

KONRAD LAMMERS

5. Die Entwicklung in deutsch-dänischen und deutsch-niederländischen Grenzregionen vor dem Hintergrund ökonomischer Theorien

Fragestellungen

Im Kapitel 2 dieses Bandes wurde danach gefragt, ob die ökonomische Theorie Hypothesen zur Entwicklung von Grenzregionen im Zuge von Integrationsprozessen bereithält. Das Ergebnis der Betrachtungen war, dass es zwar keine explizite Theorie für die Entwicklung von Grenzregionen gibt, dass aber aus der traditionellen Standorttheorie sowie der Neuen Ökonomischen Geographie diesbezügliche Hypothesen abgeleitet werden können. Aus beiden Theorieansätzen kann gefolgert werden, dass sich die Standortattraktivität von Grenzregionen nach einem Abbau von Hemmnissen für grenzüberschreitenden Handel und für die internationale Mobilität von Firmen und Arbeitskräften erhöht, weil sich für vorhandene und potenzielle Produzenten das relevante Marktgebiet vergrößert. Dies betrifft die Absatz- und die Beschaffungsmärkte, und das Marktgebiet kann sowohl für lokale als auch für überregionale Güter größer werden.

Zwar benennen beide Theorien die Kausalzusammenhänge, die für Grenzregionen eine Verbesserung der Standortgunst als Folge des Abbaus von Grenzhemmnissen plausibel erscheinen lassen. Die Neue Ökonomische Geographie hat aber auch deutlich werden lassen – und hierin liegt ein Erkenntnisfortschritt gegenüber der traditionellen Standorttheorie –, dass es nicht in jedem Falle zu dieser Verbesserung der Standortgunst kommen muss. Nach dieser Theorie sind Veränderungen in der Standortattraktivität von Regionen (nicht nur von Grenzregionen) im Zuge von Integrationsprozessen von einer Vielzahl von Faktoren und ihrem interdependenten Zusammenwirken abhängig: dem Grad der Mobilität von Firmen und Arbeitskräften, dem Umfang der Grenzhemmnisse, der vorhandenen räumlichen Verdichtung von Firmen und Arbeitskräften, den Potenzialen an grenzüberschreitenden Vorwärts- und Rückwärtsbeziehungen, der Bedeutung der Märkte diesseits und jenseits der Grenze. Je nach Größe dieser Einflussfaktoren in der Ausgangssituation und dem Ausmaß von Integrationsschritten – verstanden als Abbau von Grenzhemmnissen – erfahren die Regionen einen positiven Entwicklungsimpuls oder sind negativ betroffen.

Notwendigkeit empirischer Untersuchungen

Weil uns die Theorie letztlich keine eindeutige Prognose im Hinblick darauf liefert, ob sich Grenzregionen nach einem Abbau von Grenzhemmnissen besser entwickeln oder nicht, kann nur die Empirie weitergehende Erkenntnisse liefern. Es ist deshalb sinnvoll, dieser Frage anhand von Fallstudien für Grenzregionen weiter nachzugehen, wie es in dieser Untersuchung geschehen ist.¹ Im Folgenden soll versucht werden, die einzelnen Fallstudien zusammenfassend daraufhin zu betrachten, ob sich diese Grenzregionen im Zuge fortschreitender Integration im Vergleich zu Referenzregionen, die nicht Grenzre-

¹ Eine andere mögliche empirische Vorgehensweise bestünde darin, Querschnitts- bzw. kombinierte Querschnitts-/Zeitreihenanalysen über eine größere Anzahl von Grenz- und Referenzregionen durchzuführen.

gionen sind, ökonomisch günstiger oder weniger günstig entwickelt haben. Nach Maßgabe der Neuen Ökonomischen Geographie würden sich Integrationsgewinne von Regionen darin niederschlagen, dass es zu einer stärkeren Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in diesen Regionen (auf Kosten anderer) kommt. Die wirtschaftliche Aktivität einer Region lässt sich anhand von Indikatoren für die regionale Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) oder für den Einsatz von Produktionsfaktoren (Kapitaleinsatz, Arbeitskräfte) messen. Für den deutsch-dänischen Grenzraum konnte die unterschiedliche Entwicklung im Vergleich zu anderen Regionen sowohl aufgrund der Wirtschaftsleistung als auch mit Hilfe der Beschäftigtenentwicklung analysiert werden. Die Entwicklung im deutsch-niederländischen Grenzraum ließ sich nur mit Hilfe von Daten für die Zahl der Beschäftigten grenzüberschreitend vergleichen.

Entwicklungstendenzen in den untersuchten Grenzräumen

Die Entwicklung der deutschen und dänischen Grenzregionen zeigt hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten und der Wirtschaftsleistung ein differenziertes Bild. Verglichen mit der jeweiligen nationalen Entwicklung sind die deutschen Grenzregionen seit Ende der 80er Jahre tendenziell zurückgeblieben – mit Ausnahme der Region Ostholstein-Lübeck in der ersten Hälfte der 90er Jahre bei der Beschäftigtenentwicklung, was auf die deutsche Wiedervereinigung zurückzuführen ist. Insbesondere seit Mitte der 90er Jahre war die Entwicklungsdynamik auf der deutschen Seite deutlich geringer als in Westdeutschland. Auch alle drei dänischen Grenzregionen haben sich seitdem ungünstiger als der dänische Durchschnitt entwickelt; bis Mitte der 90er Jahre war allerdings die Entwicklung in Fyns Amt und Sønderjylland besser als im Landesdurchschnitt.

Im deutsch-niederländischen Grenzgebiet verlief die Entwicklung seit Ende der 80er Jahre ebenfalls differenziert, aber im Vergleich mit den jeweiligen nationalen Entwicklungen insgesamt relativ dynamischer. Hier ist der Befund also anders als im deutsch-dänischen Grenzgebiet. Ungünstiger als im jeweiligen Gesamttraum verlief die Beschäftigtenentwicklung nur im niederländischen Teil der Ems Dollart Region sowie im deutschen Teil der Euregio Rhein-Waal. Ansonsten war die Entwicklung überall besser als im Gesamttraum, insbesondere im deutschen Teil der EUREGIO und im niederländischen Teil der Euregio Rhein-Waal.

Von den untersuchten Grenzregionen haben sich somit einige günstiger und andere ungünstiger – jeweils auch nur phasenweise – entwickelt als im jeweiligen Gesamttraum, wobei die Dynamik im deutsch-niederländischen Grenzraum stärker war als im deutsch-dänischen Grenzgebiet. Insbesondere seit Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts scheint die Entwicklung im deutsch-dänischen Grenzraum relativ zurückgeblieben zu sein. Auch mit Hilfe der Fallbeispiele ist somit keine eindeutige Antwort auf die Frage möglich, ob sich Grenzregionen infolge von Integrationsprozessen verglichen mit den übrigen Landesteilen besser oder schlechter entwickeln. Allerdings weisen die Grenzregionen, die in diesen Fallbeispielen betrachtet werden, sehr starke strukturelle Unterschiede auf, die bei diesen differenzierten Ergebnissen mit betrachtet werden müssen. Außerdem ist zu diskutieren, ob die bisherigen Integrationsschritte tatsächlich zu einem substanziellen Abbau von Grenzhemmnissen geführt haben. Schließlich ist nach dem zeitlichem Zusammenhang zwischen dem erfolgten Abbau von Grenzhemmnissen und der daraus möglicherweise resultierenden ökonomischen Entwicklung in Grenzregionen zu fragen.

Zeitlicher Zusammenhang

Der Abbau von Grenzhemmnissen hat an der deutsch-niederländischen Grenze mit Gründung der damaligen EWG Ende der 50er Jahre begonnen, an der deutsch-dänischen Grenze mit dem Beitritt Dänemarks zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1973. Der Abbau von Hemmnissen fand also schon weit vor dem Zeitraum statt, der hier der Analyse zugrunde lag. Insofern ist zu erwarten, dass die möglichen positiven Effekte einer Grenzöffnung auch schon bereits vor dem hier gewählten Beobachtungszeitraum eingesetzt haben. Eine frühere Untersuchung zeigt z.B. für Sønderjylland eine sehr positive Entwicklung gegenüber dem dänischen Durchschnitt in den 70er Jahren, die durchaus mit der Grenzöffnung zusammenhängen könnte (BODE et al. 1991). Auch wenn mit der Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes in den 90er Jahren ein weiterer Abbau von Grenzhemmnissen stattgefunden hat, haben wesentliche Impulse möglicherweise schon vor dem Zeitraum stattgefunden, der hier in dieser Untersuchung betrachtet wurde.

Nach wie vor beträchtliche Grenzhemmnisse

Was die Bedeutung der bisherigen Integrationsmaßnahmen (Gründung bzw. Beitritt zur damaligen EWG, Binnenmarktinitiative, Europäische Währungsunion) betrifft, so gibt es plausible Hypothesen und empirische Evidenz dafür, dass diese nicht zu einem vollständigen Abbau von Grenzhemmnissen geführt haben. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den europäischen Nationalstaaten, wie z.B. in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen sowie in der Regulierung des Arbeitsmarktes. Hinzu kommen unterschiedliche Sprachen und kulturelle Differenzierungen; Letztere können sich in unterschiedlichen regionalen Präferenzen beiderseits einer Grenze niederschlagen. Trotz des Abbaus wichtiger Hemmfaktoren für grenzüberschreitenden Handel und Freizügigkeit der Produktionsfaktoren bestehen wohl weiterhin erhebliche Grenzhemmnisse (NITSCH 2002; HEAD/MAYER 2000). Anders ist nicht zu erklären, dass die Verflechtung innerhalb der Mitgliedsländer der EU immer noch weitaus größer ist als die über nationale Grenzen hinweg. Auch die weitgehende Einbettung der Grenzregionen in die nationalen Konjunkturverläufe wäre ansonsten nicht plausibel. Wenn aber nach wie vor erhebliche Grenzhemmnisse bestehen, so kann auch nicht erwartet werden, dass aus den bislang erfolgten Integrationsschritten allzu starke Entwicklungsimpulse für die Grenzregionen erfolgt sind.

Begrenzte Impulse auf Grund geographischer Faktoren

Zwei der drei deutsch-dänischen Grenträume haben keine feste Landgrenze, sondern sind durch die Ostsee voneinander getrennt. In diesen beiden Grenträumen kann man von vornherein keine nennenswerten positiven Integrationseffekte erwarten, jedenfalls nicht solche, die durch Ausdehnung der lokalen Märkte entstehen, weil diese auf Grund der geographischen Restriktionen nicht realisierbar sind. Das Potenzial zur Ausdehnung lokaler Märkte nach einer Grenzöffnung ist auch in der deutsch-niederländischen Ems Dollart Region begrenzt, weil die Bevölkerungsdichte dort gering ist und keine größeren Städte in Grenznähe liegen. Bezieht man die geographischen Gegebenheiten in die Betrachtung ein, so können in einigen Grenzregionen deshalb auch keine oder nur geringe Impulse aus einer Grenzöffnung erwartet werden.

Stärkere Impulse durch Nachbarschaft zu dichter besiedelten Räumen

Ganz anders sieht hingegen die Situation in den anderen beiden deutsch-niederländischen Grenzräumen aus. Die EUREGIO und insbesondere die Euregio Rhein-Waal liegen zwischen dicht besiedelten Räumen in den Niederlanden und in Nordrhein-Westfalen; auf niederländischer Seite gibt es zudem noch in Grenznähe die Städte Arnhem, Nijmegen und Enschede. Hier ist also zum einen Potenzial für grenzüberschreitende lokale Märkte zu erschließen, zum anderen liegen die Grenzregionen günstig, um die großen überregionalen Märkte – in Deutschland das Rhein-Ruhr-Gebiet und in den Niederlanden Randstadt – zu bedienen. Deshalb kann in diesen Regionen eine günstige Entwicklung durch Grenzöffnung erwartet werden; eine solche zeigt sich dann auch in den Fallbeispielen für diese Regionen. Nur der deutsche Teil der Euregio Rhein-Waal bleibt trotz günstiger großräumiger Lage und beträchtlichem Potenzial für eine Ausdehnung lokaler Märkte hinter der nationalen Entwicklung zurück. Dies kann aber mit den Strukturproblemen des Ruhrgebietes erklärt werden; so gehört Duisburg, eine Stadt mit besonderen Anpassungsproblemen, zum deutschen Teil dieser Region.

Positive Integrationseffekte teilweise nur auf einer Seite der Grenze

Während die beiden südlichen deutsch-niederländischen Grenzräume auf beiden Seiten der Grenze durch den Abbau von Grenzhemmnissen eine Verbesserung ihrer Lagegunst erfahren haben dürften, trifft dies auf den deutsch-dänischen Grenzraum Schleswig/Sønderjylland nur für den dänischen Teil zu. Für dänische Produzenten hat sich durch den Abbau von Grenzhemmnissen der große west- und mitteleuropäische Markt geöffnet, für deutsche Produzenten nur der vergleichsweise kleine dänische Markt. Dies mag erklären, weshalb sich der dänische Teil sehr viel besser entwickelt hat als der dänische Durchschnitt, insbesondere in den 70er Jahren, während im deutschen Teil kein besonderer Entwicklungsimpuls zu beobachten war.

Berücksichtigt man die spezifischen Gegebenheiten in den einzelnen Grenzregionen, so spricht das beobachtete Entwicklungsmuster in den betrachteten Grenzräumen der Tendenz nach dafür, dass mit der Grenzöffnung positive Entwicklungsimpulse verbunden waren, jedenfalls dort, wo sie erwartet werden konnten.

Geringe grenzübergreifende Verflechtungen und Abhängigkeiten – auch bei positiven Entwicklungstendenzen

Wenn auch manches dafür spricht, dass der Abbau von Grenzhemmnissen positive Entwicklungsimpulse in einigen Regionen ausgelöst hat, so sind allerdings die grenzüberschreitenden Verflechtungen und Abhängigkeiten gering geblieben. Dies gilt auch für die Regionen, für die man positive Entwicklungsimpulse aufgrund der Integration vermuten kann. Die grenzüberschreitenden Verflechtungen haben in keinem der untersuchten Fallbeispiele ein Ausmaß erreicht, welches eine Einbindung der Grenzräume in die jeweiligen nationalen Wirtschaftsräume hätte ablösen können. Nach wie vor ist in allen Grenzregionen eine starke Abhängigkeit der regionalen von der jeweiligen nationalen Entwicklung beobachtbar. Dies zeigen die parallelen Konjunkturverläufe zwischen Grenzregionen und zwischen ihren jeweiligen nationalen Referenzregionen. Darauf deutet aber auch hin, dass es in keinem der untersuchten Fallbeispiele eine eigenständige parallele Entwicklung der Regionen auf beiden Seiten der Grenze gab, die sich signifikant von den Entwicklungen in den nationalen Wirtschaftsräumen unterschieden

■ Die Entwicklung in Grenzregionen vor dem Hintergrund ökonomischer Theorien

hat. Damit wird einmal mehr deutlich, dass auch nach vielen zweifellos bedeutsamen Integrationsschritten noch erhebliche Grenzhemmnisse durch institutionelle und andere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU bestehen. Es ist nicht absehbar, dass diese schnell überwunden werden.