ („KAN“) zusammenarbeiten. Mit diesem Namen wird unter anderem – und mit einem gewissen Selbstbewusstsein – zum Ausdruck gebracht, dass der Raum in einem zentralen Transportkorridor Nord-West-Europas gelegen ist und damit eine gewisse Zentralität beanspruchen kann, sich selbst im Unterschied zu anderen Grenzräumen nicht als „Peripherie“ sieht. Darüber hinaus ist der Name dieses Kooperationsverbundes auch ein Ausdruck für eine sehr erfolgreiche Image- und Visions-Strategie, mit der es gelungen ist, – wie man es auf Niederländisch so schön ausdrückt – „alle Nasen in die gleiche Richtung zu bringen“. Dadurch konnten interne Meinungsunterschiede weitgehend beigelegt und Aktivitäten gebündelt werden.

Die Euregio Rhein-Waal wird insgesamt relativ stark von den niederländischen Städten Arnhem und Nijmegen dominiert, wobei letztere in unmittelbarer Grenznähe liegt. Dieser Lageunterschied führt auch zu unterschiedlichen Einstellungen zu grenzüberschreitenden Fragestellungen: Für die wichtigen Akteure in Arnhem ist die Grenze schon offenkundig „weiter entfernt“ als aus Nijmeger Sicht. Auf deutscher Seite gibt es keinen gleichgewichtigen Schwerpunkt in Grenznähe. Das nächste größere Zentrum, das als Teil des Metropolraums Rhein-Ruhr starke Verbindungen mit den dortigen großen Städten hat und das darüber hinaus als Verkehrsknoten vor allem auch auf günstige Fernverkehrsverbindungen mit den Häfen, insbesondere Rotterdam, ausgerichtet ist, ist Duisburg. Die Zusammenarbeit in der Euregio hat deshalb hier eindeutig nur einen sekundären Stellenwert. Diese Ungleichgewichtigkeit der städtischen Ballungen im Grenzraum bedeutet sicherlich einen Nachteil bei der Entwicklung integrativer und konsistenter Entwicklungsstrategien im Rahmen der Euregio.

Neben den Öffentlichen Diensten und dem Verarbeitenden Gewerbe gewinnt für den gesamten Grenzraum aufgrund seiner Lage in einem international bedeutsamen Korridor die Logistikwirtschaft eine immer größere Bedeutung. Viele Infrastrukturprojekte der Region (z. B. die Hochgeschwindigkeitsbahnlinie zwischen Amsterdam und Köln) stehen damit im engen Zusammenhang.

Schon Anfang der 1960er Jahre gab es erste Kontakte im Grenzgebiet am Niederrhein. Im Jahr 1971 wurde der „Arbeitskreis für die regionale Entwicklung des deutsch-

niederländischen Grenzgebietes Regio Rhein-Waal“ gegründet, der später in eine fest institutionalisierte Arbeitsgemeinschaft überging. Zunächst wurde das Aktionsgebiet nicht exakt abgegrenzt, „da keine neuen Grenzen geschaffen werden sollten“ (MIOGA 1999: 108). Mit dem schon erwähnten Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich der Niederlande und den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen aus dem Jahr 1991 wurde die Möglichkeit zur Einrichtung grenzüberschreitender Zweckverbände geschaffen. Die erste grenzüberschreitende Kooperationsform, die diese Chance nutzte, war die Euregio Rhein-Waal, die seit Ende 1993 einen öffentlich-rechtlichen Status hat.

Ende der 80er Jahre wurde nach Vorlage eines umfassenden Strukturgutachtens ein erstes Aktionsprogramm für die Euregio Rhein-Waal erarbeitet. Im Unterschied zu anderen Euregios lag hier zunächst ein starker Akzent auf raumplanerischen Aspekten (vgl. MIOGA 1999: 112 ff.; ILS 1985, 1989). In der Folgezeit wurde die Arbeit stärker auf die Anforderungen der INTERREG-Initiativen der EU ausgerichtet, wobei in dieser Euregio der Geschäftsstelle eine bemerkenswert starke Stellung, möglicherweise auch im Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Kooperationsform stehend, zukommt.

Mit den drei vorgestellten Grenzräumen wird ein weites Spektrum verschiedener wirtschaftsgeographischer Lagen und Situationen erfasst. Eine weitere Ausdehnung des Untersuchungsgebietes auf die beiden weiter südlich gelegenen deutsch-niederländischen Grenzräume (euregio rhein-maas-nord, Euregio Maas-Rhein) würde keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn mit sich bringen. Hinzu kommt, dass in diesen Räumen schon die Zusammenarbeit mit Belgien (mit seinem anders ausgerichteten Staatsaufbau) eine große Rolle spielt.

In den beiden folgenden Kapiteln werden die bisherigen sozioökonomischen Entwicklungen sowie die aktuelle Situation in den drei Grenzräumen dargestellt. Aufgrund großer Probleme, vergleichbare Daten zu erhalten, geschieht dies für die niederländische und deutsche Seite jeweils getrennt, allerdings nach einer grundsätzlich ähnlichen Struktur und ausgerichtet auf die gleichen Fragestellungen.

Bei der Interpretation der im Folgenden dargestellten Situationen und Entwicklungstendenzen ist zu beachten, dass vor dem Hintergrund zunehmender Internationalisierung und Globalisierung die Stellung der Regionen in einem größeren Zusammenhang wachsende Aufmerksamkeit findet. Das, was am anderen Ende der Welt passiert, ist unter Umständen wichtiger für die sozioökonomische Entwicklung als das, was in der Nachbarregion stattfindet. Während also früher die intraregionale Konkurrenz bzw. die Positionierung gegenüber den Nachbarn für die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich waren, ist jetzt die interkommunale und regionale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Positionierung auf internationalen Märkten von wachsender Bedeutung.

4.2 Bisherige Entwicklungen auf niederländischer Seite

Die Leitfrage für die nun folgende Darstellung der Entwicklungen in den drei niederländischen Grenzregionen ist, ob und inwieweit Grenzregionen im Laufe der Zeit ihre relative Position im Hinblick auf die jeweiligen nationalen Referenzgrößen haben verbessern können. Das könnte als Auswirkung einer stärkeren Integration der Märkte beiderseits der Grenze und eines Erfolgs beim Abbau von Marktzugangsbarrieren letztlich als positive Auswirkung der Integrationsstrategien der EU verstanden werden. Bei der Würdigung der vorzustellenden Untersuchungsergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Datenlage im Hinblick auf die Beantwortung dieser Leitfrage recht ungünstig

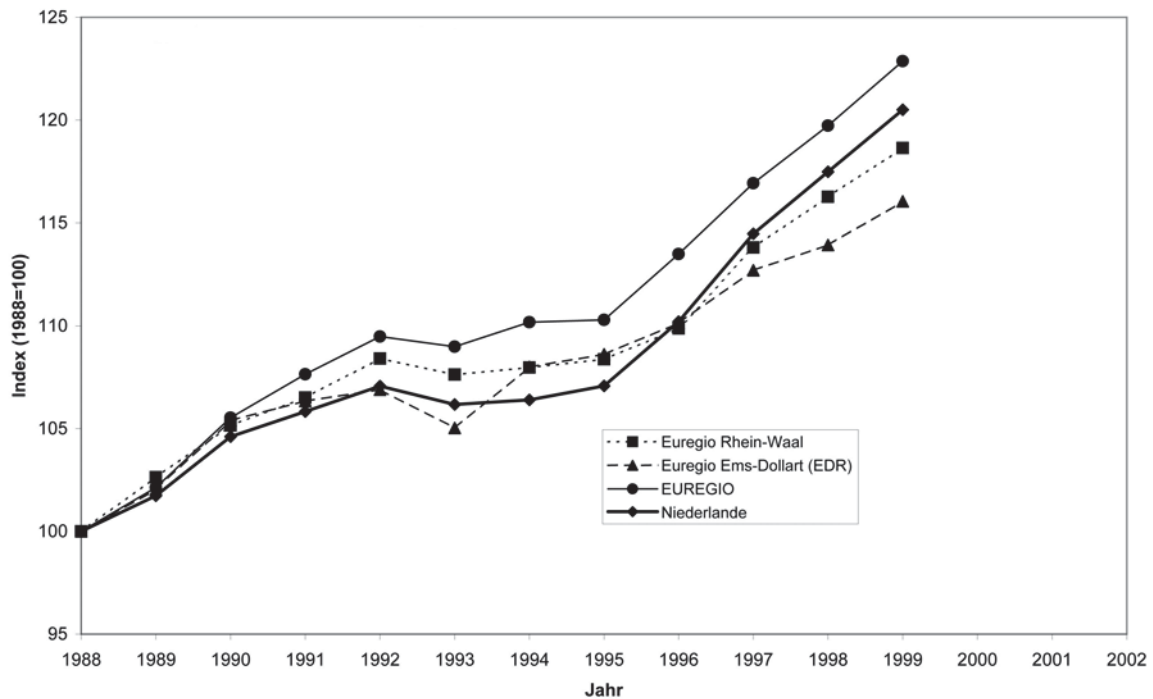
ist. Wesentliche Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung werden für die zu untersuchenden niederländischen Teilräume der Grenzräume nicht systematisch erhoben. Ihre Bezugsräume sind vielmehr das Land insgesamt, die Provinzen, die Zuständigkeitsbereiche der regionalen Handelskammern oder der Zentren für Arbeit und Einkommen (CWI). Aussagekräftige Daten für den niederländischen Teil der Euregios liegen vielfach nur auf Gemeindeebene vor. Diese Werte sind dann für die niederländischen Teile der drei Grenzräume zu aggregieren. Längere Zeitreihen relevanter Daten werden nur vom Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) zur Verfügung gestellt. Dabei stehen im Wesentlichen nur Indikatoren für Beschäftigung und Einkommen sowie für die demographische Entwicklung zur Verfügung. Das führt zwangsläufig dazu, dass nicht alle Analysen in der wünschenswerten Tiefe und Schärfe vorgenommen werden können.

Beschäftigung

Die Entwicklung der Beschäftigung wird hier zunächst anhand der Entwicklung der abhängig Beschäftigten (also ohne Selbstständige) in Abb. 1 dargestellt.⁷ Bemerkenswerterweise weicht im niederländischen Teil der Euregio Rhein-Waal die Entwicklung von der durchschnittlichen Entwicklung positiv ab. Im niederländischen Teilgebiet der EUREGIO entspricht sie dem nationalen Trend, während der niederländische Teil der Ems Dollart-Region negativ davon abweicht. Diese Unterschiede werden vor dem Hintergrund der wirtschaftsgeographischen Situation verständlich. Die Rangfolge der niederländischen Teile der drei Euregios entspricht dabei der Rangfolge ihrer Wirtschaftskraft und dem Ausmaß der funktionalen Verflechtungen mit dem niederländischen Zentralraum. Abgesehen von den durchaus vorhandenen Unterschieden fällt aber vor allem die Übereinstimmung der teilräumigen Entwicklungstendenzen mit jener der durchschnittlichen Entwicklung für die Niederlande insgesamt auf. Das gibt Anlass zu der Annahme, dass die allgemeine nationale Entwicklung für die teilräumliche Dynamik wichtiger ist als spezifische regionale, etwa mit der Grenze in Zusammenhang stehende Faktoren. Das muss aber wiederum nicht bedeuten, dass spezifische, auf die Grenzsituation ausgerichtete Entwicklungsstrategien völlig erfolglos waren, da es durchaus vorstellbar ist, dass die Grenzregionen ohne entsprechende Maßnahmen noch stärker in negativer Weise von der durchschnittlichen nationalen Entwicklung abweichen würden. Weitergehende Schlussfolgerungen bezüglich kausaler Zusammenhänge sind mit den vorliegenden Daten nicht möglich, da die empirisch feststellbaren Entwicklungen mit einer ähnlich strukturierten Region abseits der Grenze, für die keine entsprechenden Strategien umgesetzt wurden, verglichen werden müssten.

⁷ In Abb. 1 und den folgenden Abbildungen werden Indexwerte dargestellt, wobei der Wert für das Jahr 1988 mit 100 gleichgesetzt wird.

Abb. 2: Abhängig Beschäftigte in % der Gesamtbevölkerung



Die Entwicklung der absoluten Beschäftigungszahlen sagt aber nicht viel über die relative Position der untersuchten Teilräume aus, da sie vor dem Hintergrund der jeweiligen Gesamtbevölkerung zu sehen sind. Ein entsprechender relativer Indikator ist die Beschäftigungsquote. Im Hinblick auf diesen relativen Indikator unterscheiden sich die Positionen der niederländischen Teilgebiete der drei Euregios. Die niederländischen Teile der beiden nördlichen Euregios schneiden dabei besser ab, während die Euregio Rhein-Waal stärker dem nationalen Trend zu folgen scheint.

Betrachtet man zusätzlich die Entwicklung der jeweiligen Bevölkerungszahlen (vgl. Abb. 2), dann ist festzustellen, dass die Bevölkerung im niederländischen Teil der Euregio Rhein-Waal überdurchschnittlich zugenommen hat. Die Bevölkerungszunahme dürfte unter anderem mit der stärkeren Einbindung in die Ökonomie der Randstad zusammenhängen. Das müsste sich einerseits in der Zunahme der Verflechtungen zwischen beiden Regionen abzeichnen, andererseits auch an den interregionalen Wanderungsbilanzen (vgl. Abb. 3) verdeutlichen lassen. In der Tat ist die Wanderungsbilanz des niederländischen Teils der Euregio Rhein-Waal durchgehend und z. T. in erstaunlichem Umfang positiv. Ihr Verlauf stimmt jedoch nicht mit der Darstellung der Bevölkerungsdynamik überein. So nimmt etwa der Wanderungssaldo in Phasen einer Zunahme der Gesamtbevölkerung in bemerkenswerter Weise ab. Darauf wird noch einzugehen sein. Die Abb. 5a – 5c zeigen aber auch, dass es Unterschiede zwischen den Gemeinden im niederländischen Teil des Grenzraumes gibt.

Abb. 3: Gesamtbevölkerung

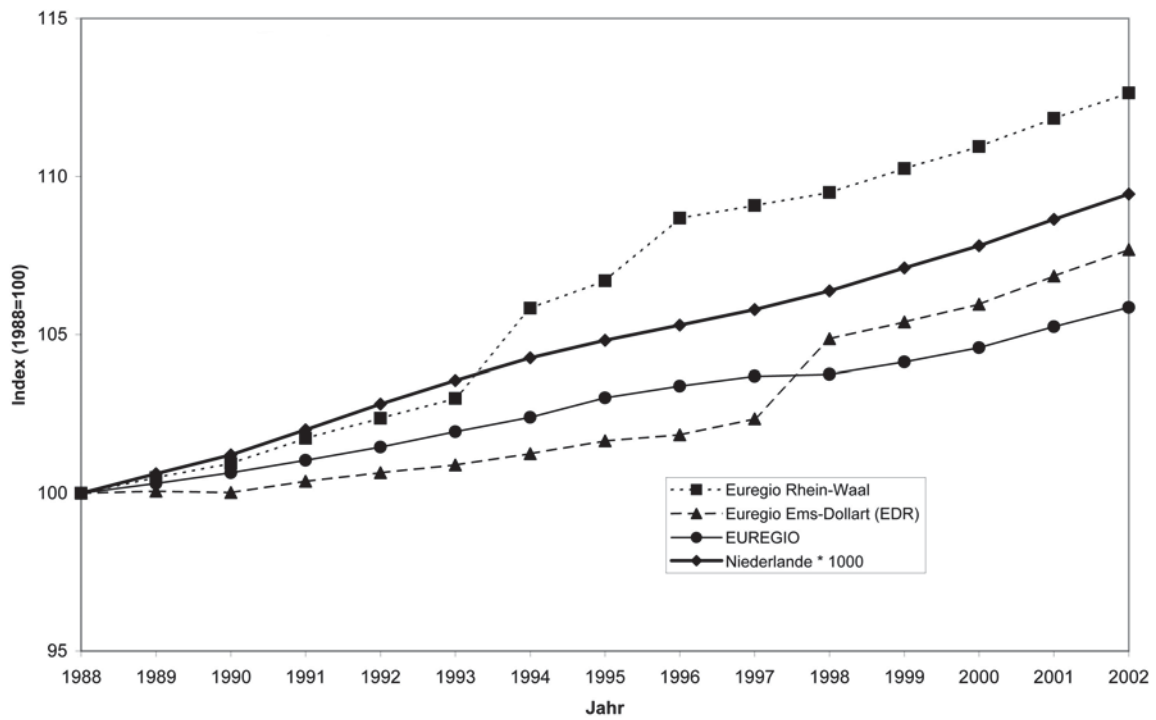


Abb. 4: Migrationüberschuss

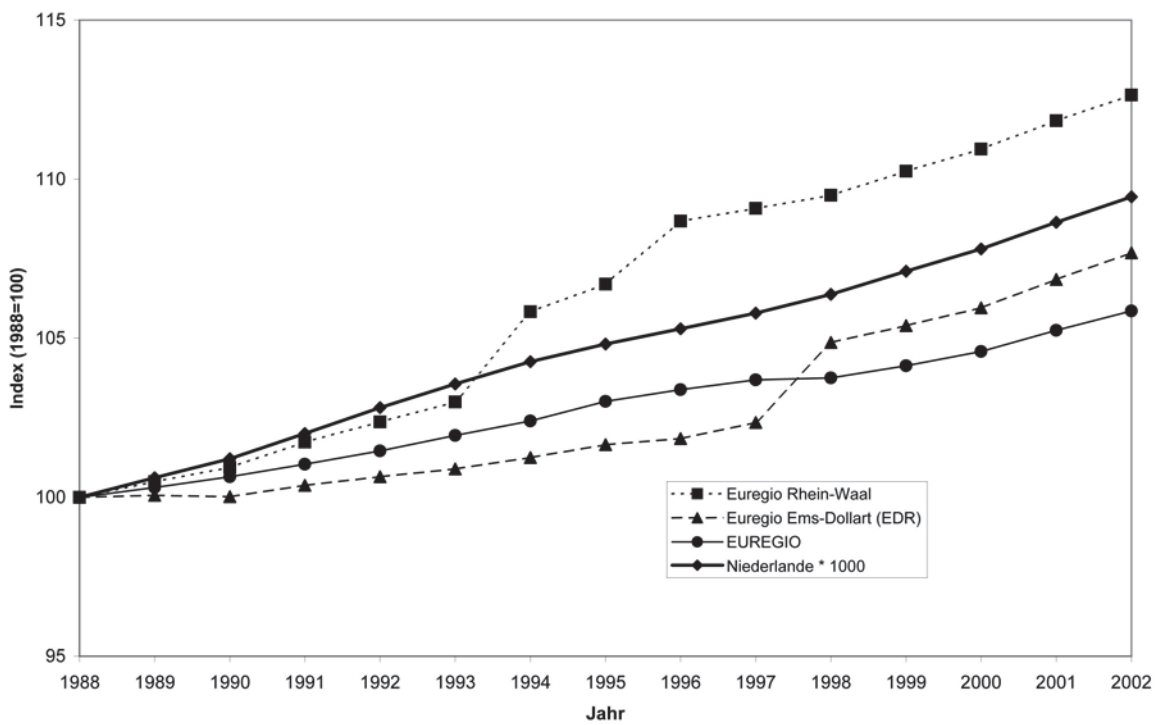


Abb. 5a: Migrationsüberschuss Euregio Ems Dollart (2002)

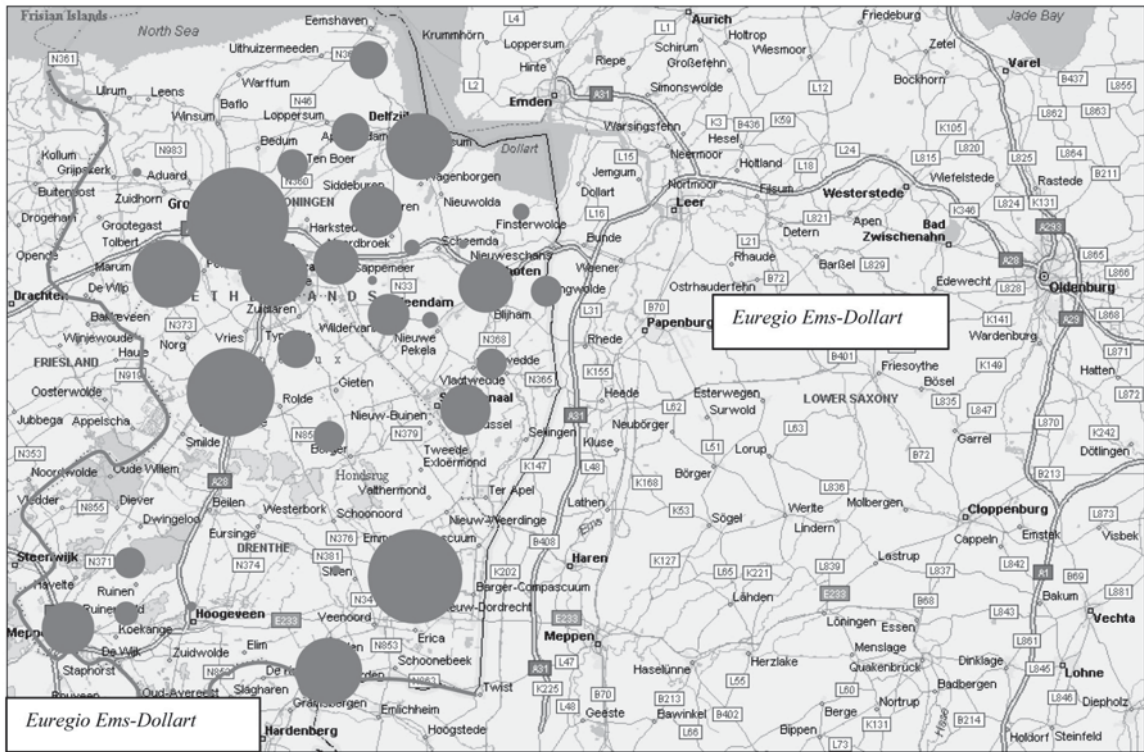


Abb. 5b: Migrationsüberschuss Euregio Rhein-Waal (2002)

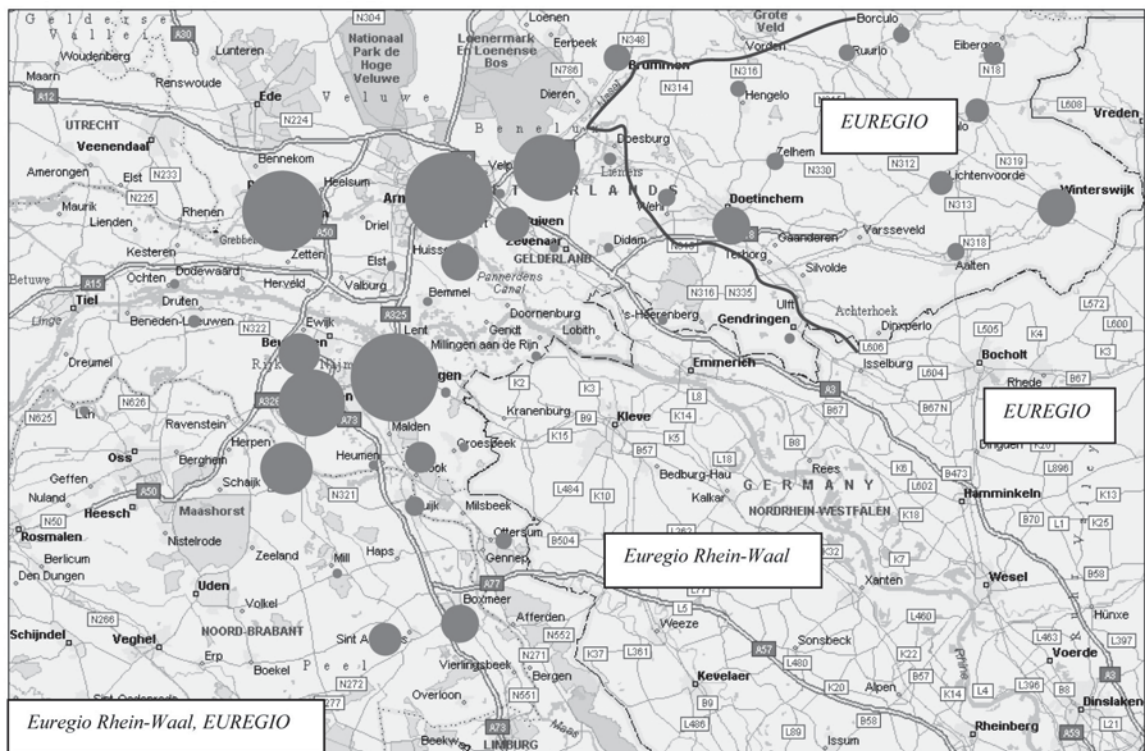
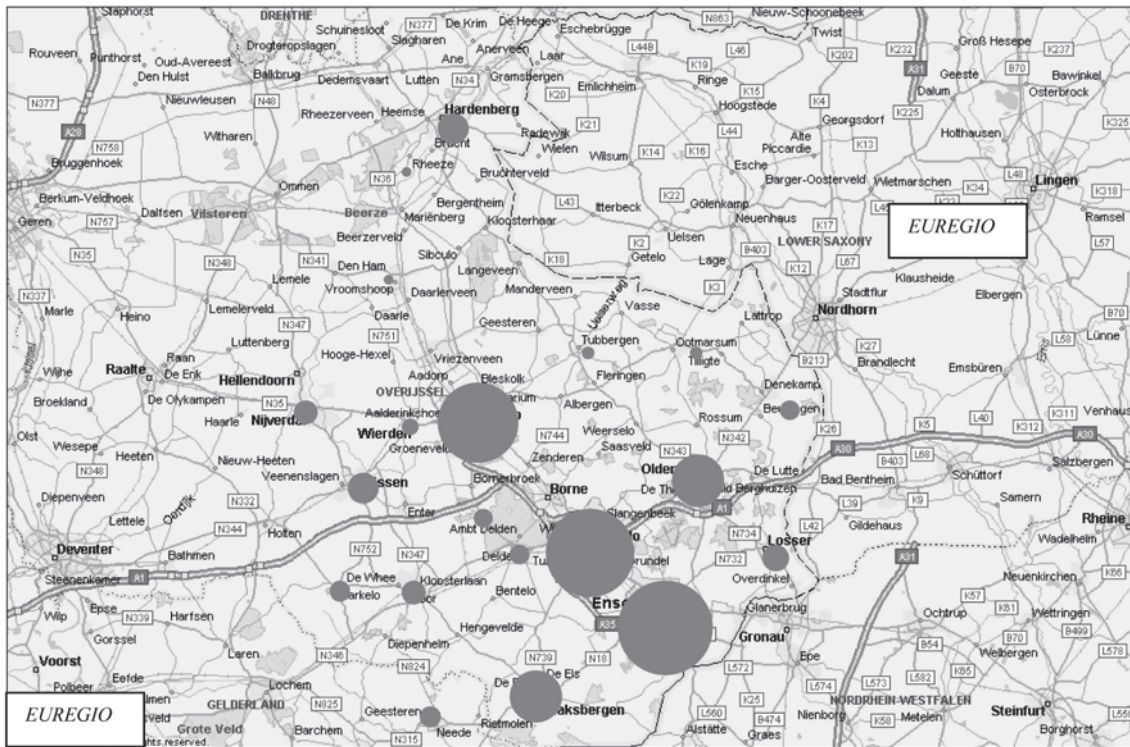


Abb. 5c: Migrationsüberschuss EUREGIO (2002)



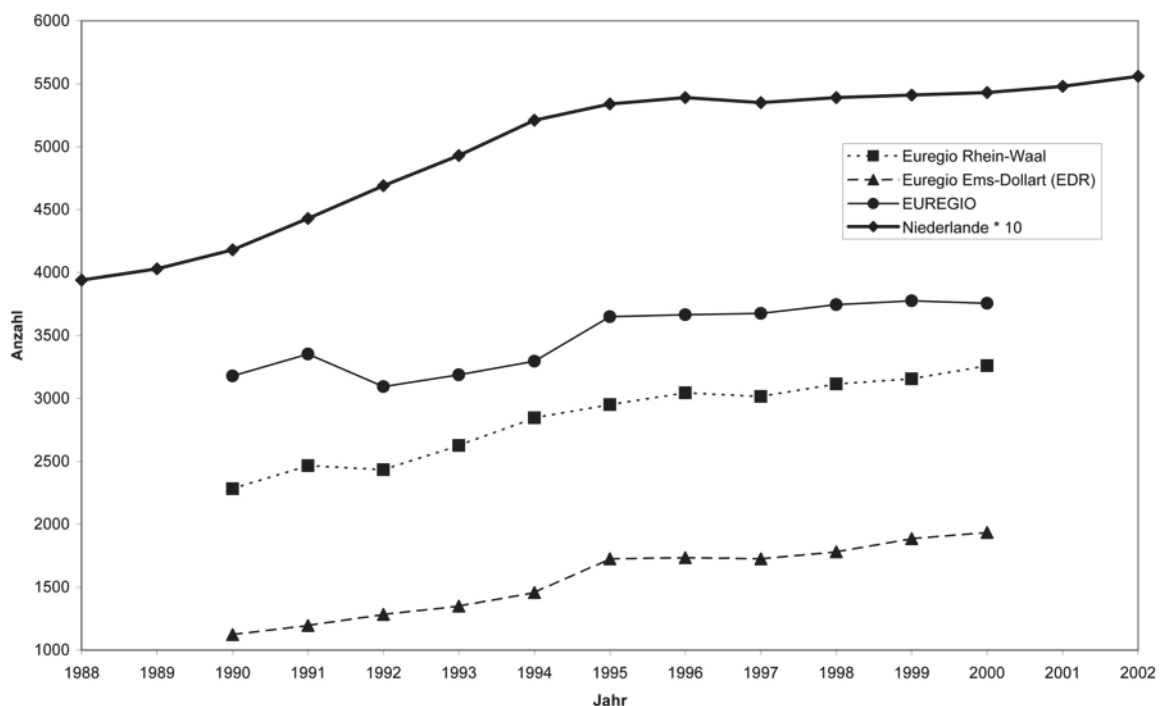
Legende: Migrationsüberschuss (2002)



Die bisherigen Darstellungen haben gezeigt, dass die demographische Entwicklung mit der Veränderung der wichtigsten wirtschaftsbezogenen Indikatoren im Zusammenhang steht. Darüber hinaus kann aus der oben erwähnten Leitfrage auch die Teilfrage abgeleitet werden, ob eine verstärkte Marktintegration und der Abbau der Grenzbarrieren zu einer Zunahme grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen führen. Dabei geht es sowohl um ein grenzüberschreitendes Arbeitspendeln als auch um arbeits- und ausbildungsorientierte grenzüberschreitende Migration. Eine Zunahme der grenzübergreifenden Integration würde dazu führen müssen, dass die Wahl des Wohnstandortes und des Arbeitsortes nicht mehr von der Grenze beeinflusst werden. Für das deutsch-niederländische Grenzgebiet liegen allerdings keine flächendeckenden Pendler-Studien vor. Für die Euregio Rhein-Waal zeigt sich, dass die Arbeitspendler einen fast vernachlässigbaren Anteil an den in der Region Beschäftigten ausmachen. Auch scheinen die Veränderungen weniger mit dem Verlauf des europäischen Integrationsprozesses als vielmehr mit unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklungen auf beiden Seiten der Grenze zu tun zu haben. Das spräche aber immerhin dafür, dass, zumindest teilweise, in der Tat ein grenzüberschreitender Markt existieren würde. Interessanterweise sind die grenzüberschreitenden Arbeitspendlerströme in den höher qualifizierten Dienstleistungstätigkeiten deutlich geringer als z. B. im Baugewerbe.

Neben den Pendelbeziehungen dürfte auch die Migration im Hinblick auf das Zusammenwachsen der Arbeitsmärkte in den Grenzregionen von Interesse sein. In diesem Sinne ist zunächst die Bevölkerung deutscher Nationalität in den niederländischen Teilen der untersuchten Grenzräume zu betrachten (vgl. Abb. 6). Dabei fällt auf, dass zu Beginn der untersuchten Zeit in den gesamten Niederlanden die Anzahl der Einwanderer deutlich gewachsen ist, während sie danach als stabil bis langsam zunehmend zu bezeichnen ist. Auch in den niederländischen Teilen der Grenzräume ist über den gesamten Untersuchungszeitraum ein Zuwachs zu erkennen, der aber überraschenderweise oft geringer als für die gesamten Niederlande ausfällt. Im niederländischen Teil der EUREGIO ist die Anzahl von Einwohnern mit deutscher Nationalität am größten, was angesichts der grenznahen urbanen Zentren plausibel ist. Im vergleichsweise dünn besiedelten niederländischen Teil der EDR sind Personen mit deutscher Nationalität am schwächsten vertreten.

Abb. 6: Deutsche Bevölkerung in den Niederlanden



Die Relation der Zahl der Einwohner mit deutscher Nationalität zur Gesamtbevölkerung wird in den Abb. 7 und 8 dargestellt. Während in den niederländischen Teilregionen der beiden südlichen Grenzräume der Anteil der Bevölkerung mit deutscher Nationalität über dem nationalen Durchschnittswert liegt, bleibt er in der EDR deutlich zurück. Allerdings hat sich im letzten Jahrzehnt gerade in der EDR die Entwicklung des relativen Anteils Deutscher an der Gesamtbevölkerung in deutlich erkennbarem Maße vom nationalen Trend abheben können, wobei vor allem ein deutlicher Sprung zwischen den Jahren 1994 und 1995 hervorzuheben ist. Ein ähnlicher, etwas kleinerer Sprung ist auch im Verlauf der Kurve für den niederländischen Teil der EUREGIO festzustellen. Eine Erklärung dafür könnte die Wirksamkeit des Schengener Abkommens sein, dessen Umsetzung den Grenzverkehr deutlich vereinfacht hat. Nicht zu erklären ist damit aber das Ausbleiben eines ähnlichen Sprunges in der Verlaufskurve für den niederländischen Teil der Euregio Rhein-Waal. Die oben angesprochene Frage nach der Wirksamkeit einer stärkeren Marktintegration ist damit nicht unmittelbar zu beantworten.

Abb. 7: Deutsche Bevölkerung als Anteil an der Gesamtbevölkerung

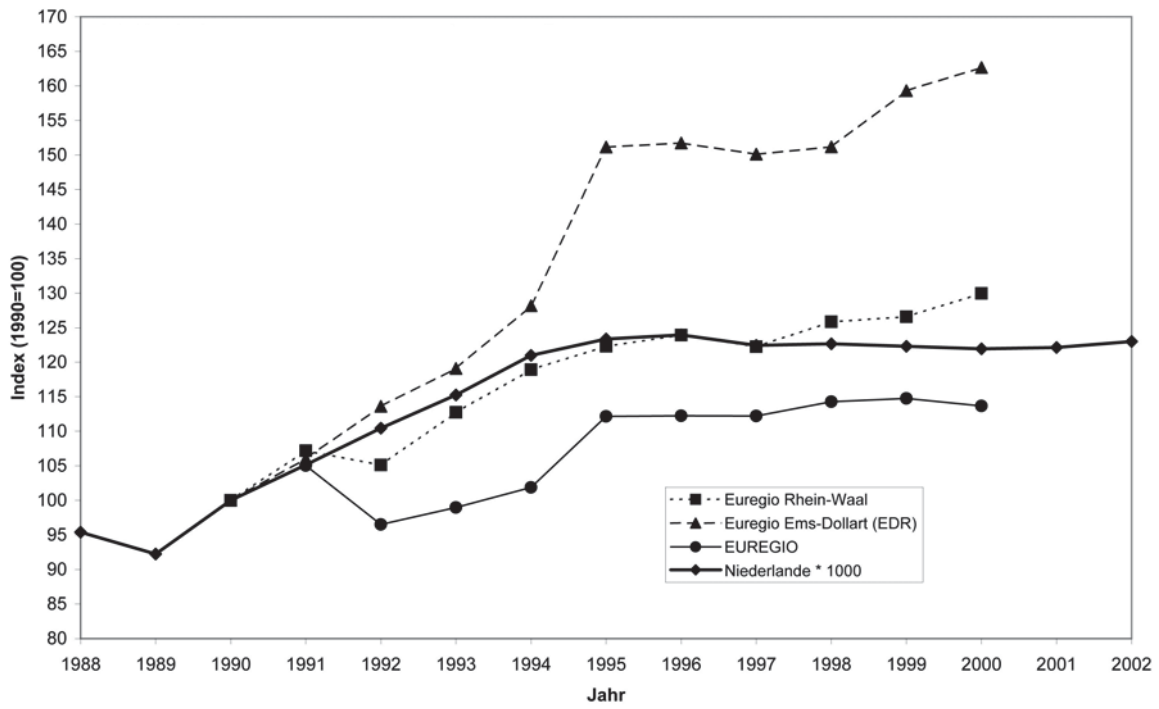
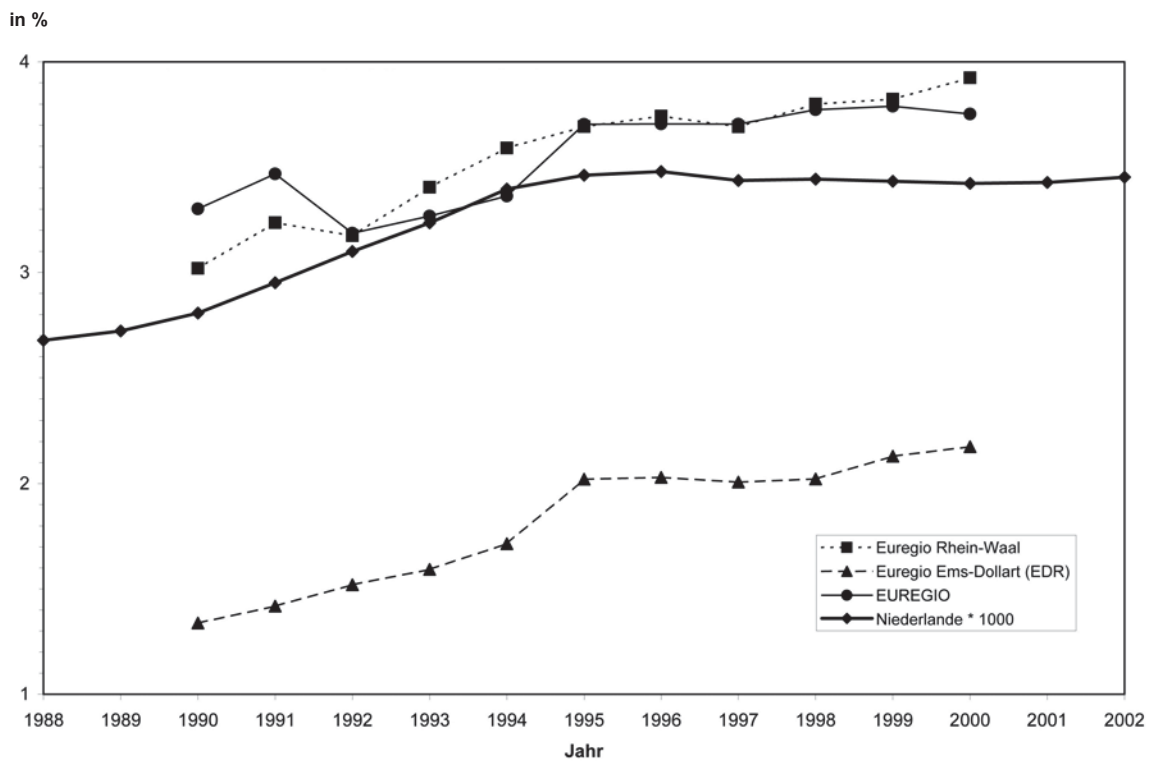


Abb. 8: Deutsche Bevölkerung als Anteil an der Gesamtbevölkerung



Wenn man allerdings die These verfolgt, dass aufgrund des ökonomischen Wandels in der jüngeren Vergangenheit insgesamt eine Tendenz zur stärkeren Internationalisierung und Globalisierung gegeben ist, dann ist die Zunahme des Anteils ausländischer Nationalitäten an der Bevölkerung der Niederlande insgesamt eine logische Konsequenz. Insoweit die Grenzregionen relativ eng mit dem nationalen Wirtschaftssystem verflochten sind, kann diese Entwicklung auch nicht an ihnen vorbeigehen. Eine Auswirkung spezifischer Integrationsbemühungen in den Grenzräumen würde sich daher vor allem anhand des Anteils der Deutschen an der gesamten ausländischen Bevölkerung in den Teilgebieten der Grenzräume zeigen lassen müssen (vgl. Abb. 9 und 10).

Der Anteil der Deutschen an der gesamten „ausländischen Bevölkerung“ ist in den betrachteten Grenzregionen in der Tat erheblich und nimmt noch zu. Zudem liegt er deutlich über den niederländischen Durchschnittswerten, was immerhin auf ein besonderes Charakteristikum der Grenzregionen hinweist. Die relative Gleichentwicklung der Anteile spricht allerdings eher für einen klassischen „Distance Decay“-Effekt: Denn je weiter man sich von der Grenze entfernt, desto kleiner wird der Anteil der Deutschen an der Bevölkerung. Diesen Eindruck bestätigt Abb. 9. Auch hier wird deutlich, dass der Anteil zwar zunimmt, aber nicht in nennenswertem Unterschied zum nationalen Trend.

Abb. 9: Deutsche Bevölkerung als Anteil der nicht niederländischen Bevölkerung

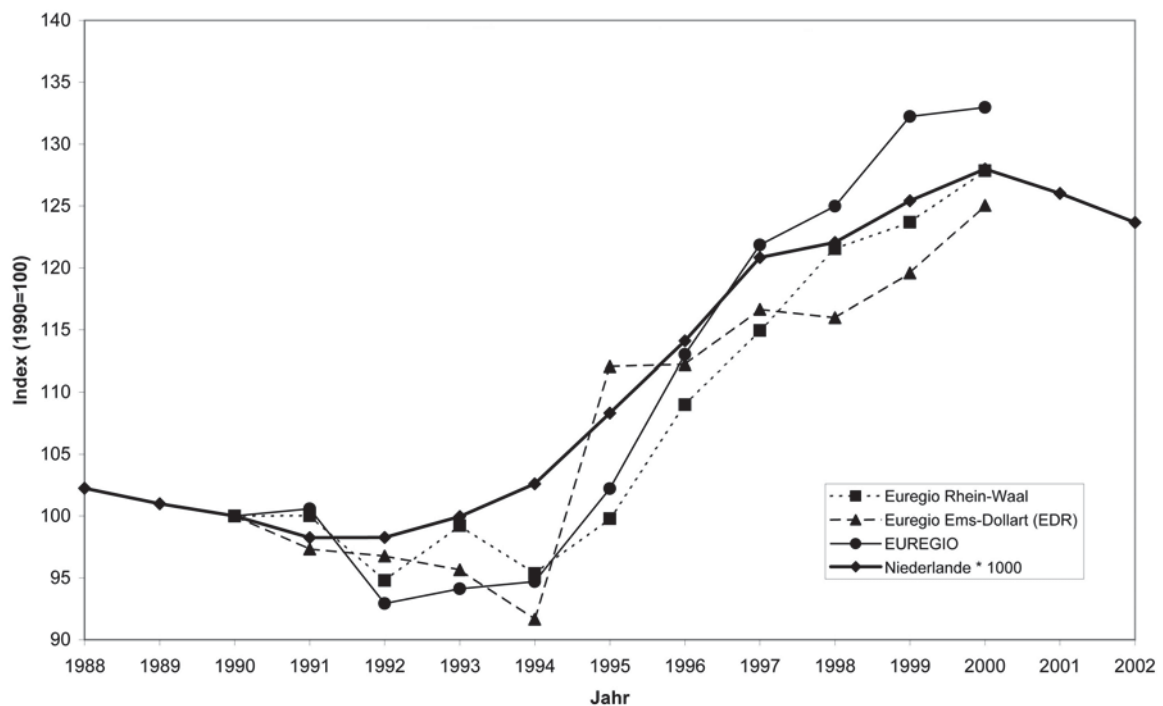
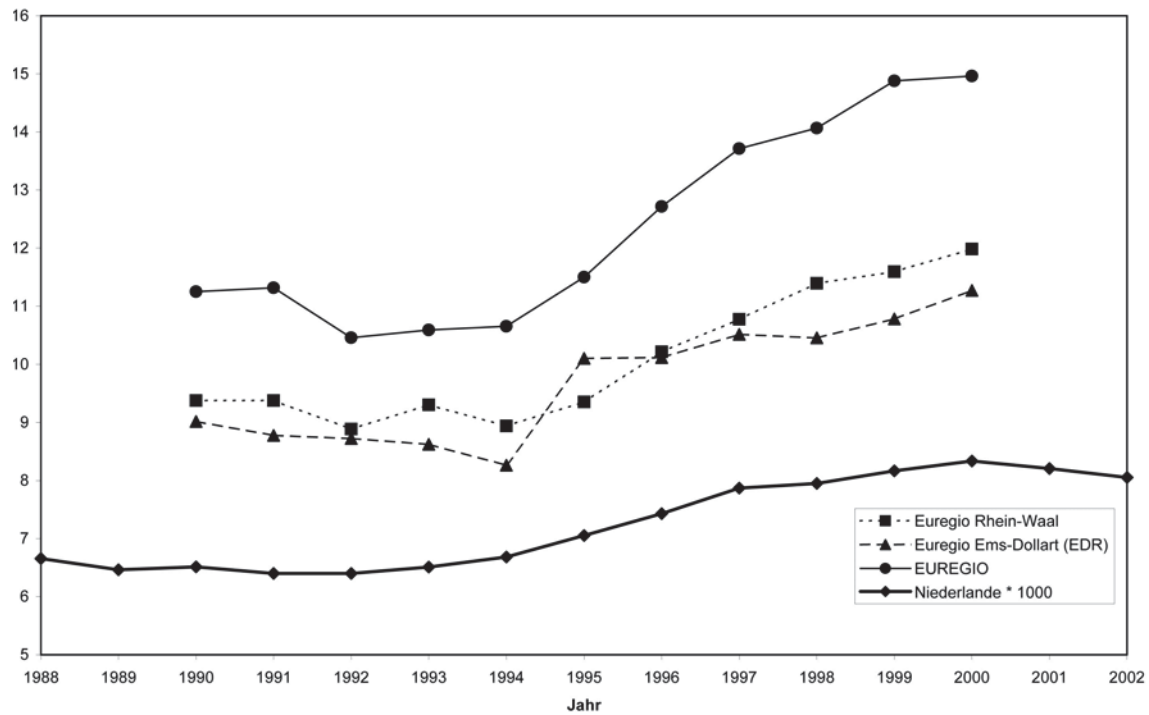


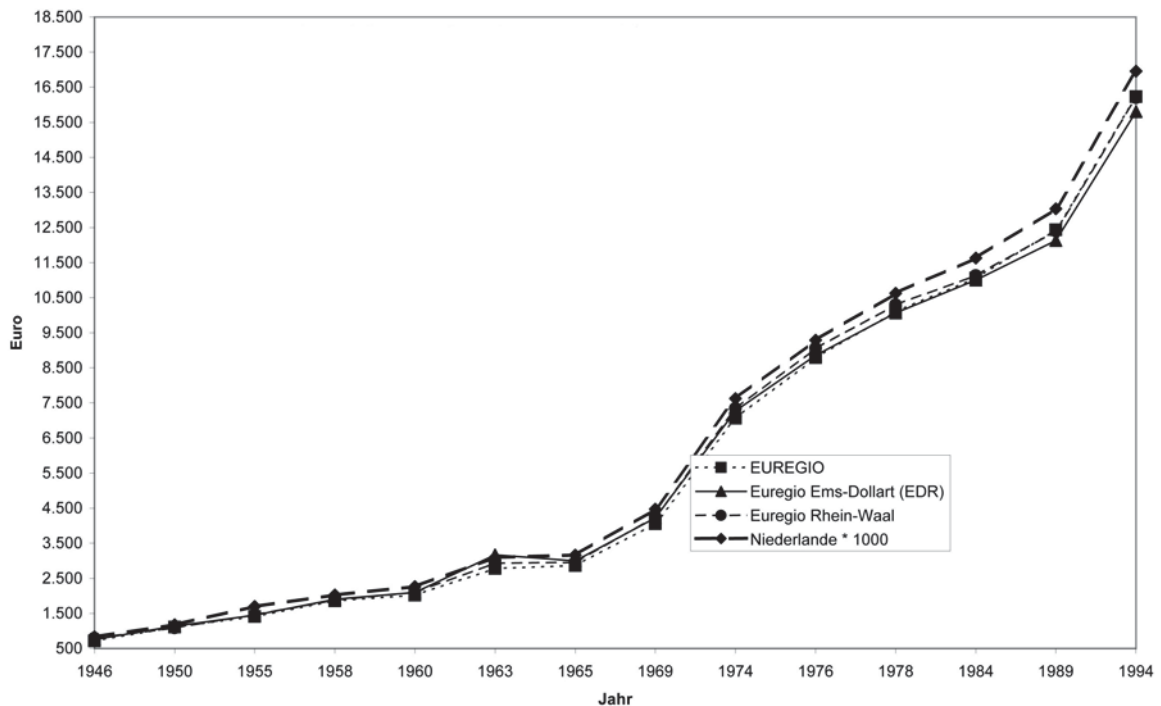
Abb. 10: Deutsche Bevölkerung als Anteil der nicht niederländischen Bevölkerung



Einkommen

Ein weiterer wichtiger ökonomischer Indikator ist das in einer Region erzielte Einkommen (gemessen als durchschnittliches verfügbares Einkommen je Einkommensbezieher – z. B. inkl. Selbständigen – (vgl. Abb. 11)). Für Untersuchungen dieses Aspektes steht eine längere Zeitreihe zur Verfügung. Die Darstellung zeigt ein schon bekanntes Bild: die Dynamik in den niederländischen Teilgebieten der Grenzräume folgt ziemlich genau der durchschnittlichen nationalen Dynamik und scheint von daher kaum von spezifischen, mit der Grenzsituation negativ oder positiv (z. B. Förderpolitik) im Zusammenhang stehenden Faktoren beeinflusst zu sein.

Abb. 11: Durchschnittliches Einkommen je Einkommensbezieher



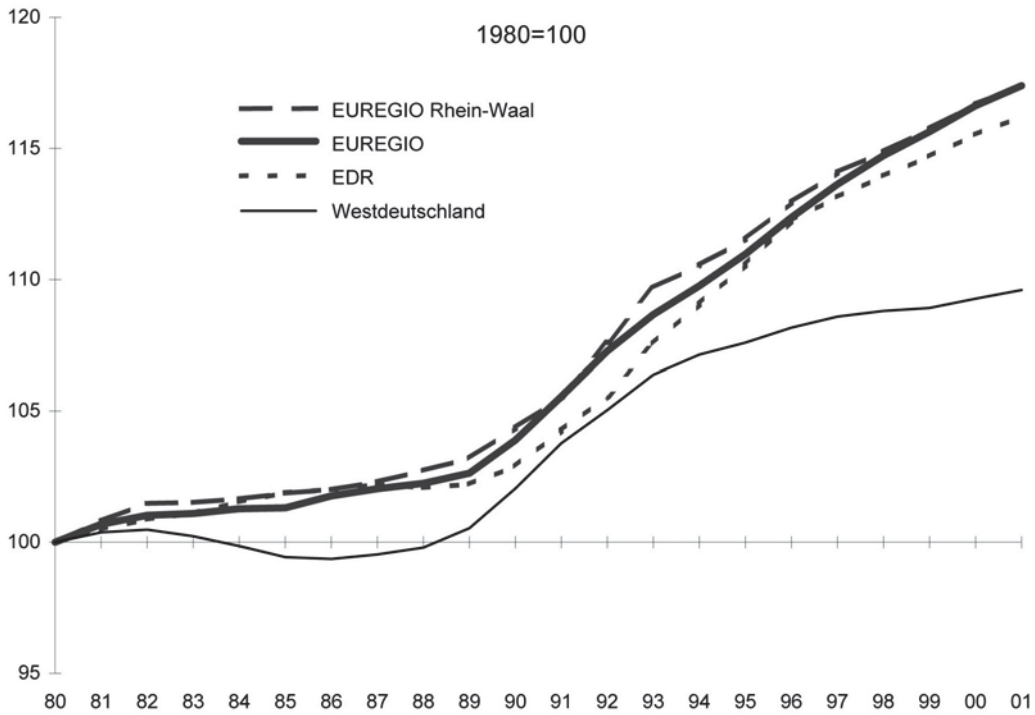
Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus der Entwicklung der untersuchten Indikatoren ein besonderer Einfluss des Abbaus der „Grenzbarrieren“ in den Grenzräumen nicht abzulesen ist. Gerade die Untersuchungsergebnisse für die niederländischen Teile der hier betrachteten Grenzräume legen die Vermutung nahe, dass in regionalökonomischer Hinsicht nicht eine „Harmonisierungsstrategie“ als erklärender Faktor, sondern die These der Grenze als „non tradable asset“ intensiv zu diskutieren ist. Die Nutzung dieser Situation verlangt selbstverständlich auch ein gewisses Ausmaß an Durchlässigkeit der Grenze, aber keinesfalls ein vollkommenes Verschwinden der Grenze bzw. der Grenzbarrieren.

Ehe diese Überlegungen im Hinblick auf künftige Entwicklungen und Schlussfolgerungen aufgenommen werden sollen (vgl. Kap. 4.4), sind zunächst die Entwicklungen in den deutschen Teilregionen der Grenzräume zu betrachten.

4.3 Bisherige Entwicklungen auf deutscher Seite

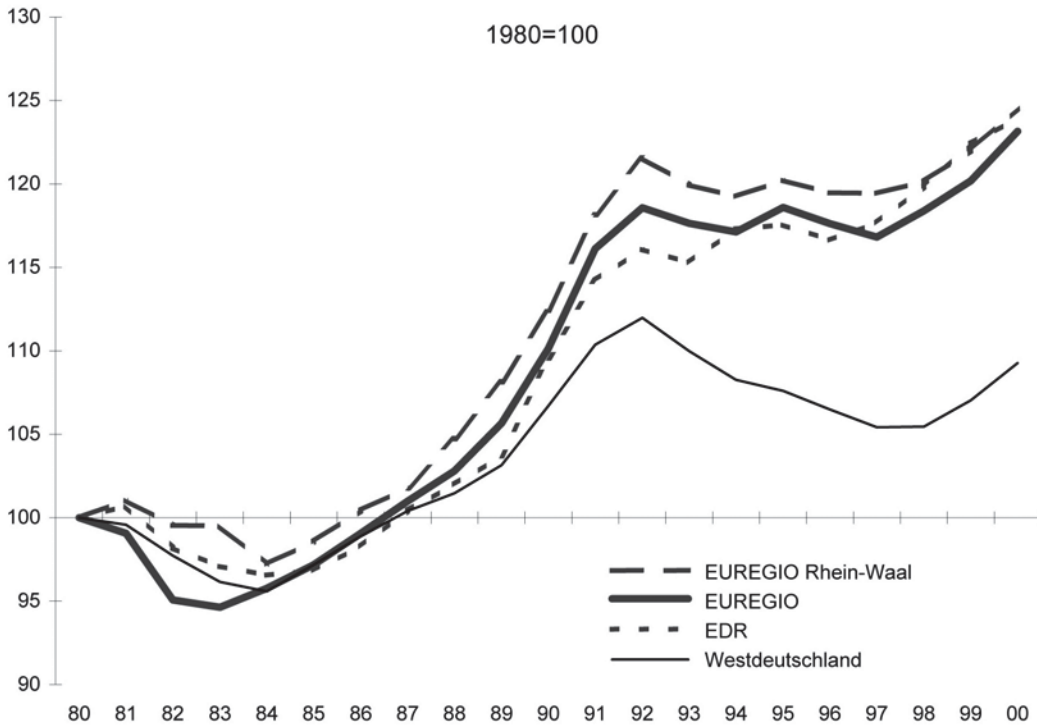
Im folgenden Teil sollen für die vier Bereiche Bevölkerung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Wachstumsdynamik aktuelle Entwicklungstrends dargestellt und insbesondere im Hinblick auf die Frage untersucht werden, inwieweit sich die Entwicklungen in den deutschen Grenzregionen von den Entwicklungstrends nationaler Referenzräume unterscheiden (vgl. Abb. 12 – 14).

Abb. 12: Bevölkerungsentwicklung insgesamt



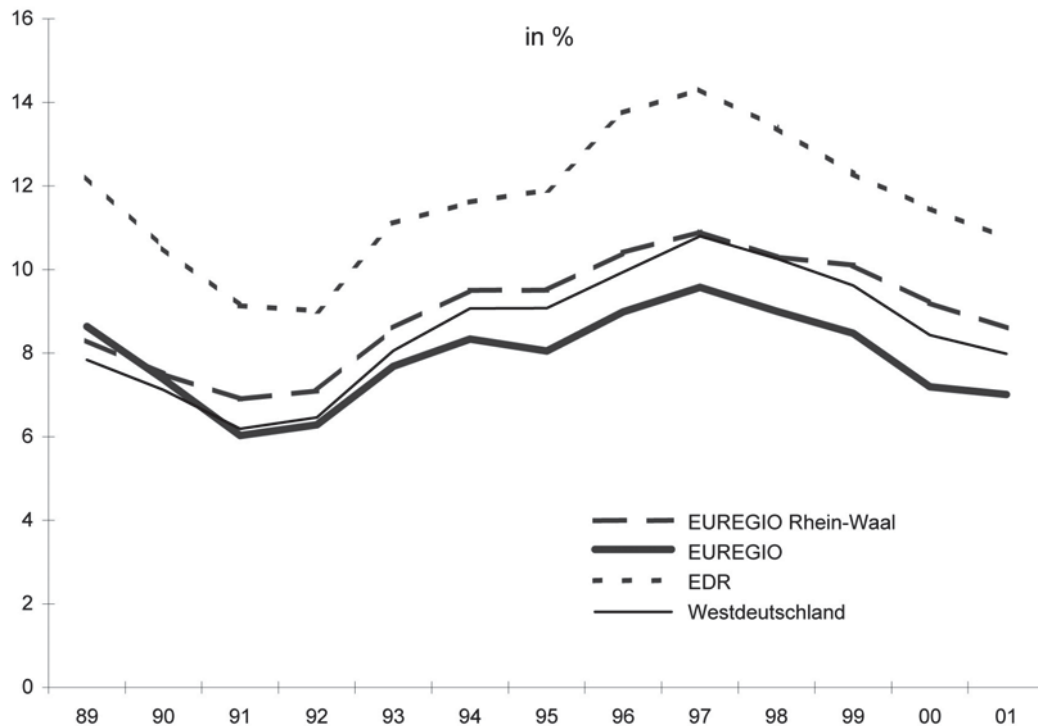
Quelle: NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Abb. 13: Beschäftigungsentwicklung insgesamt



Quelle: NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Abb. 14: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt



Quelle: NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Bevölkerung

Der deutsche Teil der EDR weist (im Zeitraum 1980-2002) eine sehr positive Bevölkerungsentwicklung auf, die deutlich über den niedersächsischen und den westdeutschen Durchschnittswerten liegt.⁸ Die Bevölkerungsentwicklung verläuft auch günstiger als im deutschen Teilraum der EUREGIO, die ebenfalls weit überdurchschnittliche Werte aufzuweisen hat, während der deutsche Anteil der Euregio Rhein-Waal eine ungünstigere Entwicklung als Westdeutschland bzw. das Land NRW im Durchschnitt zu verzeichnen hat (für Details vgl. Abb. 12 – 14 und Tabellen im Anhang).

Verantwortlich für diese günstige Entwicklung im deutschen Teil der EDR sind vor allem die Bevölkerungsentwicklung des Landkreises Emsland in der engeren sowie der Landkreise Ammerland und Cloppenburg in der weiteren Grenzregion. Während sich die anderen Landkreise generell leicht positiv entwickeln, hat als einzige Gebietskörperschaft die kreisfreie Stadt Emden im Zusammenhang mit Stadt-Umland-Wanderungen einen fast durchgängig negativen Trend in der Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen.

Ähnlich sieht die Situation in der EUREGIO aus, wo sich ebenfalls die Landkreise leicht bis stark positiv (Borken, Coesfeld!) entwickeln, während die kreisfreien Städte Osnabrück und Münster – trotz ihrer Bedeutung als Universitätsstädte! – stagnierende bis leicht abnehmende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen haben. Die ungünstige Situation der Euregio Rhein-Waal ist vor allem auf die in der weiteren Grenzregion gele-

⁸ Es handelt sich hier auch im bundesweiten Vergleich um einen Schwerpunkt des Bevölkerungswachstums, der vor allem auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung, z. T. auf Zuwanderungen zurückzuführen ist. Ähnliche Wachstumsraten sind sonst nur in kleinen Teilen Bayerns und Baden-Württembergs zu verzeichnen.

gene Stadt Duisburg zurückzuführen, die bekanntlich große Strukturprobleme im Zusammenhang mit dem Niedergang des montanindustriellen Sektors und dem Strukturwandel des Ruhrgebietes zu bewältigen hat.

Betrachtet man die Komponenten der Bevölkerungsentwicklung (die natürliche Entwicklung und die Wanderungssalden) etwas näher, so wird rasch deutlich, dass das Bevölkerungswachstum in den Landkreisen Cloppenburg und Emsland vor allem eine Folge der außergewöhnlich positiven, weit über Landes- und Bundesdurchschnittswerten liegenden Geburtenraten ist. Mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Emden und des Landkreises Friesland weisen die übrigen Gebietskörperschaften eine leicht positive natürliche Bevölkerungsentwicklung auf, womit sie aber immer noch besser als der Bundesdurchschnitt dastehen. Im deutschen Teil der EDR haben lediglich Emden und Friesland eine fast durchgehend negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die oben schon erwähnte positive Gesamtentwicklung des Landkreises Ammerland ist hingegen auf ausgesprochen günstige Wanderungssalden (die höchsten im deutschen EDR-Teil) zurückzuführen. Erwähnenswert ist aber auch, dass in der jüngeren Vergangenheit (d. h. seit ca. 1990) auch im Landkreis Cloppenburg eine sehr günstige Wanderungsbilanz festzustellen ist.

Insgesamt ergibt sich ein sehr heterogenes Bild: Die Bevölkerungsentwicklung und ihre Komponenten in den verschiedenen Gebietskörperschaften der deutschen EDR-Region sind keinesfalls monokausal zu erklären. Während in den Teilräumen mit weit überdurchschnittlichen Geburtenraten ein hoher Anteil katholischer Bevölkerung festzustellen ist, dürften die positiven Entwicklungen im Ammerland sowohl auf Fernwanderungen (Ruhestandswanderungen) als auch auf Suburbanisierungsprozesse zurückzuführen sein. Die aktuell günstige Wanderungsbilanz Cloppenburgs ist durch weit überdurchschnittliche Zuzüge deutschstämmiger Bevölkerung aus den ehemaligen GUS-Staaten zu erklären. Ungewöhnlich ist die insgesamt eher ungünstige Bilanz des Landkreises Friesland, der sowohl zum suburbanen Raum des Oberzentrums Wilhelmshaven als auch durch seine küstennahe Lage zu den potenziellen Zielen der Ruhestandswanderungen gehört. Der industrielle Strukturwandel, die Konversion von Militärstandorten, aber auch die (negativen) Ausstrahlungseffekte der Strukturkrise Wilhelmshavens sind als verursachende Faktoren zu benennen.

Demgegenüber vergleichsweise homogener sind die Entwicklungstrends in der EUREGIO: Die Kreise weisen hier durchgehend eine recht positive natürliche Bevölkerungsentwicklung auf, wobei die günstigsten Werte im (katholischen) westlichen Münsterland festzustellen sind. Auch die Wanderungsbilanzen der Kreise des deutschen EUREGIO-Teils sind seit 1980 nahezu durchgängig positiv, wobei lediglich der Landkreis Grafschaft Bentheim in den 80er Jahren aufgrund des Strukturwandels im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie eine (negative) Ausnahme darstellt. Etwas unerwartet sind demgegenüber die Entwicklungen in den beiden kreisfreien Städten Münster und Osnabrück. Während Osnabrück seit 1980, wie die meisten Großstädte Deutschlands, durchgängig eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen hat, ist sie in Münster im gleichen Zeitraum durchgehend positiv. Bei den Wanderungsbilanzen verhält es sich genau umgekehrt: Während hier die bedeutende Universitäts- und Dienstleistungsstadt Münster umfangreiche Abwanderungen fast im gesamten Untersuchungszeitraum verkraften muss, gab es in Osnabrück zumindest bis Mitte der 90er Jahre mehr Zu- als Fortzüge.

Vergleichsweise überschaubar und gut nachvollziehbar sind demgegenüber die Entwicklungen in der Euregio Rhein-Waal: Der Kreis Kleve weist für den gesamten Untersuchungszeitraum sowohl eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung als auch eine positive Wanderungsbilanz auf, während in Duisburg ebenfalls für den gesamten

Zeitraum beides (z. T. sehr drastisch) negativ ausfällt. Der Kreis Wesel als Randkreis des Ruhrgebietes hat eine stagnierende natürliche Bevölkerungsbilanz, aber aufgrund der Suburbanisierungsprozesse mehr Zu- als Fortzüge zu verzeichnen.

Angesichts der skizzierten Tendenzen kann es kaum überraschen, dass die Landkreise Emsland, Cloppenburg, Borken, Osnabrück und Coesfeld eine recht „junge“ (gemessen an den Anteilswerten bestimmter Altersgruppen) Bevölkerung haben, während in den Städten Emden, Osnabrück und vor allem Duisburg, aber auch im Kreis Friesland eine „Überalterung“ festzustellen ist. Während dafür bei den Städten eher die Fortzüge jüngerer Bevölkerungsteile verantwortlich sind, findet im Landkreis Friesland ein Zuzug älterer Menschen aufgrund attraktiver Wohnstandortbedingungen statt. Ansonsten ist als stärkste Abweichung vom westdeutschen Durchschnitt überhaupt die überragende Besetzung der Altersgruppe der 25-30 Jährigen in Münster zu erwähnen, was als klassisches Merkmal einer Universitätsstadt mit hohen Anteilen von Studierenden und „Jungakademikern“ gelten kann.

Anteil der Niederländer an der Gesamtbevölkerung

Interessante Differenzierungen ergeben sich beim Anteil der Niederländer an der Gesamtbevölkerung in den verschiedenen deutschen Teilgebieten der Euregios. Generell lässt sich feststellen, dass der Anteil in den meisten Kreisen und kreisfreien Städten (überraschend) gering ist: Er liegt in den etwas weiter von der Grenze entfernten Kreisen und kreisfreien Städten deutlich unter einem halben Prozent! Selbst in vielen direkt an der Grenze gelegenen Kreisen (z. B. Emsland, Leer, Borken) schwankt er zwischen einem halben und einem Prozent, wobei die Entwicklungstendenzen uneinheitlich sind. Nur zwei Kreise ragen mit Anteilswerten der Niederländer an der Gesamtbevölkerung von ca. drei Prozent deutlich heraus: Grafschaft Bentheim in der EUREGIO sowie Kleve in der Euregio Rhein-Waal. Ob dieses ein Ausdruck aktueller sozioökonomischer Verflechtungen oder eher doch historischer Faktoren ist, könnten nur empirische Einzelfallstudien klären. Hervorzuheben ist in jedem Falle, dass die nicht zuletzt durch die INTERREG-Förderung unterstützte Integrationspolitik in dieser Hinsicht kaum Auswirkungen gehabt hat, da die Anteilswerte während der 90er Jahre nicht gestiegen, zum Teil sogar eher gefallen sind.

Beschäftigung

Die Betrachtung der Beschäftigtenentwicklung insgesamt zeigt ein der Bevölkerungsentwicklung durchaus vergleichbares Bild: Die EDR weist hier, insbesondere seit Anfang der 90er Jahre, eine sehr günstige Entwicklung auf, die deutlich über Bundes- und Landesdurchschnittswerten liegt. Dabei entwickelt sich die weitere Grenzregion sogar noch etwas günstiger als die engere. Auch die EUREGIO hat eine insgesamt sehr gute Beschäftigtenentwicklung, die erst seit wenigen Jahren von der EDR leicht übertroffen wird. Sehr ungünstig ist demgegenüber der Entwicklungsverlauf in der Euregio Rhein-Waal, deren unterdurchschnittliche Situation vor allem durch die starke Beschäftigungsabnahme in der weiteren Grenzregion zu erklären ist.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Im deutschen Teil der EDR haben sich die Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den vergangenen 20 Jahren überwiegend leicht positiv entwickelt, wobei vor allem die Landkreise Cloppenburg, Emsland und Ammerland hervortreten. Hingegen gab es im Landkreis Friesland und

insbesondere in der Stadt Emden leichte Beschäftigungsverluste zu verzeichnen. Eine Betrachtung der Durchschnittswerte für den Untersuchungszeitraum seit 1980 überdeckt aber phasenweise recht differenzierte Entwicklungen, auf die hier nicht in allen Einzelheiten eingegangen werden kann. So waren z. B. in der Stadt Emden (Standort des Kraftfahrzeugbaus und des Schiffbaus) starke (konjunkturbedingte) Schwankungen festzustellen, so z. B. deutliche Beschäftigungsrückgänge von 1992-1995, die von einem starken Wachstum zwischen 1995 und 1998 abgelöst wurden, um wieder in leichte Rückgänge seit Ende der 90er Jahre umzuschlagen. Auch im insgesamt sich positiv entwickelnden Landkreis Ammerland sind z. B. in der jüngsten Vergangenheit Beschäftigungsverluste zu verzeichnen, während andere Landkreise, wie z. B. Aurich, Emsland, Cloppenburg, über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine mehr oder minder positive Beschäftigungsdynamik aufweisen.

Eine bemerkenswert homogene positive Beschäftigungsdynamik ist für die EUREGIO festzustellen. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg betrachtet weisen alle Gebietskörperschaften positive Veränderungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf. Phasenweise auftretende Rückgänge der Beschäftigungszahlen im produzierenden Gewerbe wurden dabei durch ein stetiges Wachstum im Dienstleistungssektor kompensiert. Insofern gehört der deutsche Teil der EUREGIO zu jenen überwiegend ländlich strukturierten Regionen, die aufgrund einzelner dynamischer Zentren in günstiger Fernverkehrslage und einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur im deutschlandweiten Vergleich zu den „Gewinnerregionen“ der letzten beiden Jahrzehnte zu rechnen sind.

Ganz anders stellt sich demgegenüber die Beschäftigungsentwicklung in der Euregio Rhein-Waal dar, die vor allem durch die starken Verluste der vom montanindustriellen Strukturwandel betroffenen Stadt Duisburg, aber auch durch die geringe Dynamik des Ballungsrandkreises Wesel zu erklären ist. Die Schärfe der Strukturprobleme einer Stadt wie Duisburg wird nicht zuletzt daran deutlich, dass neben einem starken Rückgang der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe während vieler Jahre auch Rückgänge bzw. zumindest unterdurchschnittliche Entwicklungen im Dienstleistungsbereich zu verzeichnen sind. Der Anteil des ländlich strukturierten Kreises Kleve mit seiner leicht positiven Beschäftigungsdynamik ist zu klein, um das Bild für die Euregio Rhein-Waal grundlegend zu verändern. An diesem Beispiel der Euregio Rhein-Waal wird auch deutlich, dass Durchschnittswerte für die gesamte deutsche Grenzregion keine präzisen Auskünfte über die teilsräumlichen Situationen zu geben vermögen. Gerade in derartig polarisierten Situationen kommt es auf differenzierte Analysen an.

Sehr wünschenswert wäre es, über einen längeren Zeitraum in tieferer Gliederung die Beschäftigungsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen verfolgen zu können. Aufgrund einer Umstellung der Statistik ist dieses aber nur für den Zeitraum seit 1998 möglich. Wegen ihrer Bedeutung für die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit einer regionalen Wirtschaftsstruktur konzentrieren wir uns im Folgenden vor allem auf die Wirtschaftszweige des Dienstleistungsbereiches. Dabei wird deutlich, dass im engeren Grenzgebiet der EDR ein eher unterdurchschnittliches Wachstum der hochrangigen Dienstleistungen, d. h. insbesondere der überwiegend für Unternehmen erbrachten Dienstleistungen, zu verzeichnen ist. Hingegen weist die EUREGIO, auch in ihren ländlichen Teilen, über den Bundes- und Landesdurchschnittswerten liegende Wachstumszahlen speziell für die höherwertigen Dienstleistungen aus. Hier bestätigt sich erneut, dass sich auch außerhalb der Großstädte Münster und Osnabrück eine offenkundig zukunftsfähige Wirtschaftsstruktur entwickelt. Der Wirtschaftszweig Verkehr und Nachrichtenübermittlung, der im Hinblick auf die Integration von Märkten beiderseits der Grenze eine wichtige Rolle hat, weist im engeren Grenzgebiet von EDR und EUREGIO

ein überdurchschnittliches Wachstum auf, nicht aber im Bereich der Euregio Rhein-Waal. Bemerkenswert ist des Weiteren, dass im Gastgewerbe die traditionsreichen Tourismusgebiete, etwa an der ostfriesischen Küste, nur noch ein schwaches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen haben, während in den anderen Teilregionen überdurchschnittliche Wachstumsraten erreicht werden, die aber vielfach von einem absolut niedrigen Niveau ausgehen. Bei der Dynamik der stärker haushaltsorientierten Dienste (z. B. Gesundheits- und Sozialwesen) ergibt sich ein engerer Zusammenhang mit dem Wachstum der Bevölkerung, denn hier weisen z. B. Landkreise wie Ammerland, Cloppenburg, Emsland und Coesfeld die höchsten Wachstumswerte aus.

Betrachtet man die aktuelle Struktur des Dienstleistungssektors (im Jahr 2001), so wird deutlich, dass - verglichen mit den Durchschnittswerten für Westdeutschland – ein überdurchschnittlicher Anteil höherwertiger Dienste (überwiegend für Unternehmen erbrachte Dienstleistungen) nur in den Oberzentren Osnabrück und Münster sowie im Landkreis Friesland (Sonderentwicklung auf Grund der Restrukturierungen auf dem ehemaligen Olympia-Werksgelände bei Wilhelmshaven) festzustellen ist. Weite Teile, gerade des engeren Grenzgebietes, haben in diesem Bereich (noch) eine sehr schwache Position. Das könnte die Vermutung nahe legen, dass die oben festgestellten überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklungen überwiegend in qualitativ nicht so hoch stehenden Aktivitäten stattgefunden haben, was bei Aussagen zur Zukunftsfähigkeit der wirtschaftlichen Leistungskraft der Grenzregionen entsprechend berücksichtigt werden muss (vgl. Kap. 4.4).

Eine nähere Betrachtung der Strukturen im Wirtschaftszweig Verkehr und Nachrichtenübermittlung, der insbesondere im Hinblick auf die Integration der Teilräume große Bedeutung haben könnte, zeigt, dass überdurchschnittliche Anteile wenig mit den Beziehungen im unmittelbaren Grenzbereich zu tun haben. Denn die überdurchschnittlichen Werte von Emden und Leer gehen auf ihre klassische Funktion als Hafenstädte, die überdurchschnittlichen Werte von Osnabrück und Duisburg auf deren Funktion als Schwerpunkte der Logistikwirtschaft an „Verkehrsdrehkreuzen“ zurück.

Pendelbeziehungen

Für die Beurteilung der Verflechtungen innerhalb des Grenzraumes ist die Intensität des Arbeitspendelns ein wichtiger Faktor. Gerade für dieses Themenfeld sind die allgemein verfügbaren Daten aber besonders unzureichend. Um einen Eindruck zu gewinnen, kann hier nur auf verschiedene Einzelstudien hingewiesen werden.

Eine Studie über die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in der Euregio Rhein-Waal und in der euregio rhein-maas-nord (vgl. BUSSE/FRIETMAN 1998: 59 ff.) kommt zu dem Ergebnis, dass „einer beruflichen Beschäftigung jenseits der Grenze keine wesentlichen, unüberwindlichen Hindernisse im Wege stehen“. Deshalb sei es „erstaunlich, dass es sich bei der Pendelbewegung sowohl von den Niederlanden nach Deutschland als auch umgekehrt weniger um einen Pendlerstrom als vielmehr um ein bisher noch relativ schwaches Rinnsal handelt“. Dieses bewege sich, bezogen auf die Erwerbsbevölkerung des jeweiligen Teilraumes insgesamt, „eher im Promille- als im Prozentbereich“. Diese Ergebnisse werden auch bestätigt in einer Studie von VAN DIJK/ZANEN (1998) über die grenzüberschreitenden Verflechtungen in der EDR.

Eine Fallstudie im Bundesraumordnungsbericht 2000 (ROB 2000: 93) ergibt ein ähnliches, wenn auch etwas differenzierteres Bild. Dort wird festgestellt, „dass wesentlich mehr Niederländer in den deutschen Grenzraum pendeln als Deutsche nach den Niederlanden. Der dichtbesiedelte Grenzraum im Süden weist dabei die bedeutendsten Ver-

flechtungen auf, während im dünn besiedelten Norden die Verflechtungen praktisch unbedeutend sind“. Die engsten Verflechtungen bestehen demnach in dem außerhalb unseres Untersuchungsgebietes liegenden Dreiländereck bei Aachen. Wie schwach die Verflechtungen insgesamt sind, zeigt sich darin, dass der Anteil der Auspendler in die Niederlande an den Beschäftigten der deutschen Grenzregionen nirgendwo mehr als 1 % beträgt, während der Anteil der Einpendler aus den Niederlanden im südlichen Teil der EUREGIO und in der Euregio Rhein-Waal immerhin 1 % und mehr beträgt.

Arbeitslosigkeit

Der deutsche Teil der EDR weist nach wie vor Arbeitslosenquoten auf, die deutlich über dem westdeutschen und niedersächsischen Durchschnitt liegen. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich im Untersuchungszeitraum (1989-2001) der Abstand zu beiden Durchschnittswerten deutlich verringert hat. Dieses gilt für alle Teilräume der EDR, insbesondere aber für die Landkreise Cloppenburg und Emsland, deren Arbeitslosigkeit nunmehr ungefähr westdeutsche Durchschnittswerte aufweist. Der bislang weithin als strukturschwach und peripher eingestufte deutsche Teil der EDR hat also eine überdurchschnittliche Arbeitsmarktdynamik zu verzeichnen, die trotz der teilräumlich hohen Bevölkerungszuwächse zu einem deutlichen Abbau der Arbeitsmarktdefizite geführt hat.

Noch günstiger stellt sich die Situation im deutschen Teil der EUREGIO, insbesondere in der engeren Grenzregion, dar. Hier ist es gelungen, binnen eines Jahrzehnts eine im bundesweiten Vergleich deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit abzubauen und auf Werte unterhalb des westdeutschen Durchschnitts zu gelangen. Das gilt sogar für die vom industriellen Strukturwandel stark betroffene Grafschaft Bentheim! Nur in der Stadt Osnabrück sind immer noch Arbeitslosenquoten zu verzeichnen, die über dem westdeutschen und niedersächsischen Durchschnitt liegen. Insgesamt bestätigt sich also das Bild einer im Strukturwandel besonders erfolgreichen „Gewinnerregion“.

Die höchsten Arbeitslosenquoten der hier betrachteten Teilregionen weist, angesichts der bisherigen Ausführungen kaum noch überraschend, die Euregio Rhein-Waal auf, insbesondere deren erweiterte Grenzregion mit der Stadt Duisburg. Von deren Strukturproblemen wird auch das Gesamtbild wiederum deutlich geprägt, denn der grenznahe, ländlich strukturierte Kreis Kleve bewegt sich ungefähr im Durchschnitt der westdeutschen und deutlich unter dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Arbeitslosenquoten.

Wachstumsdynamik

Das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen hat sich im letzten Jahrzehnt in den Grenzregionen ungefähr ähnlich wie die Durchschnittswerte auf der Ebene des Bundes und der Länder Niedersachsen und NRW entwickelt. Weder ist ein besonderes dynamisches Wachstum noch ein Zurückbleiben der Wachstumswerte hinter den Durchschnittswerten festzustellen. Auffallend ist allerdings, dass sich die Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Erwerbstätigen) in weiten Teilen der Grenzregionen längst noch nicht auf dem Niveau des westdeutschen Durchschnitts bzw. des Durchschnitts der beiden Länder Niedersachsen und NRW befindet (einzige Ausnahme mit überdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität ist die Stadt Emden als Standort des Automobilbaus). Bemerkenswert ist, dass auch das Wachstum der Arbeitsproduktivität in den verschiedenen Teilen der Grenzregionen eher etwas schwächer als im westdeut-

schen Durchschnitt ausfiel. Berücksichtigt man zudem das oben dargestellte überdurchschnittliche Beschäftigungswachstum in diesen Räumen, so kommt man zu dem Ergebnis, dass offenkundig zwar in den deutschen Grenzregionen in den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten bemerkenswerte wirtschaftliche Wachstumsprozesse stattgefunden haben, allerdings in den weniger produktiven Bereichen der Wirtschaft. Diese Feststellung könnte man als eine Zunahme der Arbeitsteilung mit den Zentren interpretieren. Diese Überlegungen gelten übrigens auch für die ansonsten besonders günstige Entwicklungen aufweisenden ländlichen Kreise wie Emsland, Borken, Steinfurt und Coesfeld. Aus diesen Erkenntnissen müssen sich Schlussfolgerungen für die Abschätzung künftiger Entwicklungstrends und regionalpolitische Konsequenzen ergeben (vgl. Kap. 4.4, 4.5).

Grenzüberschreitende Zulieferverflechtungen

Ein weiterer wichtiger Indikator für das Ausmaß der grenzüberschreitenden Verflechtungen sind Absatz- und Zulieferbeziehungen zwischen Betrieben beiderseits der Grenze. Zu diesem Thema gibt es kaum vergleichbare und verlässliche Daten, vielmehr muss auf Fallstudien zurückgegriffen werden. So haben VAN DIJK/ZANEN (1998) die Zuliefer- und Absatzverflechtungen in der EDR untersucht, wobei das Metallverarbeitende Gewerbe im Vordergrund stand. Selbst dieses in der Regel durch intensive, auch überregionale Verflechtungen charakterisierte Gewerbe wies nur sehr geringe grenzüberschreitende Kontakte in der EDR auf. Als zusammenfassendes Ergebnis verschiedener Teilstudien wird daher festgestellt, „dass die grenzüberschreitende ökonomische Zusammenarbeit in der EDR noch in den Anfängen steckt. Für die Zukunft darf jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EDR einen Lösungsansatz für die umfangreichen strukturellen Probleme bietet. Die Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenziale sind einfach zu gering und die (Pendel-) Wege zu groß“ (a.a.O.: 76).

4.4 Entwicklungstrends und Schlussfolgerungen

Über mögliche künftige Verläufe der Entwicklungen in den Grenzräumen sowie daraus zu ziehende Schlussfolgerungen können in sehr verschiedenen Hinsichten Überlegungen angestellt werden. Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf drei unterschiedliche Perspektiven: Zunächst soll, vor dem Hintergrund der allgemeinen Rahmenbedingungen der Entwicklungstrends der ländlichen Räume im Allgemeinen sowie der spezifischen Situation im deutsch-niederländischen Grenzraum im Speziellen erörtert werden, wie sich die künftigen Entwicklungen hinsichtlich der oben (Kap. 4.2, 4.3) dargestellten Indikatoren in absehbarer Zukunft darstellen könnten. Zum anderen ist zu fragen, wie die grenzübergreifende institutionelle Zusammenarbeit zu bewerten ist und sich in naher Zukunft entwickeln könnte, insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Veränderungen der INTERREG-Programme. Zum Dritten ist zu diskutieren, ob – vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse über die Auswirkungen von Integrationsstrategien – eine weitere Intensivierung dieser Politikorientierung oder gar eine Betonung der Differenzen beiderseits der Grenzen (im wohlverstandenen Interesse des gesamten Grenzraumes) angestrebt werden sollte.

Sozioökonomische Entwicklungen

Die wirtschaftliche Situation und Entwicklung der Grenzregionen kann – wie die von anderen Regionen – nur vor dem Hintergrund des internationalen und globalen Kontextes gesehen werden. Ein 1999 veröffentlichter Bericht des niederländischen Wirtschaftsministeriums über regionale Wirtschaftspolitik führt den gegenwärtigen Wandel auf die Entwicklung der Wirtschaft einer dynamischen Netzwerkökonomie zurück (vgl. CASTELLS 1996, DUNNING 1997). Als entscheidende Elemente werden dabei unter anderem angesehen:

- eine schnelle, auf die weltweite Liberalisierung der Marktzugänge gestützte Internationalisierung
- eine zunehmende Dynamik technologischer Innovationen
- die wachsende Bedeutung der sog. Wissensökonomie, wobei Wissen und Technologie als Motoren der Wirtschaft angesehen werden
- verschärfte Konkurrenzbedingungen, d. h. immer kürzere Innovationszyklen und Nutzungsmöglichkeiten von Konkurrenzvorteilen
- Entwicklung einer Netzwerkökonomie, in der die Wettbewerbsfähigkeit von der Fähigkeit bestimmt wird, relevantes Wissen zu erarbeiten, zu teilen und in weltweiten Zusammenhängen anzuwenden
- Tendenzen einer verstärkten Spezialisierung, intensivierten Arbeitsteilung und damit zusammenhängend eine Zunahme der Zahl und Dichte der Interaktionen
- eine enorme Beschleunigung der Entwicklung sowie der damit einhergehenden Vergrößerung von Risiken und Unsicherheiten („die Konkurrenten heute können die Partner von morgen sein“ – und umgekehrt).

Die Niederlande mit ihrer traditionell sehr offenen Wirtschaft scheinen diesbezüglich eine relativ gute Ausgangslage zu haben. Nicht zuletzt auf der Basis des sog. niederländischen Poldermodelles konnte sich die niederländische Wirtschaft schnell einen guten Platz in der Netzwerkökonomie erobern.⁹

Das ist im Hinblick auf die hier betrachteten Grenzregionen sicher teilweise zu relativieren. Der niederländische Teil der Euregio Rhein-Waal ist bei dem Wandel hin zu einer Netzwerkökonomie bislang am erfolgreichsten gewesen. Nach Norden hin hat, nach unserer Einschätzung, diese Entwicklung bislang erst weniger und später Fuß gefasst. Das wirtschaftliche Kerngebiet dehnt sich bislang nur in Richtung südlicher und östlicher Grenzregion aus (vgl. MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN 1999: 59).

Inzwischen sind auch die Nachteile des „Poldermodelles“ deutlicher geworden. Im Rahmen einer wegen grundsätzlicher Überlegungen und der finanziellen Engpässe zunehmend erfolgenden Kritik am staatlichen Handeln werden auch klassische öffentliche Infrastrukturleistungen in Frage gestellt, die letztlich auch als Grundlagen der Netzwerkökonomie, wie z. B. die Wissensproduktion und der Technologietransfer, von großer Bedeutung sind. Auch setzt sich immer mehr der Eindruck durch, dass das Poldermodell bei der Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgreich ist, aber Nachteile im Hinblick

⁹ Unter dem „Poldermodell“ in den Niederlanden wird eine Art New Deal zwischen den sozioökonomischen Partnern verstanden, das auf Entstaatlichung, Verringerung der Soziallasten, Lohnmäßigung, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Schaffung von Arbeitsplätzen usw. ausgerichtet ist.

auf die Entwicklung und die Durchsetzung produktivitätssteigernder Techniken und Organisationsformen hat.¹⁰

Die Globalisierung und die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen führen zu einem verschärften überregionalen und internationalen Wettbewerb der Regionen und Standorte. Regionale Standortbedingungen gewinnen wieder stärker an Gewicht, wobei die Bedeutung einzelner Aspekte je nach Größe, Branche und Betriebstyp ausgesprochen unterschiedlich sein kann. Folgende Aspekte der sog. „harten“ Standortbedingungen sind insgesamt von Bedeutung:

- die überregionale Lage sowie das Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenzial (u. a. die Lage zu den wichtigsten Bezugs- und Absatzmärkten, der Zentralitätsgrad des Standorts und die Siedlungsstruktur des Umfeldes sowie mögliche Agglomerations- und Lokalisationsvorteile auf Grund der Konzentration verschiedener oder gleichartiger Branchen)
- die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur (d. h. die quantitative und qualitative Ausstattung mit Straßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen und Häfen, Luftverkehrseinrichtungen, Öffentlichem Personennahverkehr, Telekommunikationseinrichtungen)
- das Angebot an Gewerbeflächen und Gebäuden (Verfügbarkeit bzw. quantitatives und qualitatives Angebot sowie Preise von Gewerbeflächen, Gewerbeimmobilien, Büroflächen, Gewerbeparks u. ä.)
- Arbeitsmarktfaktoren (Verfügbarkeit und Arbeitskosten von Arbeitskräften, u. a. von un- und angelernten Kräften, Facharbeitern und hochqualifizierten Kräften) sowie
- die Qualifizierungsinfrastruktur (Ausstattung mit allgemein- und berufsbildenden Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen, Weiterbildungseinrichtungen) und nicht zuletzt
- die Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur (Ausstattung mit bzw. räumliche Nähe zu Hochschulforschungseinrichtungen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Einrichtungen der Technologieförderung und des Technologietransfers).

Neben den unabdingbaren „harten“ Standortfaktoren spielen in stärkerem Maße auch „weiche“ unternehmens- und haushaltsbezogene Standortbedingungen eine Rolle, die sich nicht direkt als Kostenfaktoren niederschlagen, aber doch direkt und indirekt für die Entwicklung von Betrieben von Bedeutung sind, u. a. durch die Attraktivität der Regionen und Standorte für (Führungs-)Personal sowie die Qualität des unternehmerischen Umfeldes. Dazu zählen neben den Wohn- und Lebensbedingungen mit dem Einkaufs-, Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebot sowie der Umweltqualität einer Region besonders auch das Image, die „Wirtschaftsfreundlichkeit“ und letztlich auch die Leistungsfähigkeit der Akteure im Bereich der Wirtschaftsförderung. Diese Standortbedingungen sind nur zum Teil aus den Regionen heraus gestaltbar, vieles ist durch Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sowie die natürliche Ausstattung einer Region und ihr wirtschaftliches Umfeld vorgeprägt. Zentrale, aus der Region heraus gestaltbare Aktionsfelder sind und bleiben aber

- die Bereitstellung der wirtschaftsnahen Infrastruktur vor Ort, insbesondere von
- attraktiven Gewerbeflächen für die Erweiterung, die Umsiedlung und die Ansiedlung von Betrieben sowie

¹⁰ Vgl. NUYS 2002, MUYSKEN 2001, HOGENBOOM/VAN FLIET 2000, HAMERS 1999.

- die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene.

Die unternehmerischen Standortbedingungen im deutsch-niederländischen Grenzraum entsprechen im Großen und Ganzen dem, was man für ländlich geprägte Räume mit Verdichtungsansätzen erwarten würde. Eine Standortqualität in den südlichen Bereichen ist die Nähe zu den starken nordrhein-westfälischen und niederländischen Wirtschaftsräumen, im Norden bereiten jedoch die periphere Lage und ungünstige Erreichbarkeit der großen Wirtschaftsräume Probleme. Es gibt eine vergleichsweise guteverkehrliche Erschließung, Transitachsen verlaufen durch das Grenzgebiet. Die A 31 hat wichtige Erschließungsfunktion in Süd-Nord-Richtung (auch für das benachbarte niederländische Grenzgebiet), allerdings fehlt ein ca. 35 km langes Teilstück zwischen dem südlichen Emsland und dem nordrhein-westfälischen Ochtrup. Die bedeutsame Ost-West-Achse A 30 (Hannover –) Osnabrück – Hengelo – (Amsterdam bzw. – Rotterdam) quert das Grenzgebiet im Raum Rheine/Grafschaft Bentheim und führt dort zu einer besonderen Standortgunst, diese wird sich nach Fertigstellung der A 31 Emden – Ruhrgebiet noch weiter verstärken. Die Euregio Rhein-Waal liegt in einem zentralen Transportkorridor Europas.

Es muss das besondere Interesse der Regionen im deutsch-niederländischen Grenzraum bleiben, ihre bisher ausgesprochen günstigen überregionalen Straßenverkehrsverbindungen leistungsfähig zu halten und die Erreichbarkeit der großen Verkehrsachsen möglichst noch zu verbessern.

Die Anbindung der Wirtschaftsräume im Schienenverkehr ist im Gegensatz zum Straßenverkehr in Teilräumen wenig attraktiv. Zur Attraktivitätssteigerung der Wohnstandortfunktion sowie für die Weiterentwicklung von Tourismus, Freizeitwirtschaft, Gesundheitswesen und Bildungswesen ist die Verbesserung der überregionalen Anbindungen wichtig.

Hinsichtlich einzelner wirtschaftlicher Aktivitäten ist zu sagen, dass sich auch in Zukunft die Zweige gut behaupten und an Beschäftigung gewinnen können, die in ihrer Produktion relativ viel Forschung und Entwicklung sowie (hoch) qualifiziertes Personal einsetzen und entsprechend international wettbewerbsfähige, technologisch hochwertige Produkte anbieten können (Luft- und Raumfahrzeugbau, weite Teile des Maschinenbaus und der Elektroindustrie, hochwertige Chemie). Diese forschungsintensiven Zweige unterliegen im Gegensatz zu weitgehend standardisierten Produktionen eher einem Qualitäts- als einem Preiswettbewerb, in dem Anbieter gegenüber Konkurrenten aus Ländern mit Produktions- und vor allem Lohnkostenvorteilen eindeutig im Nachteil sind. Zu den Verlierern des Strukturwandels dürften auch zukünftig neben den Herstellern einfacher Konsum- und Investitionsgüter vor allem die energie- und rohstoffintensiven Produktionen sowie umweltbelastende Produktionszweige zählen.

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich der Prozess der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen beschleunigt. Weltweite Trends zur Privatisierung und Liberalisierung der Güter- und Finanzmärkte bewirken eine Expansion grenzüberschreitender Aktivitäten in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Ermöglicht wird der Prozess allerdings durch die Leistungssteigerungen der Transport- und vor allem der Kommunikationstechnologien. Davon sind nicht nur die ohnehin von Anpassungsproblemen gekennzeichneten Branchen mit einfachen, standardisierten Produkten, sondern auch die Chemische Industrie, die Elektrotechnik, der Maschinenbau und der Fahrzeugbau betroffen. Beschleunigt durch die Integration der osteuropäischen Volkswirtschaften, dürften in Zukunft immer weitere, bislang eher national und regional ausgerichtete Wirtschaftszweige von der Internationalisierung erfasst werden und unter zunehmenden Wettbewerbsdruck geraten.

Die Perspektiven des Verarbeitenden Gewerbes im deutsch-niederländischen Grenzraum dürften in Zukunft nicht mehr ganz so günstig sein wie in der Vergangenheit. Die grundsätzlichen Risiken liegen in der starken Fertigungsorientierung und technologisch nur z. T. anspruchsvollen Produktionen, so dass auch weiterhin ein starker Kosten- und Rationalisierungsdruck herrschen wird. Grundsätzlich handelt es sich z. T. um Produktionen, die von Verlagerungstendenzen nach Osteuropa geprägt sind. Zumindest wäre aber eine stärkere Strategie einer „Arbeitsteilung“ mit sog. „Billiglohnstandorten“ denkbar, die zwar einerseits Arbeitsplätze kosten würde, die Betriebe aber insgesamt wettbewerbsfähiger machen und ggf. auch neue Märkte erschließen würde. Forschung und Entwicklung vor Ort spielen bislang praktisch nur eine sehr geringe Rolle. Dies ist zwar ein übliches Bild in vielen ländlichen Regionen, der Zwang, durch Produktinnovationen die Wettbewerbsposition zu verteidigen und möglichst auszubauen, bleibt aber unvermindert bestehen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Aufgabe, die regionalen Betriebe bei ihren Innovationsprozessen z. B. durch Technologietransfer bzw. -förderung zu unterstützen, ein besonderes Gewicht.

Das Baugewerbe ist ein starkes Standbein im deutsch-niederländischen Grenzraum. Es hat sich bis in die jüngste Vergangenheit als ausgesprochen entwicklungsstark erwiesen, Umsatz- und Beschäftigtenverluste der letzten Jahre waren noch vergleichsweise moderat. Insgesamt ist die Abhängigkeit von den benachbarten Wirtschaftsräumen aber ausgesprochen hoch. Die Perspektiven der Bauwirtschaft sind angesichts des rückläufigen Bauvolumens in den umliegenden Märkten der Verdichtungsräume zukünftig aber eher schwächer, und es dürfte weiterhin mit rückläufiger Beschäftigung zu rechnen sein. Rückgänge im Geschosswohnungsbau, rückläufige Investitionen der kommunalen Haushalte im Tief- und Hochbau sowie geringere gewerbliche Bauinvestitionen sind gleichermaßen für die allgemeinen Probleme des Baugewerbes verantwortlich. Stabilisiert wird die Entwicklung allerdings durch die vergleichsweise dynamische Bevölkerungsentwicklung. Wachsende Aufgabenfelder wie Modernisierungs- und Sanierungsarbeiten beinhalten Entwicklungspotenziale, die durch spezifische Kompetenzen und Qualifikationen genutzt werden können.

In Zukunft werden neue Arbeitsplätze fast ausschließlich im Dienstleistungssektor entstehen. Der Dienstleistungssektor insgesamt ist einem rasanten Strukturwandel ausgesetzt, der von Verschiebungen zwischen den einzelnen Bereichen, aber auch Veränderungen innerhalb der einzelnen Zweige geprägt ist. Es entstehen z. T. völlig neue Dienstleistungsangebote und -betriebe.

Weit an der Spitze der Beschäftigtenentwicklung werden auch weiterhin die unternehmensorientierten Dienste stehen, d. h. Informations- und Kommunikationsdienste, Wirtschaftsberatung, Technische Beratung und Planung, Werbung und Marketing u. ä., wobei die ohnehin stark steigende Nachfrage nach diesen Dienstleistungen durch Auslagerungstendenzen solcher Funktionen aus den Produktionsunternehmen in eigenständige Unternehmen (Outsourcing) überlagert wird. Diese Dienstleistungen sind bislang in besonderer Weise an großstädtische Standorte und ihr engeres räumliches Umfeld gebunden. Sie bieten aber auch durchaus Entwicklungspotenziale für ländliche Regionen mit guter Erreichbarkeit in der Nähe von sich dynamisch entwickelnden Wirtschaftsräumen. Die Perspektiven des Grenzraumes sind vor diesem Hintergrund vergleichsweise günstig, vor allem auf Grund der Lagevorteile zu den großen Zentren. Dies setzt aber eine aktive Akquisitionsstrategie im Rahmen des Standortmarketing voraus.

Im Verkehrsbereich wird es weitere Anteilsgewinne der Straße gegenüber der Schiene geben, obwohl die ordnungspolitischen Weichenstellungen z. T. noch offen sind. Der deutsch-niederländische Grenzraum hat auf Grund der sehr guten Erreichbarkeit heraus-

ragend günstige Standortbedingungen für den Verkehrs- und Logistikbereich. Dies wird sich mit dem Ausbau des Autobahnnetzes weiter verbessern.

Im Tourismussektor wird sich der Wettbewerb der Regionen und Standorte weiter verschärfen. Verlierer werden die kleinen Betriebe und die eher traditionellen Angebotsformen des Gast- und Beherbergungsgewerbes sein. Potenziale liegen auch im Inland in großbetrieblichen Angebotsformen bzw. innovativen und qualitativ hochwertigen Angeboten, die unterschiedliche Funktionen wie Erholung und Naturerlebnis, Gesundheit, Bildung und Kultur miteinander verknüpfen. Bereits seit Jahren sind auf den Nordseeinseln Grenzen des quantitativen Wachstums der Gäste- und Übernachtungszahlen erreicht. Die Schwerpunkte haben sich in der Vergangenheit stärker auf den Küstenraum und vor allen Dingen auch ins Binnenland verlagert. Gerade die attraktiven Fehn- und Moorlandschaften mit ihrer interessanten Kulturlandschaft und ihren Sport- und Freizeitpotenzialen haben in der Vergangenheit sehr stark in den Segmenten des Familienurlaubs und des Aktivurlaubs (Wander-, Rad-, Boottourismus) hinzugewonnen. Weitere Marktpotenziale dürften sich allerdings auch hier angesichts der wachsenden Konkurrenz der inländischen Destinationen nur durch innovative Angebotsformen sowie ein gezielteres Marketing erschließen.

Die Entwicklung von Einzelhandel und übrigen haushaltsorientierten Dienstleistungen ist in starkem Maße von der (regionalen) Entwicklung der Bevölkerung bzw. der Kaufkraft abhängig. Innerhalb des Handels werden sich die starken Trends zu großflächigen Angeboten mit umfassenden Güter- und Dienstleistungsangeboten (in den meisten Fällen auf Kosten der innerstädtischen Standorte) fortsetzen, andererseits sind auch Entwicklungen hin zu hochwertigen spezialisierten Angeboten (überwiegend in den Zentren) zu erwarten. Auf Grund der starken Bevölkerungsentwicklung und der damit verbundenen Stärkung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft haben sich in den vergangenen Jahren erhebliche Impulse auf die Entwicklung der Beschäftigung im Einzelhandel ergeben. Die Städte haben darüber hinaus erhebliche Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstadtstandorte unternommen, z. T. auch durch Etablierung von Citymarketing u. ä., so dass die Perspektiven insgesamt vergleichsweise günstig sind.

Ein zentrales Charakteristikum des wirtschaftlichen Strukturwandels ist seine zunehmende Innovations- und Qualifikationsorientierung. Entscheidende Größen im internationalen wie im regionalen Wettbewerb sind das Hervorbringen von innovativen Produkten und Dienstleistungen sowie der Einsatz modernster Technologien. Damit eng verbunden ist die Beschäftigung von qualifizierten und zunehmend auch hoch qualifizierten Arbeitskräften im Produktentwicklungs-, Produktions- und Vermarktungsprozess. Dies gilt nicht nur für den industriellen Sektor. Auch innerhalb des Dienstleistungssektors wachsen diejenigen Bereiche stärker, die Produktinnovationen realisieren und in höherem Maße qualifiziertes Personal einsetzen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Qualifikation des regionalen Arbeitskräfteangebots spielt eine zunehmende Rolle in der Bewertung von Standorten. Damit rücken die Ausbildungsleistungen der Unternehmen sowie das Angebot und die Qualität von außerbetrieblichen Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen in den Vordergrund. Eine Weichenstellung für das regionale Arbeitskräfteangebot wird bereits in der schulischen Ausbildung gelegt.

Von großer Bedeutung für die Anpassung der Qualifikationen im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels ist ein vielfältiger Ausbildungsstellenmarkt für die nachkommenden Generationen sowie die Bereitstellung zukunftsorientierter Qualifikationen. Darüber hinaus ist eine bedarfsorientierte Ausrichtung der regionalen und eine Verbesserung der Einbindung in überregionale Weiterbildungsangebote anzustreben.

Im Hinblick auf den Innovations- und Technologietransfer werden den Kooperationen und Netzwerken von Anbietern (Einrichtungen und Institutionen der Wissenschaft und Forschung) auf der einen und den betrieblichen Nachfragern auf der anderen Seite entscheidende Impulse für die regionale Entwicklung zugeschrieben. Folgende Felder sind hierbei verstärkt zu bearbeiten:

- Stärkung der Transfereinrichtungen und -initiativen, vor allem mit den Fachhochschulstandorten und Hochschulen des Umfeldes
- Bildung von Kompetenznetzwerken bzw. Förderung der Beteiligung von Betrieben an bestehenden Netzwerken sowie
- generell die Ausweitung der betrieblichen Innovationsförderung.

In dem sich abzeichnenden demographischen Wandel sind die Ausgangsbedingungen des deutsch-niederländischen Grenzraums vergleichsweise günstig. Geringe Überalterung und in Teilräumen stark überdurchschnittliche Zahlen von Kindern und Jugendlichen sowie auch von Personen in der Berufseinstiegs- und -etablierungsphase sind auf eine hohe Bevölkerungsdynamik zurückzuführen. Die seit langem in Teilräumen ausgesprochen starke natürliche Bevölkerungsentwicklung wird auch in den kommenden Jahren zu vergleichsweise stark besetzten nachwachsenden Altersjahrgängen führen. Ein eher durch „junge“ nachwachsende Kräfte geprägtes Arbeitskräftepotenzial dürfte sich in Zukunft noch stärker als besonderer Standortvorteil herauschälen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Anstrengungen zur schulischen und beruflichen Qualifizierung möglicherweise noch verstärkt werden können. Die Grenzräume sind aber seit langem auch von Zuwanderungen aus den umliegenden Verdichtungsräumen und sonstigen Wirtschaftsräumen geprägt. Diese Wanderungen wurden zeitweise stark überlagert durch Zuwanderungswellen aus dem Ausland (in den deutschen Grenzregionen u. a. durch deutschstämmige Bevölkerung aus den ehemaligen GUS-Staaten sowie aus den neuen Bundesländern). Diese starken Zuwanderungen haben den Städten und Gemeinden in der Vergangenheit z. T. Investitionen und auch hohe Integrationsanstrengungen abverlangt.

Die Zuwanderungen aus den umliegenden Verdichtungsräumen zielen auf den ländlichen Raum und werden vor allem von niedrigen Bodenpreisen gesteuert. Im Zuge der sich allgemein abschwächenden Bevölkerungsdynamik wird aber zunehmend deutlich werden, dass die Standorte im Wettbewerb mit anderen (preisgünstigen) Angeboten stehen. Der qualitative Wettbewerb der Wohnstandorte wird vor diesem Hintergrund eher zunehmen.

Institutionelle Aspekte

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im deutsch-niederländischen Grenzraum findet seit vielen Jahrzehnten in zum Teil auch fest institutionalisierter Form statt. Beispielhaft sei hier vor allem auf den Bereich der Raumordnung hingewiesen, wo seit langem die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission mit ihren Unterkommissionen die Gebietskörperschaften und Raumplanungsdienststellen beiderseits der Grenze zusammenführt. Des Weiteren ist die grenzüberschreitende Organisationsform der Euregios im deutsch-niederländischen Grenzraum „erfunden“ worden (vgl. Kap. 4.1) und wird mit unterschiedlicher Dauer und in unterschiedlicher Intensität entlang der gesamten Grenze seit langem intensiv praktiziert. Zweifellos hat diese Form der Zusammenarbeit in Euregios durch die INTERREG-Programme der EG seit Ende der 80er Jahre einen beträchtlichen „Schub“ und Bedeutungszuwachs erhalten. Nicht zuletzt auf Grund der

regelmäßigen Überprüfung der EU-Strukturfondspolitik und der damit verbundenen inhaltlichen Modifikationen stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die INTERREG-Initiativen für die Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben und welche künftigen Entwicklungen denkbar sind.

Selbstverständlich sind die Auswirkungen und Zukunftsaussichten der Euregios nicht nur in dieser Hinsicht von Interesse. Vielmehr geht es zum Ersten um die ökonomischen Auswirkungen dieser Gemeinschaftsinitiative, d. h. ihre Wirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik, die Arbeitsmärkte, die grenzüberschreitenden Verflechtungen usw. in den Grenzräumen. Wirkungen und mögliche künftige Entwicklungstrends in dieser Hinsicht werden an anderer Stelle dieser Studie intensiv diskutiert. Zum Zweiten hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form der Euregios eine sozial-kulturelle Dimension, die in den ersten Jahren der Zusammenarbeit sogar eindeutig im Mittelpunkt stand und auch heute für die Alltagspraxis des grenzüberschreitenden Zusammenlebens große Bedeutung hat. In dieser Hinsicht haben sich die Euregios große Verdienste erworben. Dieser Aspekt soll an dieser Stelle aber nicht vertiefend diskutiert werden. Zum dritten können die Wirkungen und künftigen Entwicklungstrends der Euregios auch in organisatorischer und institutioneller Hinsicht betrachtet werden.

Gerade aus dieser letztgenannten Perspektive sind zwei sehr unterschiedliche Einschätzungen verbreitet: zum einen werden die Euregios vielfach als eine Organisation gesehen, deren Existenzberechtigung wesentlich mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG in Zusammenhang zu sehen ist. Sie werden dann, leicht abfällig, als „Fördermittelverteilungsmaschine“ gesehen, die einem relativ begrenzten Kreis maßgeblicher regionaler Akteure zur Umverteilung von Fördermitteln der EU in „ihrem“ Raum dient. Aus dieser Sicht werden die Euregios insbesondere im deutsch-niederländischen Grenzraum spätestens dann wieder an Bedeutung verlieren, wenn – etwa nach 2006 – die Schwerpunkte der Mittelvergabe aus der Gemeinschaftsinitiative in andere Grenzräume Europas (z. B. an den Grenzen zu bzw. zwischen den Ländern, die 2004 beitreten werden) verlagert werden.

Zum anderen können die Euregios aber auch in gleich zweifacher Hinsicht als innovative Organisationsformen betrachtet werden: einerseits als „Labore des Zusammenwachsens in Europa“, andererseits als „Vorreiter“ neuer Formen regionalisierter Strukturpolitik. Denn in wohl einzigartiger Weise werden in den Euregios Akteure aus unterschiedlichen territorialen und funktionalen Handlungsbereichen zusammengeführt. Da es dafür kaum Vorbilder gibt, sind ständig Organisations- und Prozessinnovationen erforderlich, die ein Zusammenwirken zum allseitigen Vorteil ermöglichen.¹¹ Dabei sind die beteiligten Akteure zu kooperativem Verhalten geradezu gezwungen, da es nur allgemeine, eher schwach ausgeprägte Rahmenvorgaben „von oben“ (EU) und nicht einmal eine gemeinsame Rechtsordnung für den gesamten Aktionsraum gibt. Euregios sind aus dieser Perspektive Beispiele für einen „multi-level and multi-dimension approach“, der den produktiven und ergebnisorientierten Umgang mit Differenzen institutionalisiert. In diesem Sinne handelt es sich um eine Organisationsform, die dezentral und selbst organisiert politische Ziele umsetzt und damit eine Möglichkeit darstellt, wie in einem heterogenen Europa regional angepasste Politik gestaltet werden kann. Neben dieser europapolitischen Dimension handelt es sich auch um eine Ausdrucksform der regionalisierten Strukturpolitik, die den Anforderungen aus aktuellen steuerungstheoretischen Diskussionen („dezentrale Kontextsteuerung“) und bisherigen Erfahrungen mit förderpolitischen Ansätzen gut entspricht: „Die neuen Governance-Mechanismen, die sich durch die Umsetzung der INTERREG-Initiative herausbilden, sind gerade auf

¹¹ Vgl. zum Folgenden MIOGA 1999, Kap. 5; GUIANI 2003.

Grund ihrer mehrstufigen Beschaffenheit durch eine variable Funktionalität gekennzeichnet, die sich in den unterschiedlichen Netzwerk-Strukturen in verschiedenen Teilarenen der Mehrebenenverflechtung niederschlägt und die zu unterschiedlichen Steuerungspotenzialen führt. In allen Arenen ... ist das Verhältnis der Akteure untereinander durch die weitgehende Abwesenheit hierarchischer Abhängigkeitsverhältnisse gekennzeichnet ..., so dass sich das Handeln im Netzwerk als Koordinationsmechanismus durchsetzt“ (MIOGA 1999: 162).

Selbstverständlich sind auch bei aller Wertschätzung dieser innovativen Organisationsform verschiedene offene Fragen und Probleme festzuhalten: So entstehen z. B. in der Alltagspraxis immer wieder Probleme durch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Rechtsgebieten und das Fehlen einer übergreifenden europäischen Rechtsordnung. Darüber hinaus stellt sich grundsätzlich die Frage nach der politischen Legimitation der Euregios, die allerdings im Einzelfall unterschiedlich zu beantworten ist. Während manche als „neo-korporatistisch“ zu bezeichnen sind, da sie durch die Spitzenvertreter von Gebietskörperschaften und Verbandsorganisationen gebildet werden, gibt es in Einzelfällen (grenzüberschreitende) Regionalversammlungen, deren Zusammensetzung durch die Ergebnisse der jeweiligen Kommunalwahlen bestimmt wird. Darin kann die „Keimzelle“ zu einem „Regionalparlament“ gesehen werden, das dann der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine unmittelbare parlamentarische Legimitation geben würde. Des Weiteren wird kritisch eingewandt, dass die zweifelsohne notwendigen Geschäftsstellen der Euregios im Sinne von regionalen Managementagenturen bisweilen die Tendenz hätten, den Charakter einer zusätzlichen „Behörde“ anzunehmen, die dann zwangsläufig in Interessenskonflikte und Kompetenzkonkurrenz zu vorhandenen gebietskörperschaftlichen Strukturen gerät. Als letzter, aber nicht unwichtigster Gesichtspunkt sei erwähnt, dass auch die öffentliche Wahrnehmung der Euregios in vielen Fällen durchaus unterentwickelt ist. Ohne ein starkes politisches und öffentliches Interesse an ihnen und ihrem Wirken werden Fortschritte in der Institutionalisierung aber kaum möglich sein. So verdienen die Euregios u. E. sowohl als „europapolitische Experimentierstuben“ und als Ausdrucksformen einer modernen Form der Strukturpolitik eine größere Beachtung, als ihnen bisher zuteil geworden ist. Zugleich ist aber auch darauf hinzuweisen, dass strukturpolitisch und planerisch relevante grenzüberschreitende Kooperationen im Interesse der Grenzräume keineswegs nur in den Euregios stattfinden. Mindestens ebenso wichtig ist die für den niederländisch-nordrhein-westfälischen Grenzraum bedeutsame und immer enger werdende Zusammenarbeit zwischen der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der niederländischen Regierung bzw. zwischen den deutschen Bezirksregierungen und den niederländischen Provinzen.

Harmonisierung oder Kultivierung der Differenz?

Ein hier noch einmal hervorzuhebender Aspekt der Netzwerkökonomie ist die zunehmende Schwierigkeit, eindeutig zwischen Produktion und Konsum, Konkurrenz und Kooperation, Funktion und Form, Standortvor- und Standortnachteilen unterscheiden zu können. Diese (postmoderne) Entwicklung wird auch als kulturelle Wende bezeichnet. Damit ist gemeint, dass es nicht mehr allein um die „harten Fakten“ geht, sondern dass sich Form, Ausstrahlung, Präsentation usw. von Produkten, Aktivitäten und Standorten als mindestens ebenso wichtig erweisen wie ihre funktionale Bedeutung. Interpretationen und Einstellungen relevanter Akteure und Zielgruppen werden zu wichtigen Faktoren des wirtschaftlichen Geschehens. Auf diese Weise können auch Standortbedingungen neu interpretiert werden. Das gilt etwa auch im Hinblick auf die Positionierung der Grenzräume. Nahe der Grenze zu sein, muss nicht nur ein Nachteil sein, sondern kann

auch noch weitgehend ungenutzte Gestaltungspotenziale eröffnen. Dies ist ein, bisher noch wenig beachteter, Aspekt der vielfältigen Infragestellung früherer Gewissheiten.

In diesem Sinne können für Grenzregionen – neben den bisherigen Strategien des Abbaus von Grenzbarrieren und einer stärkeren Integration der Märkte – auch neue Ansätze in das Blickfeld geraten, so etwa die Vorstellung einer „Kultivierung der Grenze“ als ein „non-tradable“ Standortvorteil (vgl. STORPER 1997). Damit ist die Nutzung der Vorteile der grenzbedingten Differenzierungen gemeint. Überspitzt formuliert, geht es um eine stärkere Beachtung der Grenze als Schnittstelle zwischen unterschiedlichen kulturellen Formen.

Die Ergebnisse unserer empirischen Untersuchungen konnten nicht bestätigen, dass die Integrations- und Harmonisierungspolitik deutliche positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der Grenzregionen gehabt hätte. Das kann man einerseits als unzulängliches Wirken des bisherigen Instrumentariums sehen, es kann andererseits aber auch Anlass zu der Grundsatzfrage sein, ob die alleinige Ausrichtung auf Harmonisierung und Integration ökonomische Dynamik im Grenzraum erzeugen kann. Bekanntlich können wirtschaftliche Entwicklungschancen auch gerade in der Differenzierung von Produkten und Märkten bestehen. Von dieser Perspektive her ergibt sich eine andere Sicht auf die Grenzräume und das, was im Interesse ihrer wirtschaftlichen Dynamik zu tun sein könnte.

Die Politik für Grenzräume ist bisher sehr stark von dem „Integrationsmotiv“ geprägt. Damit ist gemeint, dass das „grenzbezogene Handeln“ der Akteure aller Ebenen sehr stark darauf ausgerichtet ist, grenzüberschreitende Aktivitäten behindernde „Barrieren“ zu beseitigen. „Integrationspolitik“ ist dabei durchaus von einer „Harmonisierungspolitik“ zu unterscheiden. Letztere würde alle nationalen Regulierungsdifferenzierungen beseitigen wollen, was die EU bislang allerdings erkennbar nicht tut. Dennoch wird die Integrationsstrategie in Alltagspraxis und allgemeinem Sprachgebrauch oft (fälschlicherweise) mit einer „Angleichungspolitik“ verwechselt. In jedem Falle kommt dabei aber zu kurz, dass der Abbau institutioneller Handelsbarrieren nicht schon den Abbau der „mentaligen Grenze“ in den Wahrnehmungs- und Denkmustern der Bevölkerung, der Wirtschaft und der politischen Akteure in den Grenzräumen bedeutet. Damit droht aber die Chance verloren zu gehen, die beiderseits der Grenze bestehenden Unterschiede produktiv als Standortdifferenzierungen zu nutzen. Aus dieser Perspektive ergäben sich aus den grenzbedingten Differenzierungen sogar Potenziale im Sinne regionaler Entwicklungsstrategien.

Auch wenn man diese „andere“ Perspektive einnimmt, darf dabei nicht übersehen werden, dass wirtschaftliche Aktivitäten gute Rahmenbedingungen, u. a. in infrastruktureller Hinsicht, erfordern. In den Teilräumen des deutsch-niederländischen Grenzraumes scheinen diese Bedingungen aber weithin gegeben zu sein, zumindest sind die Voraussetzungen dafür da, sie zu schaffen. Auf keinen Fall handelt es sich um „abgekoppelte“ Peripherien mit extremen Ausdrucksformen der Unterentwicklung. Für eine gelungene Integration in die nationalen Ökonomien spricht die auffällige Parallelität der Entwicklungen vieler Indikatoren zwischen den Grenzregionen und den jeweiligen nationalen Referenzräumen. Insoweit muss darauf geachtet werden, dass sich die Ausstattung, z. B. mit Infrastrukturen, insbesondere vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher Mittel nicht wieder verschlechtert. Auf der anderen Seite kann es aber gerade angesichts der verschärften interregionalen Konkurrenz nicht das alleinige strukturpolitische Ziel sein, nur danach zu streben, „was andere auch haben“. Daraus ergibt sich keine Differenzierung bzw. kein Spezialisierungsvorteil.

Gerade aus einer Perspektive, die Differenzierungen auch als Chance zur Entwicklung begreift, kann die Grenze anders gedeutet werden, als dies bisher weithin europäisch und förderpolitisch üblich ist: nicht als möglichst niederzulegende Barriere, sondern auch als Chance. Das Potenzial eines Grenzraumes besteht auch darin, eine „Schnittstelle“ zwischen unterschiedlichen Wirtschafts- und Kulturräumen zu sein. Gerade so, wie eine produktive Kraft der Urbanität auch in den Möglichkeiten zur Differenzierung und Individualisierung gesehen wird, können Grenzräume als Räume gesehen werden, die „sowohl dieses als auch jenes“, also Möglichkeiten der Wahl und der Differenzierung enthalten. Potenziale der Grenzräume sind gerade der schnelle Zugang zu unterschiedlichen Kulturen und Wirtschaftsformen, vor allem aber die Möglichkeiten zur Begegnung und Interaktion. Insoweit bestünde die „andere“ Perspektive darin, auch die „Standortvorteile“ von Grenzen zu sehen.

Ziel entsprechender Entwicklungsstrategien wäre dann nicht nur der möglichst hindernisfreie Grenzübergang – so wichtig er auch sein mag –, sondern die Herausarbeitung von Nutzen und der Kombination ganz unterschiedlicher Möglichkeiten und Bezüge. Entwicklung entstünde dann vor allen Dingen aus dem „Sowohl-als-auch“. Praktische Beispiele für eine derartige Sichtweise wären z. B. die Förderung von Qualifikationen, die das gleichzeitige Ausüben bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten in beiden nationalen Wirtschaften und Kulturen erlauben. Dabei geht es nicht nur um das Erlernen der jeweils anderen Sprache oder die Kenntnis der jeweilig anderen Institutionen, sondern – überspitzt formuliert – um die Herausbildung einer „transnationalen“ Persönlichkeit, die sich nicht vollständig im anderen Kulturraum integriert, sondern zu einem kreativen Umgang mit den Differenzierungen beiderseits der Grenze, mit dem „Sowohl-als-auch“, fähig ist. So sehen z. B. Firmen im Grenzraum, die sowohl Mitarbeiter deutscher als auch niederländischer Herkunft beschäftigen, die daraus entstandene gemischte Unternehmenskultur durchaus als produktiv an.

Ein weiteres anschauliches Beispiel ist ein 1997 in Kerkrade/Herzogenrath unmittelbar auf der Grenze eröffnetes Mehrzweckdienstleistungsgebäude, das „eurode business center“, das von grenzbezogenen Dienstleistungsbetrieben genutzt wird. Ziel ist dabei, die grenzbedingten Unterschiede auf geschickte Weise auszunutzen. Dieser Ansatz könnte für eine Vielzahl von wirtschaftlichen Aktivitäten sinnvoll sein. Zu denken ist dabei etwa an Anwälte, Notariate, Finanzdienstleister u. a. Dienstleistungsaktivitäten, die im Grenzraum ansässig und in beiden Rechts- und Wirtschaftssystemen zugelassen und aktiv sind. Auch im Bereich des Einzelhandels (Angebot von Konsumgütern aus beiden Staaten in einem Laden), des Tourismus, der Bauwirtschaft usw. sind produktive Nutzungen der an der Grenze zu Tage tretenden Differenzen vorstellbar.¹²

Als dritter Bereich mit interessanten Beispielen sei der Wohnungsbau erwähnt. Sowohl in Kerkrade/Herzogenrath als auch in Grenzgemeinden wie Bellingwedde/Rhede und Millingen/Kranenburg gibt es Beispiele von interessanten, aus den besonderen Bedingungen der Grenznähe zu erklärenden Siedlungsvorhaben. Dabei wird zum einen sehr flexibel mit den beiderseits der Grenze doch unterschiedlichen Baunormen und –standards umgegangen, zum anderen werden aber gerade auch die Möglichkeiten grenzüberschreitender Aktivitäten und der Ausnutzung grenzbedingter Differenzierungen als Marketingargumente genutzt.¹³ In diesem Sinne wird das „holländische Quartier“ in Kranenburg mit dem Spruch „Wohnen in Deutschland mit den Niederlanden als Hintergarten“ vermarktet (vgl. POLKE-MAJEWSKI 2003).

¹² Mündliche Mitteilung des Eurode-Zweckverbandes. Für andere Betriebe ist das „eurode business center“ jedoch auch nur ein Standort wie jeder andere; vgl. für eine kritische Darstellung auch PINZLER 2003.

¹³ Das Europadorf bei Bellingwedde/Rhede hat kürzlich den Innovationspreis des niederländischen Ministeriums für Wohnungsbau und Raumordnung erhalten.

Diesen Beispielen ist gemeinsam, dass es nicht um die „Beseitigung“ der Grenze, sondern um die Nutzung der Attraktivität der Grenze bzw. der grenzbedingten Differenzierungen geht. Wie bereits im vorhergehenden Teilkapitel über die institutionellen Aspekte angedeutet, erfordert diese Perspektive auch eine andere Interpretation der Rolle der entsprechenden Institutionen. Sie müssten in diesem Zusammenhang mehr als eine „Subventionsverteilungsmaschine“ sein, sondern eine viel aktivere Rolle als Initiator und Moderator der aus den grenzraumspezifischen Bedingungen entstehenden wirtschaftlichen Chancen einnehmen.

Selbstverständlich würde das eine veränderte Orientierung der regionalen Entwicklungsstrategien und des entsprechenden Marketings erfordern. Zum Ausdruck müsste gebracht werden, dass in der Region ein produktiver Umgang mit den Differenzen, der allen Seiten Nutzen bringt, angestrebt wird – wenn man so will: eine produktive Form der „Systemkonkurrenz“. In dieser Sichtweise kommt es also nicht nur auf „Integration“ und Harmonisierung der Bedingungen beiderseits der Grenze an, sondern auf die Kultivierung symbolischer Differenzen. Die kulturelle Dimension, die jede Regionalentwicklung auch hat, würde hier eine besondere Bedeutung erhalten.¹⁴

4.5 Fazit

Hier sollen noch einmal in sehr knapper Form zusammenfassend einige Erkenntnisse und Überlegungen im Anschluss an diese Untersuchung deutsch-niederländischer Grenzräume im Hinblick auf deren künftige sozioökonomische Entwicklung vorgestellt werden:

- Die zunehmende Internationalisierung des Wettbewerbs der Standorte und Regionen führt dazu, dass ehemals in einer Region miteinander konkurrierende Standorte sich in zunehmendem Maße als Kooperationspartner im internationalen Standortwettbewerb verstehen müssen. Das führt zu einer Gleichzeitigkeit von Konkurrenz und Kooperation, mit der umzugehen die handelnden Akteure vielfach noch lernen müssen.
- Neben den konventionellen und weiterhin wichtigen „harten“ Standortfaktoren (wie z. B. Verkehrslage und -erschließung, infrastrukturelle Ausstattung usw.) spielen in zunehmendem Maße „weiche“ Standortfaktoren (Wirtschaftsfreundlichkeit, Flexibilität, Lebensqualität, Kultur, Image und „Mentalität“ usw.) eine wichtige Rolle.
- Das Verarbeitende Gewerbe in den Grenzräumen wird sich, wie andernorts auch, vor allem auf innovative und produktivitätssteigernde Technologien konzentrieren müssen. Das Baugewerbe wird sich auf Grund rückläufiger Investitionen bei allerdings gleichzeitig vielfach günstiger demographischer Entwicklung in den Grenzräumen bestenfalls konsolidieren können. Im Hinblick auf die zukunftssträchtigen unternehmensorientierten Dienstleistungen müssen die Grenzräume vor allem ihre positiven „weichen“ Standortfaktoren weiterentwickeln und vermarkten. Die Logistikwirtschaft wird, bei weiterem Ausbau der Verkehrsverbindungen, in den von Ag-

¹⁴ Ein gutes Beispiel für eine regionale Entwicklungsstrategie, die sehr stark auf die Umdeutung regionaler Strukturen und Potenziale setzte, war die Internationale Bauausstellung EmscherPark im Ruhrgebiet. Sie brach wohl erstmals in der Geschichte der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet mit dem Bestreben, die „gleichen“ Infrastrukturen und Rahmenbedingungen anzustreben, die in anderen Stadtregionen auch vorhanden sind. Vielmehr gelang es ihr, gerade die Brachen und nicht mehr genutzten Industrieanlagen als „Zeugen des industriekulturellen Erbes“ und „Möglichkeitenräume“ herauszustellen. Zumindest an einigen Standorten hat das zu unerwarteten, auch ökonomisch messbaren Erfolgen im Bereich der Freizeitwirtschaft, des Tourismus, der Kulturwirtschaft usw. geführt (vgl. DANIELZYK/WOOD 2003; ILS 2003).

glomerationsnachteilen weitgehend verschonten („staufreien“) Grenzräumen gute Bedingungen vorfinden. Des Weiteren werden das sich immer mehr netzwerkartig organisierende Bildungswesen sowie Forschung und Entwicklung in manchen Teilen der niederländisch-deutschen Grenzräume weitere Entwicklungsmöglichkeiten haben. Die vielfach hohe Wohnqualität wird dabei gerade bei der Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte eine wichtige Rolle spielen.

- Die Euregios haben durchaus Potenziale, sich zu spezifischen transnationalen, demokratisch legitimierten Organisationsformen zu entwickeln und dabei auch eine schlagkräftige Instanz für eine aktive regionale Strukturpolitik zu sein, die nicht zuletzt die aus der Nähe zur Grenze entstehenden Potenziale entwickeln könnte. Allerdings wird dies z. T. eine Neuorientierung und veränderte Handlungsweisen der beteiligten Akteure erfordern.
- Die empirischen Untersuchungen konnten nicht eindeutig zurechenbare Erfolge der europäischen Integrationspolitik, die auf einen Abbau der Grenzhindernisse ausgerichtet ist, in den unmittelbaren Grenzräumen nachweisen, obgleich sehr viele Aktivitäten in dieser Richtung unternommen wurden. Von daher ist intensiver zu diskutieren, ob nicht stärker die innovative Nutzung und Entwicklung der aus den verbliebenen grenzbedingten Differenzierungen hervorgehenden Potenziale empfehlenswert wäre. Die Politik für die Grenzräume würde auf diese Weise in eine neue Phase eintreten.