

Grenzregionen im europäischen Integrationsprozess – Ergebnisse einer Tagung des IWH –

Den Folgen der Integration für die wirtschaftliche Entwicklung in Grenzregionen widmete sich eine Tagung des IWH am Beispiel der deutsch-polnischen Grenzregion. In den Regionen entlang dieser Grenze überlagern sich derzeit die Wirkungen der schrittweisen Grenzöffnung mit strukturellen Anpassungsproblemen im Zuge der Transformation, wodurch die Außenhandels- und Investitionsentwicklung speziell im deutschen Teil der Grenzregion gedämpft wird. Die gesellschaftliche Integration, d. h. das Zusammenleben von Polen und Deutschen als Nachbarn, ist geprägt davon, wie die Grenzöffnung die jeweiligen Lebenssituationen verändert hat: Hier ziehen Polen ein positives, Deutsche dagegen eher ein negatives Fazit. In der Regionalpolitik erweisen sich vor allem Maßnahmen als integrationsfördernd, die die Barrierewirkungen der Grenzlage beseitigen, z. B. durch Schließung von Infrastrukturlücken oder durch biculturelles Coaching. Politikmaßnahmen, die dagegen auf Faktorpreisunterschieden und eingeschränkter Faktormobilität aufbauen, z. B. Gewerbeparks oder Sonderwirtschaftszonen, stehen eigentlich längerfristig dem Integrationsgedanken entgegen. Sie sind regionalpolitische Maßnahmen „auf Zeit“, die bei vollständiger Grenzöffnung und Ausgleich der Faktorpreise infrage gestellt werden und ihren Nutzen vor allem aus der Schaffung einer kritischen Mindestmasse von Unternehmen in den Grenzregionen ziehen können.

Grenzregionen gelten in der Europäischen Union als Problemregionen, namentlich jene an den jetzigen östlichen EU-Außengrenzen. Sie sind vor eine dreifache Herausforderung gestellt: Erstens weisen sie bedingt durch die langen Jahre einer geschlossenen Grenze Standortnachteile auf. Zweitens sind diese Regionen von der wirtschaftlichen Integration im Zuge der schrittweisen Grenzöffnung schneller und intensiver betroffen als Regionen im Binnenland. Drittens durchlaufen die Grenzregionen der mittel- und osteuropäischen Staaten und auch die ostdeutschen Grenzregionen strukturelle Anpassungsprozesse der ökonomischen Transfor-

mation. Vor diesem Hintergrund sind Grenzregionen zu Mittel- und Osteuropa ein wichtiger Gegenstand regionalwissenschaftlicher Forschungsarbeiten im IWH, und sie waren Anlass, am 18./19. November 1999 eine wissenschaftliche Tagung im IWH unter der Überschrift „Grenzregion = Problemregion? Beiträge der regionalwissenschaftlichen Forschung zur Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion“ durchzuführen. Die deutsch-polnische Grenzregion steht als Forschungs- und Tagungsgegenstand exemplarisch für einen Typ europäischer Grenzregionen, in dem die Grenze allmählich ihre Bedeutung verliert und in dem man Risiken und Verwerfungen befürchtet, aber auch neue Entwicklungschancen erwartet. Zu diesen Problemkreisen konnte die Tagung wesentliche Beiträge liefern, die im Rahmen der hier vorgelegten Auswertung zu zwei Fragekomplexen gebündelt werden:

- Ist bereits erkennbar, dass die Grenzregionen negativ oder positiv von der partiellen Grenzöffnung betroffen sind? Schreiten ökonomische Integrationsprozesse in den Grenzregionen voran, was hemmt die wirtschaftliche Integration in den Grenzregionen?
- Ist die regionale Wirtschaftspolitik entsprechend der Situation einer sich öffnenden Grenze adäquat ausgestaltet? Was geschieht auf lokaler und regionaler Ebene in den Grenzregionen, um die wirtschaftliche Integration zu fördern?

Aus dem breiten Spektrum von Einzelthemen, die unter diesen Fragestellungen behandelt werden könnten, konzentrierte sich die Tagung auf Fragen der Handels- und Investitionsentwicklung, auf Aspekte der sozialen Integration und schließlich auf die Regionalpolitik in der deutsch-polnischen Grenzregion. Der Fokus auf die deutsch-polnische Grenze wurde mit einem Blick „über den Tellerand“ auf andere Grenzregionen in Europa und in Übersee verknüpft, um exemplarisch die dort gesammelten Erfahrungen zu berücksichtigen.

Die nachfolgende Tagungsauswertung beginnt wie die Tagung selbst mit einer kurzen wirtschafts-

historischen Betrachtung der Entwicklung im mittleren Oderraum, weil aus der Geschichte heraus die heutigen Fragen der Integration und Probleme der regionalen Entwicklung an der sich öffnenden Grenze besser eingeordnet werden können.

Umfassende ökonomische und soziale Umbrüche nach 1945

Am Beispiel der Region Frankfurt (Oder) skizzierte *Helga Schultz, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)*, zentrale historische Sachverhalte. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war der Raum Frankfurt agrarisch geprägt und eher rückständig. Von der nach 1855 einsetzenden Industrialisierung profitierte Frankfurt zwar durch den Aufbau einiger Produktionsstätten, allerdings weit weniger als das benachbarte Berlin. Die Region fungierte lediglich als Verkehrskorridor zwischen Berlin und Posen. Bereits in der Folge der Gebietsverluste des Ersten Weltkrieges entstand eine „Grenzmentalität mit Larmoyanz“. Der Zweite Weltkrieg führte zur Teilung der Region und sogar der Stadt Frankfurt. Umfassende Wanderungen und Umsiedlungen veränderten die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung beiderseits der Grenze. Die sowjetischen Demontagen nach dem Krieg führten zunächst zur De-Industrialisierung der Region. Die Re-Industrialisierung durch die DDR-Regierung nach dem sowjetischen Modell schuf große Industriekomplexe (EKO Eisenhüttenstadt, Halbleiterwerk in Frankfurt). Wichtige Standortbedingungen wie günstige Transportverbindungen oder qualifizierte Arbeitskräfte waren vielfach nicht gegeben und mussten erst mit großem Aufwand geschaffen werden. Die Bevölkerungsumbrüche und die De- und Re-Industrialisierung mit dem Bedarf für produktionsnahe Wohnstädte machten die Region zu einem „Laboratorium der sozialistischen Transformation“.

Die Grenze zu Polen selbst war in der Nachkriegszeit über lange Jahre ähnlich abgeriegelt wie der „Eiserne Vorhang“. Ab den 60er Jahren konnten die Industriekomplexe zur Deckung des hohen Bedarfs Arbeitskräfte in Polen anwerben. Und zwischen 1972 und 1980 wurde der Grenzverkehr liberalisiert, was sowohl zu einer Annäherung der lokalen Bevölkerung (deutsch-polnische Ehen) als auch zur Ausbildung von Stereotypen („Polen, die

alles wegkaufen“) beigetragen hat. Aber gerade in der letzten Phase der DDR von 1980 bis 1989 blieb die Grenze wegen der Demokratisierungsbemühungen der polnischen Solidarnosc wieder weitgehend geschlossen.

Integration durch Handelsausweitung in den Grenzregionen?

Mit den politischen Umbrüchen 1989/90 änderte sich der Charakter der Grenze drastisch. Insbesondere im grenzüberschreitenden Handel setzen frühzeitig Liberalisierungsbemühungen ein,¹ in deren Folge sich die Handelsverflechtungen zwischen der EU und Mitteleuropa stark ausweiteten. *Gerhard Untiedt, Gesellschaft für Regionalanalysen und Universität Münster*, untersuchte die Handelsbeziehungen zwischen den deutschen Bundesländern und Polen und Tschechien.² Mittels Panel-Schätzungen von Gravitationsmodellen ermittelte er, dass die Bundesländer in Grenzlage zu Polen und Tschechien (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Berlin und Bayern) ein hohes Potenzial für Exporte dorthin aufweisen, weil der Umfang der Warenströme zwischen zwei Regionen um so größer ist, je geringer die Distanz zwischen ihnen ist. Allerdings nutzen Bayern und Berlin dieses Potenzial bislang deutlich stärker als die ostdeutschen Bundesländer aus. So kamen 1994 etwa 15,5 vH der deutschen Exporte nach Polen aus Bayern und Berlin und nur rund 5,6 vH aus Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen, 1997 waren es 16 vH und 7,5 vH.

Die Einbindung der Landkreise und kreisfreien Städte an der deutsch-polnischen Grenze in die internationale Arbeitsteilung ist relativ gering, wie *Franz Barjak, Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, anhand der Exportumsätze zeigte. Die Ex-

¹ Das sogenannte Interimsabkommen vom Februar 1992 sieht die Errichtung einer Freihandelszone zwischen der EU und Polen bis zum Jahr 2002 vor. Der Abbau von Handelsbarrieren findet schrittweise statt.

² Die Untersuchungen sind Teil eines von der EU finanzierten Forschungsprojektes, das sich den Herausforderungen der EU-Osterweiterung widmet. *Jürgen Riedel, ifo Dresden*, gab in seinem Referat nähere Informationen über dieses Projekt, in dessen Rahmen die wirtschaftliche Entwicklung beiderseits der Grenze, der Ausbau der Infrastruktur, die Veränderung der Institutionen und weitere Fragen untersucht werden.

portquote lag im Jahr 1998 in 20 der 22 Landkreise und kreisfreien Städte entlang der Grenze unter dem Wert der neuen Länder von 17,9 vH. *Barjak* führte zwei Ursachen für die relativ geringen Exporte aus den Grenzregionen insgesamt und insbesondere nach Polen und Tschechien an, die sich auf den erreichten Stand der ökonomischen Transformation in den Grenzregionen beziehen:

- Erstens kann man feststellen, dass Regionen mit geringen Exporterfolgen in den letzten Jahren einen besonders großen industriellen Strukturwandel durchlaufen haben. Das Ausmaß des Strukturwandels, das durch die aufsummierten Differenzen der Branchenanteile zu zwei Zeitpunkten gemessen wurde, dient als Indikator dafür, wie weit die vorhandenen und die optimalen (auf der Basis der regionalen komparativen Vorteile) Produktionsstrukturen einander entsprechen.
- Zweitens begrenzen hohe Tauschkosten gerade die Exporte in das Nachbarland Polen. Sie entstehen durch eine unzureichende Einbindung der Regionen in das Verkehrsnetz, Informationslücken, einen hohen Aufwand bei der Absicherung von Exportgeschäften, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und eine zu teure Grenzabfertigung.³ Zwar betreffen diese hohen Tauschkosten vielfach Betriebe aus anderen weiter von der Grenze entfernten Regionen gleichermaßen, aber sie wirken sich in der Grenzregion stärker aus, da die mittelosteuropäischen Nachbarn für sie die natürlichen Handelspartner darstellen.

Tadeusz Stryjakiewicz, Adam Mickiewicz Universität, Poznan, stellte den Handel in den polnischen Wojewodschaften entlang der deutschen Grenze (Gorzów, Jelenia Góra, Legnica, Szczecin und Zielona Góra) dar. Bei den „regulären“ Exporten fällt auf, dass sie 1994 noch einen Anteil von 14,3 vH und 1997 nur noch von 11,1 vH an den Exporten Polens nach Deutschland hatten. Im Handel mit dem jeweiligen Nachbarn haben die

³ Allerdings kann die Grenzlage auch Kostenvorteile mit sich bringen. *Gunter Müller, SLB Fenster- und Spezialprofilbau GmbH, Frankfurt (Oder)*, wies in seinem Beitrag darauf hin, dass Spediteure aus der Grenzregion über ein regionsspezifisches Know-how verfügen, mit dem sie den Aufwand für den Grenzübergang verringern können.

westlichen polnischen Wojewodschaften, anders als die östlichen deutschen Bundesländer, zwischen 1994 und 1997 also an Bedeutung verloren. *Stryjakiewicz* beleuchtete weiterhin eine andere Art des grenzüberschreitenden Handels: die Marktplatz- oder Basarwirtschaft. Sie bildete Anfang der 90er Jahre eine „Grundschule der Marktwirtschaft“ für polnische Unternehmer, erreichte und übertraf in einzelnen Regionen die Dimensionen des regulären Exports⁴ und führte auch zu erheblichen Einnahmen für die betroffenen Gemeinden. Ehemals periphere Regionen insbesondere in der Nähe von Grenzübergängen und Verkehrsachsen haben dadurch einen Entwicklungsschub erfahren. Der Rückgang der Basarwirtschaft in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zeigt jedoch, dass auch in den polnischen Grenzregionen unternehmerische Anpassungsprozesse nötig sind.

Standortvorteile überwiegen im polnischen, Standortnachteile dagegen im deutschen Grenzgebiet

Die Transformation der ökonomischen Strukturen geht insbesondere durch Investitionen privater Unternehmen vorstatten, bei denen die beiden Seiten an der Grenze im nationalen Vergleich nicht besonders gut abschneiden, wie *Barjak* und *Stryjakiewicz* in ihren Referaten darlegten. Zwar ist die Entwicklung der Investitionen in den polnischen Grenzgebieten etwas günstiger als in den deutschen zu beurteilen,⁵ aber auf der polnischen Seite sind besonders die Aufwendungen der Unternehmen für FuE und Innovationen gering.

Die Investitionstätigkeit und insbesondere der Aufbau neuer Produktionsstätten hängen in entscheidendem Maße von den Standortbedingungen ab. Während auf der deutschen Seite insbesondere im Norden (Vorpommern) und im Süden (Lausitz)

⁴ Der Umsatz des Grenzhandels an der polnischen Westgrenze wird für 1995 auf 4,5 Milliarden Zloty oder rund 16,4 vH der polnischen Exporte nach Deutschland geschätzt. Vgl. STRYJAKIEWICZ, T.; KACZMAREK, T.: Transborder co-operation and development in the conditions of great socio-economic disparities: The case of the Polish-German border region. Paper presented at the EURRN Conference on „Regional Frontiers“. Frankfurt (Oder), 22. bis 23. September 1997.

⁵ Vgl. BARJAK, F.; HEIMPOLD, G.: Development problems and policies at the German border with Poland – Regional aspects of trade and investment, in: IWH-Diskussionspapiere Nr. 101. Halle 1999, S. 16 f.

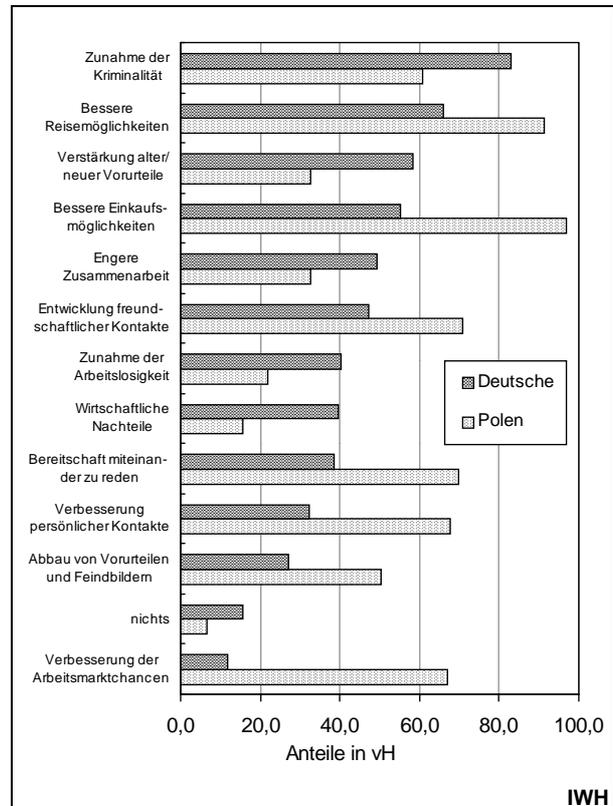
die relativ große Distanz zu kaufkräftigen Absatzmärkten negativ bewertet wird, wird auf der polnischen Seite die Nähe zur Grenze als ein positives Merkmal gesehen, das beispielsweise die Investitionen deutscher KMU unterstützt. Der Zustand der Straßenverkehrsinfrastruktur wird auf beiden Seiten der Grenze als unbefriedigend eingeschätzt. Hinsichtlich der Arbeitskosten besteht nach wie vor ein erheblicher Kostenvorteil in Polen, der auf der deutschen Seite auch nur in einigen Teilregionen und Branchen durch bessere Qualifikationen wett gemacht werden kann. Abwanderungen und Langzeitarbeitslosigkeit haben hier zum Verlust qualifizierter Arbeitskräfte geführt, der Erhalt industrieller Kerne und Re-Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen haben teilweise Qualifikationen erhalten und neu geschaffen. Auf der polnischen Seite der Grenze ist der Humankapitalbestand größer als im polnischen Durchschnitt, wenn man die höheren Anteile der Industrie- und Dienstleistungssektoren an den Erwerbstätigen und den niedrigeren Anteil der Landwirtschaft als Indikatoren hierfür heranzieht.

Junge Polen sind offener für Integration als junge Deutsche

Der grenzüberschreitende Handel und die Attraktivität der Grenzregionen als Produktionsstandorte hängen jedoch nicht allein von den genannten „harten“ Faktoren ab. Im Rahmen einer gesellschaftlichen Integration vollzieht sich ein Abbau der vielfältigen Barrieren (z. B. sprachlich, emotional) gegenüber ökonomischen Austauschbeziehungen. Die gegenseitigen Einschätzungen von Polen und Deutschen, die Aufschluss über den Stand der gesellschaftlichen Integration geben können, wurden am Lehrstuhl Vergleichende Kultursoziologie der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) im Rahmen des Projekts „Kommunikation und wechselseitige Wahrnehmung deutscher und polnischer junger Erwachsener (KommWahr)“ untersucht. *Susanne Pickel, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)*, referierte im Rahmen der Tagung über die jungen Erwachsenen zwischen 18 und 29 Jahren aus der Region Frankfurt (Oder)/Slubice.

Die Untersuchung zeigt, dass junge Polen deutlich häufiger nach Deutschland kommen als Deut-

Abbildung:
Einschätzung über die Effekte der Grenzöffnung
- in vH -



Quelle: KommWahr, Susanne Pickel, Frankfurt (Oder).

sche nach Polen: Etwa ein Drittel der befragten Polen überquert die Grenze mindestens einmal in der Woche gegenüber lediglich 15 vH der Deutschen. Dies führt dazu, dass Polen mehr über Deutschland wissen und auch eine größere Bereitschaft zum Erlernen der Sprache aufbringen, als umgekehrt. Die jungen Deutschen nehmen eher ein positives Bild aus Polen mit, während bei den Polen die negativen Vorurteile bestätigt werden. Dies könnte nicht zuletzt darauf zurückgeführt werden, dass die Grenzöffnung und Zunahme der Interaktionen hinsichtlich ihrer Folgen für die eigene Lebenssituation unterschiedlich bewertet wird und daraus ein unterschiedlicher Umgang mit dem Nachbarn resultiert. Nach Ansicht der Polen zieht die Grenzöffnung überwiegend positive Effekte nach sich, insbesondere bessere Einkaufs- und Reisemöglichkeiten, die Entwicklung freundschaftlicher Kontakte und bessere Arbeitsmarktchancen (vgl. Abbildung); in den Antworten der Deutschen haben dagegen Negativeffekte ein großes Gewicht, wie die Zunahme von Kriminalität und Vorurteilen.

Diese Bewertungsunterschiede der Grenzöffnung spiegeln sich auch im Urteil zu den Zukunftsperspektiven wider. Die jungen Polen sehen überwiegend positive Konsequenzen aus einem polnischen EU-Beitritt sowohl allgemein als auch für ihre eigene Region, diametral entgegengesetzt sind dagegen die Auffassungen der jungen Deutschen (vgl. Tabelle).

Tabelle:
Einstellungen zum EU-Beitritt Polens
- in vH-

	Deutsche			Polen		
	-	0	+	-	0	+
Beurteilung des polnischen EU-Beitritts	38,3	40,0	21,7	9,5	16,8	73,7
Konsequenzen für die Region Frankfurt/Slub.	35,7	40,8	23,5	10,4	27,6	62,0

- = negative Bewertung; 0 = weiß nicht; + = positive Bewertung.

Quelle: KommWahr, Susanne Pickel, Frankfurt (Oder).

Regionalpolitik an einer sich öffnenden Grenze

Neben Konsequenzen der Integration für die wirtschaftliche Entwicklung sowie der soziokulturellen Seite der Grenzproblematik behandelte die Tagung auch die Frage, ob die Politik den Prozess der Grenzöffnung unterstützen und dazu beitragen kann, dass die Grenzregionen von dieser Öffnung wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Im Ergebnis der Vorträge und Diskussionen während der Tagung lassen sich vier Maßnahmegruppen unterscheiden, die jeweils unterschiedlich auf die Integration der Grenzregionen wirken:

- Maßnahmen auf lokaler Ebene zur Förderung der Integration,
- regionalpolitische Maßnahmen, die die hemmenden Wirkungen der Grenzlage beseitigen,
- regionalpolitische Maßnahmen, die auf Faktorpreisunterschieden zwischen den benachbarten Volkswirtschaften aufbauen,
- allgemeine regionalpolitische Fördermaßnahmen.

Diese vier Maßnahmegruppen lassen deutlich werden, dass in den Grenzregionen momentan zwei

„Politik-Generationen“ nebeneinander existieren: zum einen die althergebrachte Politik, die versucht, mit der Grenze zu leben, die Nachteile der peripheren Lage auszugleichen oder aus einer partiell geöffneten Grenze den größtmöglichen Nutzen für die Grenzregion zu ziehen – hierzu können die beiden letztgenannten Maßnahmegruppen gezählt werden. Zum anderen eine „neue“ Politik, die von vornherein auf das Verschwinden der Grenze hinarbeitet, den Grenzraum als Kooperationsraum stärkt und noch bestehende Barrieren auf dem Weg dorthin beseitigt. Hier können die beiden ersten Maßnahmegruppen zugeordnet werden.

Maßnahmen auf lokaler Ebene zur Förderung der wirtschaftlichen Integration

Als Reaktion auf eine durchlässiger gewordene Grenze entwickeln sich im deutsch-polnischen Grenzraum vermehrt lokale Kooperationen. Unter den Bedingungen der Integration ist, wie *James Scott, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner*, formulierte, zu erwarten, dass sich auch grenzübergreifende Regionen herausbilden, in denen die Kommunen diesseits und jenseits der Grenze ihre regionalpolitischen Strategien zur Entwicklung der Grenzregion gemeinsam bzw. abgestimmt erarbeiten und umsetzen. Zwischen Erwartung und Wirklichkeit gibt es jedoch noch große Diskrepanzen. Die Bildung von Institutionen ist durch die Bildung von Euroregionen als kommunale Zusammenschlüsse erfolgreich abgeschlossen.⁶ Weit fortgeschritten ist auch die Strategiebildung (z. B. in Gestalt der Entwicklungs- und Handlungskonzepte sowie der Operationellen Programme für die Interreg-Förderung). Die gebildeten Institutionen und vorhandenen Strategien sind aber noch nicht in jedem Fall mit Leben gefüllt. Die verschiedenen öffentlichen Instanzen (Kommunen, Wojewodschaftsbehörden, Planungsgemeinschaften, Wirtschaftsfördergesellschaften, u. a.) arbeiten noch zu wenig an der Beseitigung der Barrierewirkungen der Grenze und ihre Aktivitäten speziell im wirtschaftlichen Be-

⁶ Wie *Stryjakiewicz* ausführte, wurden mit der Bildung von Landkreisen im Zuge der polnischen Verwaltungsreformen auch bessere Voraussetzungen für Beziehungen zu den deutschen Landkreisen geschaffen.

reich tragen noch zu wenig grenzüberschreitenden Charakter.

Positive Ansätze für eine Vertiefung der Zusammenarbeit dürften aus der historischen Entwicklung heraus gerade in den sogenannten Doppelstädten (z. B. Görlitz/Zgorzelec, Guben/Gubin, Frankfurt (Oder)/Slubice existieren.⁷ Dort wurde, wie *Schultz* hervorhob, zum Teil bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eine grenzübergreifende kommunale Zusammenarbeit im Bereich der Versorgungsinfrastrukturen in Gang gesetzt. Außerhalb geteilter Städte scheint die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in diesen „harten“ Bereichen mehr Startschwierigkeiten zu haben. Es ist zu erwarten, dass sich grenzüberschreitende Kooperationen eher in „weichen“ Handlungsfeldern, etwa in den Bereichen Kultur und Fremdenverkehr entwickeln. Dies zeigte *Bernhard Müller, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden*, am Beispiel sächsischer und tschechischer Kommunen.

Die Europäische Strukturfonds-Förderung versucht, die Integrationsbemühungen in den Grenzregionen finanziell im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg zu unterstützen. *Oliver Schwab vom Institut für Stadtforschung und Strukturentwicklung (IfS), Berlin*, schätzte für die Interreg-Förderung ein, dass momentan Projekte, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern, im Gesamtspektrum der Interreg-Projekte erst relativ wenig vertreten sind.⁸ Am ehesten tragen Projekte in den Bereichen Begegnungen und Kultur, Verkehr und Fremdenverkehr sowie vereinzelt auch im Bereich Ausbildung einen grenzübergreifenden und integrativen Charakter, wobei es Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern gibt. In einigen Bereichen war dagegen der Zusammenhang zur Grenzproblematik eher die Ausnahme als die Regel, etwa bei Kläranlagen, die

weit im Hinterland lagen.⁹ Direkte unternehmensbezogene Förderung, die auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit abzielt, wird derzeit im Rahmen von Interreg nicht praktiziert.

Regionalpolitische Maßnahmen, die die hemmenden Wirkungen der Grenzlage beseitigen

Auf der Tagung ist deutlich geworden, dass es in den Regionen entlang der deutsch-polnischen Grenze inzwischen schon ein breites Spektrum regionalpolitischer Aktivitäten gibt, die die Barrierewirkungen der Grenze direkt abbauen helfen.

So wird beispielsweise vom Landkreis Spree-Neiße, wie *Ester Kuhlmann, Guben*, informierte, das *Deutsch-Polnische Eurozentrum* in Guben getragen. Es berät Unternehmen in der Region, die mit Partnern jenseits der Grenze kooperieren wollen, bei betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragen, weil Probleme und Rückschläge in den grenzüberschreitenden Kooperationen vorrangig auf Unkenntnis bzw. auf Nichtbeachtung von Vorschriften und Gesetzen zurückzuführen sind. Für diese kooperationsfördernde Beratung wird aber nicht nur Fachkompetenz bereitgestellt, sondern es wird auch Hilfestellung für den richtigen Umgang mit Mentalitätsunterschieden gegeben. Ähnliche Hilfestellungen gibt es auch an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze, wie *Birgit Sander, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, berichtete, wo die Betreiber privater Gewerbeparks bereits seit langem u. a. solche Dienstleistungen anbieten, die den Umgang mit unterschiedlichen Mentalitäten und Unternehmenskulturen erleichtern sollen.

Auf die Behebung von Barrierewirkungen der Grenze zielen nicht zuletzt Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen ab, mit denen z. B. Erreichbarkeitsdefizite abgebaut werden. An verschiedenen Stellen der Tagung wurde deutlich, dass nicht allein verkehrspolitische Gründe den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur determinieren. Etwa aus der Geschichte abgeleitete Sorgen, beispielsweise in Po-

⁷ Zwei Beispiele seien genannt: eine gemeinsame Kläranlage für die Doppelstadt Guben/Gubin und eine Stadtbuslinie in der Doppelstadt Görlitz/Zgorzelec.

⁸ Hemmend wirkte sich bei grenzüberschreitenden Vorhaben aus, dass zwei verschiedene EU-Programme – auf der deutschen Seite Interreg, auf der polnischen Seite Phare – miteinander verbunden werden mussten und hierbei Kompatibilitätsprobleme auftraten.

⁹ Für die neue Förderperiode 2000 bis 2006, in der die Grenzraumförderung im Rahmen des Interreg-Programms fortgesetzt werden soll, soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission der grenzüberschreitende Charakter der Förderung noch stärker ausgebaut werden.

len hinsichtlich der Errichtung von Korridoren, oder fiskalische und raumordnungspolitische Erwägungen spielen ebenso eine große Rolle. Von daher sind Initiativen erforderlich, die mit dem bestehenden Infrastrukturbestand und unter den gegebenen Handlungsspielräumen die verkehrliche Situation beispielsweise durch eine Rationalisierung der Grenzabfertigung optimieren, wie *Christian Plüschke, World Trade Center Frankfurt (Oder)*, betonte.

Regionalpolitische Maßnahmen, die auf Faktorpreisunterschieden zwischen den benachbarten Volkswirtschaften aufbauen

Eine andere Gruppe regionalpolitischer Maßnahmen ist dadurch charakterisiert, dass sie zwar grenzüberschreitenden Charakter trägt, jedoch faktisch auf der Grenzsituation aufbaut. Zu dieser Gruppe regionalpolitischer Maßnahmen gehört insbesondere die Standortentwicklung zur Akquisition von Investoren, die sich Faktorpreisunterschiede zwischen beiden Seiten der Grenze zunutze machen wollen. Politikmaßnahmen, die auf Faktorpreisunterschieden aufbauen, stellen Maßnahmen „auf Zeit“ dar, die nur existieren können, solange die Grenzen noch nicht vollständig geöffnet sind.

Ein von *Wolfgang Blaas, Technische Universität Wien*, vorgestelltes Fallbeispiel über den ersten grenzüberschreitenden Gewerbepark in Europa, der an der österreichisch-tschechischen Grenze (Gmünd/Ceske-Velenice) gelegen ist, zeigt, dass – im Gegensatz zur Anfangseuphorie – diese Infrastrukturmaßnahme einen sehr langen Atem (im konkreten Beispiel ca. 4 bis 5 Jahre) benötigte, bis sich erste Erfolge einstellten. Wichtig war auch, dass man auf die Verwirklichung von Freizonenideen von vornherein verzichtete und sich stattdessen auf machbare Lösungen für einen parkinternen grenzüberschreitenden Güterverkehr konzentrierte, die die Spielräume der vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen maximal ausnutzten. Ein Teil der positiven Effekte ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass im österreichischen Teil des Gewerbeparks ein Gründerzentrum etabliert wurde, mit dem u. a. kleine wertschöpfungsintensive Unternehmen gewonnen wurden.

Im mittleren Oderraum, wo die naturräumlichen Gegebenheiten der Flussgrenze die Schaffung eines räumlich geschlossenen Gewerbeparks unmöglich machen, hat nach Ausführungen von *Gerhard Heimpold, Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, eine andere Idee Platz gegriffen – das Konzept der sogenannten korrespondierenden Gewerbegebiete.¹⁰ Gewerbegebiete auf der deutschen Seite und Ansiedlungsmöglichkeiten in Polen, z. B. in den dortigen sogenannten Sonderwirtschaftszonen, sollen gemeinsam vermarktet und hierbei die Standortvorteile beider Seiten gut verbunden werden: auf der deutschen Seite infrastrukturell sehr gut erschlossene Gewerbegebiete sowie finanzielle Investitionsförderung für Unternehmen und auf der polnischen Seite Lohnkostenvorteile sowie steuerliche Erleichterungen in den polnischen Sonderwirtschaftszonen. Im Idealfall sieht das Konzept vor, dass „Twin Factories“ mit Standorten auf beiden Seiten der Grenze entstehen.

Der Gedanke der „Twin Factories“ lag auch der von *Sander* vorgestellten Industrieentwicklung durch sogenannte Maquiladora-Industrien an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze zugrunde. Ab 1965 wurde an dieser Grenze der grenzüberschreitende Handel im Rahmen der Lohnveredelungsproduktion von Zöllen freigestellt. Vor allem auf der mexikanischen Seite entwickelte sich ein Industriegürtel. Die Maquiladoras produzierten 1998 etwa 45 vH der mexikanischen Exporte und erhielten im selben Jahr etwa 47 vH der ausländischen Direktinvestitionszuflüsse nach Mexiko. Zwar profitierte auch der US-amerikanische Teil

¹⁰ Vgl. MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES BRANDENBURG: Brandenburg. Investoren- und Standortwerbung in der deutsch-polnischen Grenzregion. Promocja gospodarcza regionu i inwestycji na polsko-niemieckim pograniczu. Potsdam 1999. – INVESTOR CENTER OST-BRANDENBURG: Ansiedlungswerbung und Investorenbetreuung in der Grenzregion. Analyse und Modellrechnungen für die Entwicklung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeit im deutsch-polnischen Grenzraum unter besonderer Beachtung grenzüberschreitender Gewerbegebiete. Abschlußbericht „Kurzfassung“, im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg. Frankfurt (Oder), Eisenhüttenstadt 1999.

der Grenzregion,¹¹ deutlicher ist in den USA aber die Ausbildung von vier großräumigen industriellen Verflechtungskorridoren, die bis in die industriellen Zentren im Norden und der Mitte des Landes reichen (Detroit, Chicago, Denver, San Francisco). Auch in Mexiko verbreiteten sich die Maquiladoras weiter nach Süden.

Die Bewertung der skizzierten regionalpolitischen Maßnahmen, die auf den grenzbedingten Faktorpreisunterschieden aufbauen, muss widersprüchlich ausfallen. Positiv ist, dass hier Standorte diesseits und jenseits der Grenze gemeinsam vermarktet werden, d. h. dass sich hier ein Stück regionaler Identitätsbildung (Grenzlage als eine Art Markenzeichen) herausbilden kann. Mit dieser Standortpolitik kann versucht werden, in den Regionen eine kritische Mindestmasse an Unternehmen anzusiedeln. Der Erfolg solche Ansiedlungsbemühungen ist jedoch ungewiss. Negativ ist, dass diese Art von Maßnahmen nur funktionieren kann, solange diese Grenzen relativ unverändert fortbestehen und keine Integration stattfindet. Infrage gestellt werden könnte speziell das Konzept der Vermarktung korrespondierender Gewerbegebiete längerfristig auch dadurch, dass es auf großzügigen Unternehmenssubventionen (in Ostdeutschland) bzw. steuerlichen Vergünstigungen (in den polnischen Sonderwirtschaftszonen) aufbaut, deren Fortbestand ungewiss ist. Außerdem zeigt das US-amerikanisch-mexikanische Beispiel, dass gerade in entwickelten Industrieländern nicht unbedingt Standorte an der Grenze gewählt werden, sondern ein Großteil der Verflechtungen von bestehenden Standorten im Binnenland aus erfolgt.

Allgemeine regionalpolitische Fördermaßnahmen

Die deutschen Regionen an der Grenze zu Polen sind wie die übrigen Regionen Ostdeutschlands Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie der Europäischen Strukturfonds-Förderung. Diese ausgleichsorientierten Politikmaßnahmen setzen, wie *Heimpold* ausführte,

hauptsächlich an bestimmten Symptomen wirtschaftlicher Strukturschwäche in den als benachteiligt geltenden Regionen an (z. B. hohe Arbeitslosigkeit, Sachkapitaldefizite). Insbesondere mit Unternehmenssubventionen wird versucht, diese Strukturschwächen finanziell zu kompensieren. Durch die Senkung der Kapitalkosten können in den Förderregionen zwar unter Umständen Investoren attrahiert werden, der Erfolg dieser Subventionen ist jedoch ungewiss und negative Nebenwirkungen, z. B. im Sinne von Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekten, sind nicht auszuschließen. Mit einem Kurieren an Symptomen können grenzbedingte Nachteile zudem kaum direkt beseitigt werden. Am ehesten sind noch kleinräumige wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen, die ebenfalls im Rahmen der GRW und des EFRE gefördert werden, geeignet, die Standortqualität zu verbessern.

Fazit

Zur Unterstützung der Integration und des wirtschaftlichen Wachstums in den Grenzregionen wird es in den kommenden Jahren weiteren regionalpolitischen Handlungsbedarf geben, weil die Barrierewirkungen der Grenze nicht schlagartig verschwinden. Die Gewichte der Politikmaßnahmen werden sich jedoch künftig stärker in Richtung auf Maßnahmen verändern müssen, die die Herausbildung grenzüberschreitender Regionen mit vielfältigen ökonomischen und sozialen Beziehungen vereinfachen. Zum Abbau von Barrierewirkungen der Grenze kann insbesondere auch die Europäische Gemeinschaftsinitiative Interreg eingesetzt werden. Die Tagung hat aber auch gezeigt, dass für eine erfolgreiche Entwicklung an der sich öffnenden Grenze der Abbau der „Grenze in den Köpfen“ nicht minder wichtig ist als der Abbau physischer oder institutioneller Barrieren.

Franz Barjak

(fbk@iwh.uni-halle.de)

Gerhard Heimpold

(ghp@iwh.uni-halle.de)

¹¹ Insbesondere durch die Ansiedelung neuer Zulieferindustrien und unternehmensnaher Dienstleistungen, vgl. SANDER, B.; SCHMIDT, K.-D.: Wirtschaftliche Perspektiven von Grenzregionen: Ein internationaler Vergleich, in: Die Weltwirtschaft, H. 4/1998, S. 443-461, hier speziell S. 450.